

THESE DE DOCTORAT

L'UNIVERSITE DE NANTES

ECOLE DOCTORALE N° 604
Sociétés, Temps, Territoires
Spécialité : « sociologie »

Par

Pierre CAMUS

La formation des élus locaux en France (1880-2020)

Les conditions d'une institutionnalisation instable

Thèse présentée et soutenue à Nantes, le 9 décembre 2021

Unité de recherche : CENS - UMR 6025

Rapporteurs avant soutenance :

Didier Demazière
Marion Paoletti

Directeur de recherche au CNRS
Professeure des universités à l'Université de Bordeaux

Composition du Jury :

Président : Didier Demazière
Examineurs : Marion Paoletti
Antoine Vion
Anne Mévellec
Sébastien Ségas
Dir. de thèse : Rémy Le Saout

Directeur de recherche au CNRS
Professeure des universités à l'Université de Bordeaux
Professeur des universités à l'Université de Nantes
Professeure titulaire de l'Université d'Ottawa
Maître de conférences à l'Université Rennes 2
Maître de conférences (HDR) à l'Université de Nantes

Remerciements

Il est coutume de dire qu'une thèse est un travail collectif. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la présente recherche qui n'aurait pas eu cette qualité sans la supervision régulière et constructive de Rémy Le Saout. Je le remercie sincèrement pour son accompagnement et les multiples conseils prodigués, aussi bien en master que durant ces cinq années de doctorat. Je joins les mêmes remerciements aux membres de mon comité de suivi individuel (CSI), Sébastien Ségas et Martine Mespoulet, pour avoir acceptés de suivre les avancées de ce travail et d'en orienter la production.

Je ne peux également oublier Florian Guermonprez et Sophie Perrin sans qui cette thèse serait très différente. Leur engagement pour créer les conditions de ma venue dans les locaux du Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL), au ministère de l'Intérieur, m'a permis d'accéder à des archives cruciales pour ce travail. Plus que de simples collègues, ils sont aussi devenus des amis avec lesquels nous avons quelque peu « troublé » le quotidien du secrétariat. Je garde un souvenir très heureux de nos balades dans les couloirs du ministère et les rues de Paris. Je remercie aussi Françoise Plouviez-Diaz et Christelle de Rickert pour avoir rendu possible ma venue et répondu à mes nombreuses questions.

Je souhaite adresser mes sincères remerciements à toutes celles et ceux qui ont participé, d'une manière directe ou indirecte à cette enquête ; membres du CNFEL, représentants des centres d'archives, des collectivités, des organismes de formation, élus locaux etc. Chaque entretien, archive ou observation a été d'une grande utilité. Ils sont malheureusement trop nombreux pour être individuellement nommés. J'espère que chacun se reconnaîtra dans ces remerciements.

Je tiens aussi à exprimer toute ma gratitude aux membres du CENS, particulièrement à Gildas Loirand, Bruno Papin, Sylvain Dufraisse, Baptiste Viaud pour les opportunités d'enseignements qu'ils m'ont donné, aussi bien en tant que vacataire puis Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche. Grâce à eux, j'ai pu me sentir « universitaire » et terminer ma thèse dans des conditions matérielles confortables. Tout le monde n'a pas ce luxe. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Aussi, je ne pourrais oublier Stéphane Guérard qui, très tôt, m'a témoigné de sa plus grande confiance et intégré aux recherches du Laboratoire de l'Autonomie Locale (OLA). Il a, sans aucun doute, donné à ma recherche une dimension à laquelle je n'aspirais pas. Sa gentillesse et son attention m'ont suivi tout au long de mes travaux. Je lui en suis très sincèrement reconnaissant.

Enfin, une pensée pour Maëva et la patience dont elle a fait preuve durant ces cinq années de travail. Sans sa bienveillance et sa compréhension, cette enquête n'aurait pas pu se faire. Au-delà de ses relectures, elle a participé plus qu'elle ne l'imagine à la réalisation de cette thèse.

Pour Ariane (06/06/2021)

Sommaire

Table des illustrations	9
<u>Introduction.....</u>	11
« Le métier politique ne s'apprend pas »	14
Questionner la relégation d'un apprentissage formel pour les élus locaux.....	18
Définition du périmètre de la recherche.....	22
Terrains et méthodes d'enquêtes	25
<u>Partie 1 – Les trois séquences d'une mise en législation imprécise</u>	30
Chapitre 1 – La départisanisation de la formation des élus locaux (1880-1960)	33
I) Les racines révolutionnaires de la formation des élus locaux	36
1) Contrôler les élus ouvriers par la formation	38
2) Combattre l'illégitimité des élus ouvriers.....	45
II) Le glissement de la formation des élus dans le monde de l'éducation populaire.....	52
1) L'ADELIS comme plate-forme d'assistance pour édiles chrétiens marginalisés	53
2) Décentrement et redéfinition de la place pour la formation des élus.....	57
III) La territorialisation de la formation des élus locaux : le centre de formation de Crolles 61	
1) La formation des élus comme produit de l'interventionnisme municipal.....	62
2) Les origines uriageoises de la formation des élus de Crolles.....	64
3) La formation comme réseau d'influence au niveau local	67
Chapitre 2 – Essor et éparpillement du marché de la formation des élus (1970-1980).....	71
I) Les associations d'élus : généralistes, thématiques ou partisans	74
1) Les associations de formation « locales et pluralistes » : l'exemple de l'ARIC	74
2) Les associations de formation « thématique » : les exemples de l'ACMI et de l'ANEL .	78
3) Les associations de formation « partisane » : l'exemple du MNEL	81
II) Les associations d'éducation permanente : entre éducation populaire et perfectionnement des élus.....	87
1) La formation des élus comme éducation populaire	90
2) La formation professionnelle des élus locaux.....	95
III) Les Universités et la formation des élus.....	99
1) La rencontre entre l'université et la formation des élus.....	99
2) Les expériences malheureuses des Universités de Dijon et Paris I.....	102
Chapitre 3 – L'institutionnalisation d'un droit « souple » (1980-1992).....	108
I) Les premières tentatives de formalisation et de coordination de la formation des élus locaux.....	111
1) La formation à la marge du statut ; les tentatives de décentralisation des années 1970 .	111
2) Les prémices d'une coordination nationale : le rôle du ministère de l'Intérieur	116
II) La Décentralisation sans réforme des conditions d'exercice des mandats.....	120
1) La Décentralisation des années 1980 : le statut des élus oublié.....	120

2) La fédération du marché par « le bas » : coordination et lobbying des organismes de formation	123
III) Une légalisation « molle » en faveur des associations d'élus : la loi n°92-108 du 3 Février 1992.....	129
1) Reconnaître le statut : entre intérêt commun et intérêt des élus locaux	129
2) Une mise en œuvre du droit laissée « malléable »	132
<u>Partie 2 – Un droit régulé de manière variable</u>	136
Chapitre 1 – Une régulation inscrite dans des relations instables	140
I) Conseiller ou décider ? La position paradoxale du CNFEL dans la production de l'agrément	143
1) Le CNFEL comme instance sous tutelle politique et bureaucratique du ministère de l'Intérieur.....	145
2) Résistance et victoire du CNFEL dans la maîtrise du processus d'agrément	150
II) La production des avis du CNFEL comme produits de relations étroites et hiérarchiques..	158
1) Lutte de positionnement comme lutte de pouvoir entre les collègues des élus locaux et des personnalités qualifiées.....	159
2) Les différentes manières d'habiter la fonction ; désinvestissement et concentration des pouvoirs décisionnels	164
3) La lutte contre l'absentéisme comme accélérateur de la concentration décisionnelle (1993-2000)	169
III) Distances et proximités du CNFEL avec les organismes de formation des élus	173
1) Organiser le marché avec les acteurs ; la faible autonomisation du CNFEL	173
2) Les « subtilités pédagogiques » du CNFEL ; entre distanciation et maintien de postures officieuses.....	179
Chapitre 2 – Les trois modèles de la régulation du marché : protection, facilitation et hybridation	185
I) Défendre les élus, protéger le marché ; la construction d'une régulation binaire (1993-2000)	189
1) Aux fondements d'une régulation rigoriste : construction de la politique d'accès au marché	190
2) La régulation plus favorable des demandes de renouvellement.....	197
II) Accompagner un marché autorégulé ; la mutation du rôle régulateur du CNFEL (2001-2010)	202
1) Un agrément plus accessible ; laisser le marché sanctionner sous condition	203
2) Les effets de l'ouverture sur la procédure de renouvellement	212
III) Un retour involontaire vers une régulation intransigeante ? Un modèle hybride (2010-2016)..	217
1) Rigidification et aménagement des postures d'examen.....	218
2) Réguler le marché par interrogations : hésitations et questionnements des logiques d'examen	223
Chapitre 3 – Des organismes de formation soumis à un traitement différencié	227

I) Procédure unique et inégalités de traitement ; la variabilité de la politique de régulation entre les secteurs (1994-2000).....	230
1) L'évidence associative ; la prévalence des associations d'élus dans le système de l'agrément.....	232
2) La condamnation du mercantilisme : la méfiance vis-à-vis des entreprises	235
3) L'indétermination vis-à-vis des structures publiques	238
II) La normalisation de la place du secteur marchand (2001-2010).....	242
1) L'euphémisation du motif de la spécialisation ; une évolution discrète de la doctrine d'agrément en faveur du secteur marchand.....	242
2) Un cadre d'examen plus compatible avec les entreprises.....	245
III) Réaffirmation et évolutions des inégalités de traitement entre secteurs (2010-2016).....	249
1) De la suspicion commerciale à la suspicion de lobby : résurgence et évolution de la méfiance envers les entreprises	249
2) Hésitations et indécisions comme méthode de régulation du secteur public	254
3) Une timide remise en cause de l'évidence associative	258

Partie 3 - Les rapports inégaux des élus locaux à la formation 261

Chapitre 1 – La formation des élus locaux comme expression des conditions d'exercice des mandats..... 267

I) Un public demandeur de formation ; les élus régionaux et départementaux.....	270
1) Des conditions de mandat propices à la formation	270
2) Retour à l'emploi et définition administrative des besoins ; le difficile usage du droit individuel à la formation (DIFe).....	281
II) Des pratiques de formation plus marginales : les élus municipaux et intercommunaux.....	288
1) Les difficultés matérielles des élus municipaux à faire valoir leurs droits	288
2) La variabilité des usages de la formation chez les élus municipaux.....	298
3) Le cas particulier du niveau intercommunal.....	306

Chapitre 2 – La formation des élus locaux comme expression des parcours sociaux..... 311

I) La formation des élus dans le prolongement des parcours de formation	314
1) La formation des élus dans la continuité d'un parcours de formation	314
2) Quand la formation continue se substitue à la formation des élus	323
II) Les multiples usages de la formation par les élus locaux.....	327
1) Se former pour affirmer une identité militante	328
2) Se former pour maintenir un positionnement social et professionnel.....	331
3) Utiliser la formation pour recomposer une identité politique en cours de mandat	335

Conclusion..... 339

La formation des élus, une institution instable.....	340
Désenchanter ou réenchanter ? Les conditions de la mise en débat de la formation des élus locaux.....	344
Limites et perspectives de recherches.....	345

Bibliographie..... 348

Annexes..... 369

Table des illustrations

Tableaux

TABLEAU 1 : MEMBRES DU NOYAU DU CNFEL	166
TABLEAU 2 : COMPOSITION DES DOSSIERS DE DEMANDE D'AGREMENT.....	192
TABLEAU 3 : ENTRETIENS REALISES AVEC LES ELUS LOCAUX DES PAYS DE LA LOIRE	266

Graphiques

GRAPHIQUE 1 : DECISIONS DEFAVORABLES DU CNFEL NON SUIVIES PAR LE MINISTERE –.....	153
GRAPHIQUE 2 : DECISIONS DU CNFEL - 1ERES DEMANDES.....	186
GRAPHIQUE 3 : DECISIONS DU CNFEL - RENOUVELLEMENT.....	187
GRAPHIQUE 4 : DECISIONS "SOUS RESERVE" DU CNFEL – 1ERES DEMANDES.....	209
GRAPHIQUE 5 : TRAITEMENT DES ORGANISMES AGREES "SOUS RESERVE" - RENOUVELLEMENT.....	215
GRAPHIQUE 6 : DECOMPOSITION DES AVIS FAVORABLES SELON LEUR NATURE - 1ERES DEMANDES	219
GRAPHIQUE 7 : TAUX DE REFUS PAR SECTEUR - 1ERES DEMANDES	228
GRAPHIQUE 8 : THEME DE FORMATION DES ELUS REGIONAUX DES PAYS DE LA LOIRE ENTRE 2008 ET 2018 DROIT HISTORIQUE.....	275
GRAPHIQUE 9 : THEME DE FORMATION DES ELUS DEPARTEMENTAUX DES PAYS DE LA LOIRE ENTRE 2008 ET 2018 – DROIT HISTORIQUE.....	275
GRAPHIQUE 10 : DEPENSES THEORIQUES MAXIMALES DE FORMATION PAR ELU EN 2018 (FRANCE) – DROIT HISTORIQUE	279
GRAPHIQUE 11 : UTILISATION DES DEPENSES DE FORMATION PAR COLLECTIVITE EN 2018 (FRANCE) – DROIT HISTORIQUE	281
GRAPHIQUE 12 : PART D'ELUS LOCAUX FORMES AU TITRE DU DIFE EN 2018 PAR COLLECTIVITE (FRANCE).....	282
GRAPHIQUE 13 : TAUX ANNUEL MOYEN DE FORMATION DES CONSEILS MUNICIPAUX ENTRE 2008 ET 2018 (PAYS DE LA LOIRE)	288
GRAPHIQUE 14 : DEPENSES THEORIQUE ANNUELLES MAXIMALES DE FORMATION PAR LES COMMUNES (FRANCE).....	289
GRAPHIQUE 15 : THEME DE FORMATION DES ELUS MUNICIPAUX (<10 000) ENTRE 2008 ET 2018 (PAYS DE LA LOIRE).....	299
GRAPHIQUE 16 : THEMES DE FORMATION DES ELUS MUNICIPAUX (>10 000) ENTRE 2008 ET 2018 (PAYS DE LA LOIRE).....	301
GRAPHIQUE 17 : TAUX ANNUEL MOYEN DE FORMATION DES CONSEILS INTERCOMMUNAUX ENTRE 2008 ET 2018 (PAYS DE LA LOIRE).....	307
GRAPHIQUE 18 : THEMES DE FORMATION DES ELUS INTERCOMMUNAUX ENTRE 2008 ET 2018 (PAYS DE LA LOIRE).....	309

Annexes

ANNEXE 1 : ACTIVITE GENERALE DU CNFEL (1994-2016).....	370
ANNEXE 2 : TAUX DE PRESENCE DES MEMBRES DU CNFEL (1994-2016).....	370
ANNEXE 3 : STRUCTURATION DE LA DEMANDE DE PREMIER AGREMENT (1994-2016).....	371
ANNEXE 4 : STRUCTURATION DE LA DEMANDE DE RENOUVELLEMENT (1994-2016).....	371
ANNEXE 5 : ORGANISMES AGREES PAR SECTEUR – PREMIERES DEMANDES (1994-2016)	372
ANNEXE 6 : ORGANISMES AGREES PAR SECTEUR – RENOUVELLEMENT (1994-2016).....	372
ANNEXE 7 : COMPOSITION DU 1ER CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (AU 22 DECEMBRE 1993).....	373
ANNEXE 8 : COMPOSITION DU 2EME CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (AU 27 FEVRIER 1998).....	374
ANNEXE 9 : COMPOSITION DU 3EME CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (AU 20 SEPTEMBRE 2001).....	375
ANNEXE 10 : COMPOSITION DES 4^{EME} ET 5^{EME} CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (AU 13 FEVRIER 2004 ET 3 MAI 2007).....	377
ANNEXE 11 : COMPOSITION DES 6^{EME} ET 7^{EME} CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (AU 17 SEPTEMBRE 2010 ET 30 DECEMBRE 2013)	379
ANNEXE 12 : ORGANISMES AGREES EN LIEN AVEC LES MEMBRES DU CNFEL	380
ANNEXE 13 : COMPOSITION POLITIQUE DU CNFEL	381

Introduction

« La politique est un métier bizarre. Parce qu'elle présuppose deux capacités qui n'ont aucun rapport intrinsèque. La première, c'est d'accéder au pouvoir. Si on n'accède pas au pouvoir, on peut avoir les meilleures idées du monde, cela ne sert à rien ; ce qui implique donc un art de l'accession au pouvoir. La seconde capacité, c'est, une fois qu'on est au pouvoir, de savoir gouverner. Rien ne garantit que quelqu'un qui sache gouverner sache pour autant accéder au pouvoir ».

Cornelius Castoriadis
Le Monde Diplomatique, Août 1998, pp. 22-23

La professionnalisation du « métier politique » au niveau local est un objet de recherche *a priori* largement balisé¹. Historiquement repérable par une élévation de la codification de l'activité et une augmentation des responsabilités dans l'élaboration et la production des politiques publiques, elle s'illustre par le recul de la figure traditionnelle du « notable »² exerçant ses offices par tradition et de manière honorifique au profit d'un nouveau public engagé dans des logiques de carrières et dépendants des rétributions associées aux mandats politiques³. Mais au-delà de son aspect global et homogénéisant, souvent associé à la seule question de l'indemnisation, la notion de « professionnalisation politique » serait devenue « un référent commun, tant dans le débat public que dans les sciences sociales »⁴, faisant d'elle une notion « qui irait de soi ». Pourtant, la diversité des recherches entreprises sur le sujet tend à montrer qu'elle n'est pas un processus évident. Recouvrant diverses dimensions, sa mobilisation amalgame plusieurs dynamiques propres à l'évolution de l'exercice des fonctions électives qu'il est possible de distinguer en trois grands aspects.

Le premier, d'ordre matériel, étudie la multiplication des sources de rémunération émanant du champ politique⁵. Initialement porté par la question de l'indemnisation des élus⁶, ce champ de recherche analyse plus largement la croissance numérique des positions politiques donnant accès à une rétribution⁷ permettant à un nombre croissant d'agents de vivre « de » la politique. Cette situation concerne aussi bien les élus, qui profitent de la valorisation de leurs indemnités et de l'augmentation du nombre de postes ouverts à la compétition électorale, que

¹ Des études comme celle de Garraud Philippe, « Profession, homme politique. La carrière politique des maires urbains », l'Harmattan, Paris, 1989, d'Offerlé Michel (dir), « La Profession Politique, XIXe-Xxe siècles, Belin, Paris, 1999, de Fontaine Joseph, Le Bart Christian (dir.), « Le métier d' élu local », Paris, l'Harmattan, 1994, et de Kerrouche Éric, Lavignotte Élodie, « Profession : élu.e local.e », la fin du mythe républicain, pour un renouveau démocratique, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020, ont marqué l'intérêt pour le sujet.

² Tudesq André-Jean, « le concept de notables et les différentes dimensions de l'étude des notables », Cahiers de la Méditerranée, n°46-47, 1, 1993, pp. 1-12., Phélippeau Éric, « L'invention de l'homme politique moderne ». Mackau, l'Orne et la République. Edition Belin, Paris, 2002.

³ Weber Max, « Le savant et le politique », Paris, Plon, 10/18, 1963, p. 222

⁴ Michon Sébastien, Ollion Etienne, « Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives », sociologie du travail [En ligne], Vol. 60, n° 1, Janvier-Mars 2018, mis en ligne le 23 février 2018, consulté le 01 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sdt/1706> ; DOI : 10.4000/sdt.170

⁵ Revue française de Science Politique, « Vivre de la politique : rémunération des élus et indemnisation des mandats », 2021/1, Vol. 71.

⁶ Demazière Didier, Le Saout Rémy, « Professionnalisation et indemnisation des élus. Explorer la dépendance économique aux mandats politiques », *Revue française de science politique*, 2021/1 (Vol. 71), p. 29-50.

⁷ Michon Sébastien, Ollion Etienne, « Retour sur la professionnalisation politique. » Op cit.

leurs « entourages »⁸ qui trouvent, dans la prolifération de positions auxiliaires, des carrières à investir⁹. Dans cette perspective, l'activité politique se « professionnalise » en se détachant définitivement de son caractère bénévole et honorifique qui lui était associé aux XIXe et XXe siècles pour se doter de personnels rémunérés et organiser une véritable division des tâches parmi des groupes d'acteurs de plus en plus nombreux et diversifiés.

Le deuxième aspect de la notion de professionnalisation correspond au cursus des élus, aussi bien de la manière dont ils « entrent » en politique¹⁰ que du parcours qu'ils réalisent une fois en poste. Visible notamment au travers de « filières d'accès »¹¹ qui facilitent le recrutement et la prise de fonction, la professionnalisation des parcours électifs s'objective particulièrement par l'allongement de la durée et de la cumulativité des engagements. Un élu « professionnel » étant celui qui consacre la majeure partie, voire la totalité de sa vie « active » à des activités politiques¹². En ce sens, il « fait carrière »¹³. En complément d'un investissement sur le temps long dans un univers mouvant et peu prévisible, l'élu professionnel peut adopter des stratégies de cumul lui permettant d'investir en parallèle plusieurs fonctions¹⁴ et de limiter d'autant les risques d'une déroute électorale par la perte d'une position. Étroitement relié à la question de l'indemnisation, le parcours politique des élus est l'une des composantes qui participe à rapprocher objectivement l'engagement électif des conditions d'exercice de n'importe quelle autre profession.

⁸ Demazière Didier, Le Lidec Patrick (dir), « Les mondes du travail politique ». Les élus et leurs entourages. Rennes, Res Publica, PUR, 2014.

⁹ On peut associer à ces agents les collaborateurs d'élus ; Courty Guillaume (dir), « Le travail de collaboration avec les élus », Michel Houdiard, Paris, 2005. Mais aussi les consultants ou autres « experts » qui travaillent à proximité du champ politique ; Bezes Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, pp.16-37.

¹⁰ Sur ce sujet, voir les travaux de Gaxie Daniel, « Les logiques du recrutement politique », *Revue Française de sciences politique*, 30 (1), 1980, pp.5-45, de Dogan Mattei. « Les filières de la carrière politique en France ». *Revue française de sociologie*, 1967, 8-4. pp. 468-492, Dogan Mattei, « Les professions propices à la carrière politique ». M. Offerlé (dir), « La profession politique XIXe-XXe siècles ». Paris : Belin, 1999, pp. 171–199 et aussi la *Revue Politix*, vol.9, n°35, « Entrées en politique. Apprentissages et savoir-faire ». Sous la direction d'Offerlé Michel et Sawicki Frédéric. 1996

¹¹ Beauvallet Willy, Michon Sébastien, « The changing paths of access to the Européan parliament for French MEPS (1979-2014), in *French Politics*, Vol.14 (3), p.329-362.

¹² Marrel Guillaume, Payre Renaud, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal ». *Politix*, vol 14, n°53, 2001.

¹³ Cadiou Stéphane, « Le pouvoir local en France », Grenoble, PUG, 2009 p. 113-152.

¹⁴ Marrel Guillaume, « L'élu et son double ». Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX^{ème} au milieu du XX^{ème} siècle. Thèse pour le doctorat de science politique, dirigé par Pollet Gilles, Université Grenoble II, 18 décembre 2003.

Cependant, il existe une troisième caractéristique que l'idée de professionnalisation recouvre. Celle des connaissances et des compétences nécessaires aux élus pour remplir leurs fonctions. « Le professionnel se distingue alors du profane par son expertise, et la professionnalisation signifie l'accumulation de connaissances et de savoir-faire »¹⁵ permettant d'agir efficacement au cours de son mandat et plus largement au sein du champ politique. Moins courant dans l'analyse de la professionnalisation des représentants locaux¹⁶, cet aspect demeure pourtant une question d'importance pour comprendre l'évolution de la fonction élective, notamment parce qu'elle reste encore majoritairement soumise à l'idée que l'apprentissage politique est un processus informel qui se réalise avant tout en cours de mandat.

« Le métier politique ne s'apprend pas »

Couramment assimilée à une « pratique professionnelle », l'activité politique est une profession singulière. Sa clôture ne se construit « ni par l'obligation d'une inculcation scolaire sanctionnée par un diplôme, ni par la prise d'une licence ou l'achat de matériel »¹⁷. Formellement, seule la qualité de citoyen doublée du droit électoral établit les conditions d'accès aux mandats. La face cachée du principe de l'égalité formelle montre au contraire l'importance des origines sociales et des parcours qui permettent à certains d'emprunter des filières efficaces pour prétendre à la candidature¹⁸. Les savoirs issus des expériences professionnelles antérieures fonctionnent comme des ressources qui prédisposent inégalement les élus à épouser le rôle et « habiter » l'institution¹⁹. Permettant de réduire les incertitudes

¹⁵ Michon Sébastien, Ollion Etienne, « Retour sur la professionnalisation politique. » Op cit.

¹⁶ Il est possible de citer quand même les travaux de Phélippeau Éric, « La division du travail en politique », in Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort, Philippe. (dir.), « Nouveau manuel de science politique », Paris, La Découverte, 2009, p.91-104 et de Lévêque Sandrine, « L'entrée en politique. Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la « réussite » politique en France. *Politix*, vol. 9, n°35, 1996. pp. 171-187.

¹⁷ Neuveu Erik, « Métier politique : d'une institution à une autre », in J. Lagroye, « La politisation » Paris, Editions Belin, 2003, pp 103-121

¹⁸ Offerlé Michel, « Entrées en politique ». ». *Politix*, vol. 9, n°35, Troisième trimestre 1996. pp. 3-5

¹⁹ Fretel Julien, « Habiter l'institution », habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans, in Offerlé Michel (dir) et Lagroye Jacques (dir) « Sociologie de l'institution », Editions Belin, Paris, 2010, p. 399, pp. 195-217

durant une prise de fonction souvent vécue comme « un choc »²⁰, ils construisent, associés à d'autres types de ressources (professionnelles, militantes, familiales etc), une légitimité dans la distribution des responsabilités politiques.²¹ À l'inverse, un relatif déficit de ce type de ressources, souvent révélateur d'une appartenance socioprofessionnelle plus modeste, tend à reléguer les élus dans des positions politiques plus subalternes au sein des exécutifs²². Loin d'être nouvelles²³, les porosités qui existent entre le champ politique et les sphères professionnelles encouragent la réactivation²⁴ de compétences présumées requises à un moment donné pour occuper les positions de pouvoir.²⁵

Les expériences militantes et associatives constituent également des socialisations anticipatrices pour les futurs élus qui s'acculturent aux logiques du champ politique. Lucie Bargel²⁶ montre en ce sens comment les engagements juvéniles au sein d'organisations politiques prédisposent ceux qui s'y engagent à intérioriser le sens du jeu proprement politique et développer le goût des activités qui y ont cours. C'est également ce qu'illustre Anne Labit dans son étude sur l'affaiblissement du rôle démocratique des associations. De plus en plus incitées à être les relais des collectivités territoriales dans l'application des politiques publiques complexes et règlementées, ces dernières calquent en retour leur fonctionnement interne sur celui des administrations faisant objectivement concorder les dispositions associatives de leurs membres avec les règles de l'engagement électif²⁷.

²⁰ Demazière Didier, « Les élus locaux débutants, découverte du travail politique et production des professionnels » in Demazière Didier, Gadéa Charles (dir), « Sociologie des groupes professionnels », Paris, 2009, pp 197-206.

²¹ Ségas Sébastien, « Les vice-présidents aux finances dans le jeu communautaire : entre expertise et diplomatie », *Revue française d'administration publique*. 2015/2 (N° 154), p. 363-376, Legavre Jean-Baptiste, « D'un groupe à l'autre. » Le passage de l'expertise en communication à la pratique politique professionnelle. *Politix*, vol. 9, n°35, 1996. pp. 131-148

²² Koebel Michel, « Le profil social et politique des adjoint-e-s aux sports des villes françaises », *Sciences sociales et sport* 2016/1 (N° 9), p. 153-184

²³ Dorandeu Renaud, « Les métiers avant le métier ». Savoirs éclatés et modèle notabiliaire. *Politix*. vol. 7, n°28, 1994. pp. 27-34

²⁴ Lagroye Jacques, « les processus de politisation » in J. Lagroye, « la politisation », Paris, Editions Belin, 2003, pp 359-372.

²⁵ Dulong Delphine, « Quand l'économie devient politique », La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République. *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, pp. 109-130.

²⁶ Bargel Lucie, « Apprendre un métier qui ne s'apprend pas. Carrières dans les organisations de jeunesse des partis », *Sociologie*, 2014/2 (Vol. 5), p. 171-187

²⁷ Labit Anne, « Associations et collectivités territoriales au cœur de la démocratie locale. Le cas de l'Indre », *Management & Avenir*, 2010/10 (n° 40), p. 325-339.

L'état de l'art concernant cette question tend à indiquer que l'autonomie du champ politique est relative dans la mesure où l'entrée se réalise plus par « glissements graduels »²⁸ qui s'inscrivent dans la continuité des trajectoires individuelles que par « franchissement soudain de seuils » qui viendraient marquer une rupture avec les engagements « profanes ». L'endossement du rôle étant en grande partie déterminé par les filières d'entrées en politique (militantes, associatives ou professionnelles) et des types de ressources importées pour nourrir la fonction et agir²⁹. La perméabilité du champ politique s'observe dans les rapports qu'il entretient avec les principes de classements des autres champs sociaux. De ces différents travaux, il apparaît que le métier politique ne s'apprend pas formellement. Il s'acquiert, en partie, avant même l'entrée en fonction. La consécration par l'élection agissant comme un véritable « rite d'institution » où « devenir élu » signifie en grande partie « perdurer » dans ce que l'on est déjà.³⁰

Bien que déterminantes dans la sélection et l'installation, les seules prédispositions ne permettent pas aux nouveaux élus de bénéficier d'une socialisation suffisante pour investir « parfaitement » leur position et maîtriser à l'avance l'ensemble des outils et instruments de production de l'action publique. Sinon à les considérer comme des agents déterminés par des trajectoires sociales linéaires, l'entrée en fonction est plus précisément analysée comme relevant d'une « prise de rôle », c'est-à-dire résultant d'un processus d'agencement entre l'individu nouvellement élu et la position institutionnelle qui lui est assignée³¹. Loin d'être évidente, cette rencontre laisse apparaître un ensemble de tâtonnements et d'erreurs qui illustrent la nécessité d'ajustements pour réussir à « bien tenir son rôle ». Les différents travaux qui prennent pour objet cet apprentissage des savoir-faire et des savoir-être mettent en avant la spécificité d'une formation qui se déroule « sur le tas »³². C'est ce que montre Sandrine Nicourd dans son étude sur les nouveaux élus régionaux³³. Ne sachant pas, par

²⁸ Neuveu Erik, « Métier politique : d'une institution à une autre », Op cit.

²⁹ Dulong Delphine, Matonti Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au conseil régional d'Ile-de-France », *sociétés & représentations*, 2007/2, n°24, p. 251-267

³⁰ Bourdieu Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 43, juin 1982. pp. 58-63

³¹ Lefebvre Remy, « Se conformer à son rôle », les ressorts de l'intériorisation institutionnelle, in Offerlé Michel (dir) et Lagroye Jacques (dir) « Sociologie de l'institution », Editions Belin, Paris, 2010, pp. 219-247

³² Lagroye, Jacques « Être du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994. pp. 5-15

³³ Nicourd Sandrine, « Découvrir un mandat » socialisation et épreuves des élus régionaux in D. Demazière Didier et Le Lidec Patrick (dir), « Les mondes du travail politique », les élus et leurs entourages, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014, pp. 145-154.

avance, incarner la fonction malgré leurs prédispositions sociales, les vice-présidents récemment élus ne réussissent pas à situer immédiatement leur position dans un fonctionnement institutionnel peu lisible et à assumer leurs nouvelles attributions. Cette appropriation du rôle intervient « en situation » grâce à une expérimentation des jeux et protocoles institutionnels ainsi qu'à une socialisation « par frottement » avec leurs pairs³⁴. L'expertise professionnelle permet ici de compenser temporairement une faible connaissance institutionnelle mais doit être complétée par d'autres « supports ». La constitution d'un entourage de collaborateurs, ou encore, le recours à l'affiliation partisane sont des ressources qui facilitent l'appropriation du rôle. Les interactions avec les agents administratifs dans la conduction quotidienne de l'exercice institutionnel représentent également des temps d'échanges formateurs pour les élus, notamment pour ceux arrivant en poste avec de faibles ressources qui s'acculturent, par leur intermédiaire, à un ordre social nouveau³⁵.

Cette formation informelle n'est toutefois pas vécue de manière identique par tous les élus. Selon les positions occupées dans la hiérarchie institutionnelle, les élus ne sont pas confrontés aux mêmes attentes. Seuls les élus locaux détenant une délégation de pouvoir entrent en relation avec les services administratifs, prennent régulièrement la parole publiquement pour défendre un dossier etc. Les conseillers restent relativement moins sollicités. La faible incitation à devoir jouer activement le rôle doublé d'une distance plus affirmée avec les agents socialisateurs, constituent des freins à une installation pérenne. La « professionnalisation » des élus dépendant alors directement de leurs capacités à cumuler les mandats ce qui, en plus de les protéger des aléas politiques, multiplie les instances de socialisation politique auxquelles ils pourront se confronter et acquérir les connaissances nécessaires à leur mandat³⁶.

³⁴ De Singly François, « Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune », Paris, Armand Colin, 2016, p. 47-77.

³⁵ Ségas Sébastien, « Les vice-présidents aux finances dans le jeu communautaire », Op cit.

³⁶ C'est notamment dans cette logique que de nombreux auteurs expliquent l'inégalité genrée dans le succès des carrières politiques, les femmes étant placées à des postes en moyenne plus éloignés des responsabilités que les hommes, recevant d'autant moins d'opportunités pour se professionnaliser et perdurer en politique. Voir : D. Dulong, F. Matonti, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? » Op cit.

Questionner la relégation d'un apprentissage formel pour les élus locaux

Il ressort clairement des analyses qui interrogent l'apprentissage du rôle d'élu, que le métier politique n'est pas réductible à un « corps de savoirs bien définis »³⁷, qu'il demeure une activité complexe et hétérogène, reposant sur divers registres de savoirs et d'actions qui varient suivant l'état des configurations politiques et institutionnelles, des techniques ainsi que des représentations personnelles que les élus se font de leur propre rôle³⁸. En ce sens les compétences politiques ne semblent pouvoir s'acquérir de manière formelle et standardisée, étant plus soutenues par des savoirs « profanes », antérieurs à l'engagement et extérieurs au champ politique, et se découvrant dans la pratique de l'exercice politique, par « bricolages »³⁹ individuels en situation directe d'interaction avec les agents institutionnels.

Pourtant, il existe depuis bientôt une trentaine d'année en France une législation qui prévoit et encadre une « formation » en direction des élus locaux. Issue directement de la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux⁴⁰, elle permet aux élus locaux français⁴¹ de bénéficier d'un total de 18h de formation pour « faciliter l'exercice de leur charge » et, plus récemment⁴², de profiter du « droit individuel à la formation » (DIFe) pour leur permettre de préparer la fin du mandat et anticiper un retour à la vie active par des formations professionnalisantes.⁴³ Malgré une existence juridique de plus en plus fournie, la formation en direction des élus locaux reste un objet méconnu. Les rares indicateurs disponibles sur le sujet témoignent d'une sous-utilisation. Ils ne seraient que 20

³⁷ Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémy, « Sociologie politique du pouvoir local », Collection U, Armand Colin, Paris, 2017, p. 102

³⁸ Lagroye Jacques, « Être du métier », op cit.

³⁹ Demazière Didier, « Les élus locaux débutants, découverte du travail politique et production des professionnels » Op cit.

⁴⁰ Modifiée et étendue par les lois n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ainsi que n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

⁴¹ C'est-à-dire les élus municipaux, intercommunaux, départementaux et régionaux.

⁴² Intégration prévue par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice des mandats locaux et entrée en vigueur au 1er janvier 2017.

⁴³ Entre 2017 et 2021, le DIFe permet aux élus de bénéficier de 20 heures de formation cumulables chaque année. Toutefois, le Décret n° 2021-596 du 14 mai 2021 relatif à la gouvernance de la formation des élus locaux, à l'agrément des organismes de formation des élus locaux et à la mise en œuvre et au calcul de leur droit individuel à la formation, transforme les 20 heures initiales en 400 € annuels cumulables dans la limite d'un plafond de 700€.

000 à utiliser l'un des deux droits chaque année⁴⁴ pour des raisons qui restent encore peu comprises. Une telle situation ne peut qu'inviter à s'interroger sur l'aspect subsidiaire voir marginal d'un apprentissage formel dans la socialisation des élus et renforcer, par extension, les thèses d'un apprentissage informel du « métier d'élu ». Les rares travaux de sociologie politique qui mentionnent d'ailleurs l'existence d'un tel droit, comme ceux de Maud Navarre⁴⁵, Delphine Dulong⁴⁶ ou encore de Stéphane Cadiou⁴⁷, ne le font que pour mieux insister sur son caractère accessoire et secondaire.⁴⁸

Un tel constat interroge sur un double niveau de réflexion. Premièrement, il questionne les formes du processus de professionnalisation à l'œuvre au sein du champ politique. Dans la mesure où les fonctions locales connaissent un mouvement de technicisation et de complexification de leurs activités⁴⁹, comment comprendre que l'apprentissage nécessaire aux nouveaux élus ne soit possible que grâce à leurs prédispositions antérieures et par le fonctionnement tacite d'une « tradition orale » de socialisation ? Autrement dit, comment est-il possible que les mandats locaux puissent adopter toutes les caractéristiques d'une « profession » sans que ceux qui s'engagent dans les « carrières politiques » n'expriment le besoin d'un apprentissage formel pour s'ajuster aux attentes de positions requérant toujours plus de compétences ? Deuxièmement, il passe sous silence l'existence même d'un marché

⁴⁴ À savoir 15 000 pour le droit issu de la loi de 1992, et 5 000 pour le DIFe. Se reporter au rapport d'information du sénat n°642 ; « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion », Tome IV (2017-2018), 5 juillet 2018, ainsi qu'au rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et Administratives. Acar Bruno, Giguët Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, Janvier 2020.

⁴⁵ Navarre Maud, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », Formation emploi [En ligne], n°28, octobre-décembre 2014, mis en ligne le 14 janvier 2015, consulté le 7 septembre 2019. URL : <http://formationemploi.revues.org/4310>

⁴⁶ Dulong Delphine, « La construction du champ politique », Rennes, Didact Sciences Politiques, PUR, 2010, pp. 92-93.

⁴⁷ Cadiou Stéphane, « Le pouvoir local en France », Op cit, p. 152.

⁴⁸ Seuls quelques rares travaux, comme notamment ceux de Jean-Claude Thoenig et François Dupuy dans les années 1980 pour la France ou ceux de Félix Grenier et Anne Mévellec pour le cas québécois, approfondissent le sujet pour interroger les fonctions de cette formation ou les usages des élus locaux. Thoenig Jean-Claude, Dupuy François, « Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateurs locaux », Paris, Éditions CUIJAS, Collection GRAL, 1980, pp. 81-101. Grenier Félix, Mévellec Anne, « Training local elected officials : professionalization amid tensions between democracy and expertise », *Lex Localis* (1) : 33-51, january 2016.

⁴⁹ Un mouvement provoqué aussi bien par la délégation croissante de responsabilités, la montée des normes enserrant la production des politiques publiques que par le décroisement des prises de décisions des seules assemblées politiques à l'endroit d'un nombre de plus en plus important d'acteur investis aux côtés des élus. Cf. Dubois Jérôme, « Les politiques publiques territoriales. » La gouvernance multi-niveau face aux défis de l'aménagement. Rennes, PUR, 2009, p.216.

régulé directement par l'État et fort de plus de 200 organismes⁵⁰ qui prétendent transmettre des connaissances définies comme « utiles » aux élus pour les aider à exercer efficacement leurs charges ou de se reconvertir professionnellement à l'issue de ces dernières. Comment dès lors est-il possible de comprendre que le faible intérêt exprimé par les élus vis-à-vis de la formation puisse encourager un tel investissement de la part de si nombreux organismes de formation et éveiller une telle vigilance de l'État pour conserver aujourd'hui le monopole de son fonctionnement au travers d'instances spécialement dédiées à cette fonction⁵¹? Quels domaines de savoirs et de connaissances ces organismes de formation mobilisent-ils si l'activité politique demeure, comme on le prétend, indéfinissable ? Vers quels publics se tournent-ils pour dispenser leurs enseignements si les élus eux-mêmes rechignent à se former ?

En substance, il s'agit ici de résoudre une énigme en réinterrogeant en toile de fond, une des facettes les moins étudiée de la professionnalisation des élus. Pourquoi la formation apparaît comme une pratique marginale pour les élus dans un contexte de complexification de l'action politique locale ? Pourquoi n'occupe-t-elle pas une place plus centrale dans l'apprentissage de la fonction d'élus alors que l'engagement électif se professionnalise ? Dès lors, il s'agit de rendre compte de cette relégation. L'hypothèse centrale est de considérer que la place marginale qu'occupe la formation dans le parcours des élus relève des conditions de son institutionnalisation. Malgré le fait qu'elle soit juridiquement codifiée et régulée par l'État depuis une trentaine d'année, la formation des élus locaux n'est pas stabilisée. Elle ne dispose pas de définition explicite et permanente dans le temps. Elle demeure un objet flou car protéiforme et continuellement changeant. Cette instabilité, ou plus exactement cette institutionnalisation « en train de se faire », s'observe au travers de trois formes différenciées de ce processus ; dans sa mise en législation, dans ses modes de régulation et enfin par les usages qu'en font les élus locaux.

Suivant cette perspective, une première partie concerne l'histoire de la formation des élus locaux et la manière dont elle se construit comme un droit attaché au mandat local. Ce processus de mise en législation se réalise dans un triple mouvement pour au final déboucher sur une définition lâche et imprécise. Utilisée par les partis politiques issus du socialisme révolutionnaire depuis la fin du XIXe siècle, la formation se départisanise dans les années 1960 lorsque de nouvelles associations s'en emparent et renouvèlent ses finalités. La

⁵⁰ Au premier janvier 2021

⁵¹ Il s'agit du Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

formation des élus perd son caractère exclusivement militant et échappe au contrôle des partis pour entrer dans l'univers de l'éducation populaire ou se territorialiser. Au cours des années 1970, à la suite de la démocratisation de la formation professionnelle continue, l'offre se développe de manière informelle et s'éparpille entre une multitude d'organismes tels que les associations d'élus généralistes, territorialisées, thématiques, partisans, les associations d'éducation populaire, les organismes de formation professionnelle, les universités etc. À la suite des lois sur la décentralisation de 1982-1983, des volontés de formalisation juridique émergent. Les différents modèles de formation entrent en concurrence pour influencer les futures dispositions légales. En devenant un droit, la formation n'est toutefois pas clairement définie. Outre le cadre de financement et de régulation, le droit de formation est laissé malléable dans l'attente que la nouvelle instance de régulation, le Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL), puisse orienter, en acte, sa mise en œuvre auprès des élus.

La deuxième partie s'intéresse plus précisément à la régulation du droit à la formation des élus par le CNFEL. Dans les années 1990, la formation des élus locaux prend une dimension nouvelle. Devenant un marché financé par des fonds publics, les organismes qui en assumaient jusqu'alors la maîtrise perdent le contrôle au profit d'un dispositif consultatif se jouant au niveau de l'État entre un conseil représentatif des principales associations d'élus (le CNFEL), chargé d'émettre des avis sur les dossiers de structures de formation, et le ministère de l'Intérieur en charge de délivrer les agréments. Ce jeu collectif de régulation pose des frontières nouvelles au marché qui ne devient accessible d'un côté, qu'aux seuls organismes labélisés et de l'autre, qu'aux seuls élus locaux en cours de mandat. Cependant, cette fermeture du marché n'est pas constante. Le CNFEL ne réussit pas à stabiliser sa régulation. Suivant le renouvellement de ses membres, des relations qu'il entretient avec le ministère de l'Intérieur ou les organismes de formation, le CNFEL ne cesse de modifier ses méthodes et logiques de travail laissant variable le périmètre des organismes et des formations reconnus comme « adaptés » aux élus locaux. En constante évolution, le droit à la formation devient d'autant plus difficile à caractériser que sa régulation demeure inconstante.

La troisième partie interroge les usages de la formation par les élus locaux dans un contexte de réforme importante du droit. Depuis 2015, les élus locaux disposent désormais de deux droits de formation. En plus de celui issu de la loi de 1992, régulé par le CNFEL et financé par les collectivités locales, les élus peuvent également recourir à un droit individuel de formation (DIFe), régulé par la Caisse des Dépôts et Consignations et financé par prélèvement sur leurs indemnités. Ce doublement des dispositifs ne permet toutefois pas

aux élus locaux de connaître des espoirs identiques de formation. En fonction de la collectivité et du mandat qu'ils investissent (régional, départemental, Intercommunal, municipal), ces derniers entretiennent un rapport polarisé à la formation. Les élus des grandes collectivités recourent d'autant plus facilement à la formation qu'ils disposent de suffisamment de temps, de moyens et de légitimité pour exprimer le besoin. Au contraire, les élus des petites collectivités, pris dans des contraintes plus fortes de gestion du temps et de ressources, cumulent les obstacles qui les en découragent. Au-delà de la variable institutionnelle, les expériences antérieures de formation initiale ou continue influencent également les capacités des élus à recourir aux droits. La formation qu'ils pratiquent en cours de mandat s'apparente généralement aux types de formations qu'ils expérimentent préalablement. En ce sens, plus un élu a l'occasion de se former dans sa vie professionnelle, syndicale, militante ou associative, plus la formation en tant qu'élu apparaît comme évidente. Toutefois, en fonction des enjeux qu'ils rencontrent parallèlement à l'exercice de leur mandat (professionnels, militants, syndicaux, domestiques, etc), les usages de la formation varient.

Définition du périmètre de la recherche

Étudier un objet aussi peu connu et mal défini que celui de la formation des élus locaux impose d'en circonscrire les contours pour énoncer clairement les ambitions que se donne cette recherche. Ce travail n'entend pas, tout d'abord, revenir sur la diversité des acquisitions possibles des compétences nécessaires pour entrer et exercer un mandat local, mais bien de traiter d'un type singulier de formation, défini par son caractère formel et seulement accessible aux élus locaux en cours de mandat. Ainsi posée, la définition de la « formation des élus » écarte de fait la question de la formation militante ou des candidats. Il convient de préciser que cette séparation n'induit pas l'inexistence de formations en direction des élus qui puissent se réaliser sous le registre militant ou en vue de préparer à des élections. Simplement, et même si elles peuvent arborer des aspects au demeurant très formels⁵² en se déroulant au sein même du champ politique, ces formations ne s'intéressent pas aux élus locaux en eux-mêmes mais plus à la politisation⁵³ d'individus n'exerçant pas, ou pas encore, de responsabilités au sein d'une collectivité locale ou de la préparation de ceux qui s'y

⁵² Willemez Laurent. « Apprendre en militant : contribution à une économie symbolique de l'engagement. » in Vendramin Patricia (dir), « L'engagement militant », Presses universitaires de Louvain, 2013, pp. 51-65, halshs-00820469

⁵³ Lagroye Jacques (dir), « La politisation », Paris, Socio-histoire, Belin, 2003 p. 564.

prédestinent. Par ailleurs, il ne sera pas question de traiter de toutes les « formations » aux élus dispensées en dehors des cadres définis par la loi. Ne rentrant pas dans le cadre du droit, ces réunions restent plus des temps d'information ou de sensibilisation dont les contenus demeurent très disparates. Ces réunions peuvent à la fois concerner des grandes associations d'élus comme l'Association Nationale des Élus des Bassins (ANEB)⁵⁴ qui propose gratuitement, sans disposer d'agrément, de véritables temps de formation jusqu'à des entreprises, comme le groupe La Poste, qui informent les élus des actualités financières liées aux collectivités. Surtout, leur organisation informelle les rend particulièrement difficile à identifier. Autrement dit, nous nous intéressons moins aux formations dispensées aux élus locaux qu'au droit de formation des élus locaux.

Ensuite, cette enquête ne s'intéressera pas aux élus nationaux, c'est-à-dire aux députés⁵⁵ et sénateurs⁵⁶. Dans la mesure où la formation des élus s'est construite autour des seuls élus des collectivités territoriales, l'objet de la recherche exclut ce type de public. Il ne s'agit pas d'insinuer que les élus nationaux ne se forment pas, notamment ceux qui connaissent des situations de cumul entre des positions locales et nationales et qui peuvent ainsi profiter des effets de la loi. Simplement la présente enquête ne s'intéressera à ces élus que dans leur dimension locale qui les autorise à entrer sur ce marché de la formation.

La référence au « marché » pour traiter de la rencontre de l'offre des organismes de formation et de la demande exprimée par les élus, n'est pas comprise dans sa définition libérale qui en fait le seul mode d'échange possible des économies⁵⁷, structure asociale et anhistorique aux principes égalitaires et concurrentiels.⁵⁸ Au contraire, la mobilisation de cette notion se fera en s'inscrivant dans le courant de la « nouvelle sociologie économique », initiée par Karl Polanyi, qui ne conçoit les réalités économiques qu'à partir des institutions

⁵⁴ L'ANEB est une association nationale qui regroupe une partie des établissements publics territoriaux des bassins (EPTB) français. Ce sont des établissements publics de coopération intercommunale dont l'objet est de traiter les questions de gestion de l'eau, de son assainissement ainsi que des risques engendrés par les inondations.

⁵⁵ Derkacz Lucyna, « Socialisation politique au Parlement européen ». L'exemple des eurodéputés polonais. Bruxelles, Etudes Parlementaires, Promoculture, Larcier, 2013.

⁵⁶ Morel Benjamin, « Devenir Sénateur, un bon sénateur », Des premiers pas à la légitimité de l'expert. 13^{ème} Congrès de l'AFPS, Aix-en-Provence, 2015.

URL : <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/st/st34/st34morel.pdf>

⁵⁷ On pense notamment au système du don : Mauss Marcel, « Essai sur le don. Former et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », Paris, Sociologie et anthropologie, PUF, 1950 concernant le « potlatch » ou encore la « kula » ; Malinowski B, « les Argonautes du pacifique occidental », Paris, Gallimard, 1963.

⁵⁸ Le Velly Ronan, « Sociologie du marché », Paris, collection repère, la Découverte, 2012 p. 7.

qui les constituent.⁵⁹ En ce sens, un marché n'est pas une structure atemporelle et universelle mais une institution « encastrée »⁶⁰ dans une épaisseur sociale et historique⁶¹ qui peut se résumer par quatre aspects⁶² ; un encastrement par les réseaux, les dispositifs matériels, des règles formelles et une culture singulière vis-à-vis de l'échange opéré.

Les deux premiers points ont pour intérêt d'insister sur le fait que loin d'être des structures asociales, les marchés sont investis par des individus entretenant des relations dépassant parfois le seul cadre de l'échange dans un contexte matériel précis, suivant un état donné des techniques, procédures ou outils disponibles qui déterminent en retour la manière dont les échanges s'opèrent. Les deux autres contiennent quant à eux des éléments particulièrement heuristiques pour le cas de la formation des élus locaux. En insistant notamment sur le fait que les échanges marchands ne sont ni naturels ou spontanés, l'encastrement par les règles de droit ou par la culture rappellent que le droit n'est pas qu'un instrument d'intervention mais peut être également un élément « instituant l'économie de marché »⁶³ et que la forme et les règles structurant l'échange varient suivant la perception de qui est échangé et des pratiques légitimes qui lui sont associées. À cet égard, le marché de la fraise⁶⁴ ne correspond en rien au marché des assurances décès⁶⁵ ou encore des pompes funèbres⁶⁶ qui se structurent selon des codifications sociales qui leur sont propres. Dans ce cadre, la mobilisation de la notion de marché se fera en partant du principe que le « marché de la formation des élus » est enchevêtré dans différentes conditions d'encastrement qui lui confèrent une dimension sociale singulière qu'il convient d'étudier pour comprendre ses logiques de fonctionnement.

⁵⁹ Polanyi Karl, « L'économie en tant que procès institutionnalisé » in Polanyi Karl, Arensberg Conrad et Perason Harry (dir), « Les systèmes économiques dans l'histoire de la théorie », Paris, Larousse Université, 1975. Voir aussi : Bazzoli Laure, « L'économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en science sociale », Paris, l'Harmattan, 1999.

⁶⁰ Granovetter Mark, « Economic action and social structure : the problem of embeddedness », the american journal of sociology, vol 91, n°3 pp. 481-510.

⁶¹ Bourdieu Pierre, « Les structures sociales de l'économie », Paris, Editions du Seuil, 2000, p. 361.

⁶² Le Velly Ronan, « Sociologie du marché », Op cit pp. 21-56.

⁶³ Supiot Alain, « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit Social*, n°3, pp. 229-242.

⁶⁴ Garcia Marie-France, « La construction sociale d'un marché parfait », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 65, 1986, pp. 2-13

⁶⁵ Zelizer Viviana, « Morals and Markets ». The Development of Life Insurance in the United States, Transaction Books, New Brunswick, 1979 ou Zelizer Viviana. « Repenser le marché » *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 94, septembre 1992. pp. 3-26.

⁶⁶ Trompette Pascale, « Le marché des défunts », Paris, Presses de sciences-po, 2008.

Cette recherche peut s'inscrire dans le sillage des enquêtes qui traitent de l'andragogie⁶⁷, et plus particulièrement des apprentissages pédagogiques réservés aux adultes tout au long de leur vie. Même s'il semble étrange de la présenter ainsi, la formation des élus locaux peut être considérée comme un type particulier de « formation professionnelle continue »⁶⁸. Particulier, dans la mesure où elle ne se déploie qu'au sein du champ politique et seulement en direction d'un public qui ne se définit pas, par lui-même, comme « professionnel » de l'activité qu'il occupe. Par « formation des élus », nous comprenons ainsi les enseignements délivrés aux élus locaux par les organismes agréés dans le cadre du droit posé par la loi n°98-102 du 3 février 1992 ainsi que celle la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Terrains et méthodes d'enquêtes

Le droit de formation des élus locaux est un objet vaste. Vouloir tout à la fois interroger son histoire, ses instances de régulation et les acteurs qui s'y impliquent suppose de multiplier les terrains de recherche et les modalités d'investigations. Surtout que ces différents aspects demeurent des angles morts des recherches académiques. Très peu de connaissances académiques existent pour comprendre qui se mobilise pour faire émerger cette pratique, comment elle se diffuse par la suite à un nombre de plus en plus important d'acteurs et d'institutions qui s'en saisissent sous des formes diverses, et comment surtout elle arrive à s'imposer comme un besoin inhérent à l'exercice des mandats locaux pour ensuite être mobilisée par les élus dans le cadre de leur mandat.

Le premier terrain d'enquête est consacré à l'histoire de la mise en législation du droit. Une telle démarche est rendue difficile par le caractère informel et l'éparpillement des organismes de formations s'adressant de manière régulière ou exceptionnelle aux élus. Un premier travail d'identification des lieux d'archivages est entrepris par l'intermédiaire du catalogue du Système Universitaire de Documentation (SUDOC). Plusieurs institutions sont retenues ; la Bibliothèque Nationale de France (BNF), la Bibliothèque de l'Hôtel de Ville de

⁶⁷ Si la pédagogie se définit comme la science de l'éducation des enfants, l'andragogie (des termes grecs *andros* et *logos*) n'en est que son versant concernant les adultes ou autrement dit, la science de l'éducation des adultes.

⁶⁸ Dubar Claude, « La formation professionnelle continue », Paris Repères, La Découverte, (sixième édition), 2015, p. 124.

Paris (BHdV). Les principales archives recueillies sont des périodiques édilitaires⁶⁹ parus au cours du XXe siècle ainsi que les archives produites par différents ministères (de l'Intérieur, de l'Économie, de l'Éducation ou encore de l'Agriculture). Des lieux plus secondaires comme les Archives Nationales, les Bibliothèques de l'Université de Nantes et de Dijon, ainsi que de la bibliothèque municipale de la commune de Crolles, permettent également d'apporter des éclairages plus précis sur le parcours d'organismes aujourd'hui disparus⁷⁰.

Par la constitution d'un corpus de plusieurs milliers de documents, il est possible de reconstituer une certaine histoire de la formation des élus locaux. En effet, cette recherche n'a pas la prétention de reconstruire « l'Histoire » exhaustive de la formation des élus locaux. Du fait de son dynamisme et de son éparpillement aussi bien géographique que temporel, une telle démarche se révélerait impossible à réaliser. Car, au-delà des biais inhérents à la conservation des archives⁷¹ qui, récoltées et sélectionnées dans des logiques propres, peuvent donner une image déformée des faits historiques étudiés, de nombreux acteurs ont aujourd'hui disparus ou n'ont pas laissé d'archives accessibles. C'est particulièrement le cas de l'Association des Maires de France (AMF). La perte de ses archives à la suite des inondations de 2016 rend impossible la reconstitution exacte de son action dans ce domaine.

Néanmoins, une partie de la difficulté peut être contournée par le nombre et la diversité des archives recueillies ; allant aussi bien de la revue édilitaire aux travaux académiques, en passant par les archives des organismes de formation à ceux des ministères engagés dans la question, il est possible de recouper la majorité des informations recueillies et de les questionner directement par la réalisation d'entretiens avec certains de leurs producteurs. Même s'il s'agit d'étudier une pratique qui a réussi à s'institutionnaliser, ce regard diachronique sur la formation des élus locaux n'a pas comme objectif de s'inscrire dans une vision linéaire ou téléologique, faisant de la formation, telle que nous la connaissons aujourd'hui, un phénomène « évident » amené à advenir. Au travers de la reconstitution de son histoire, il est plus question de « reconstruire les possibles qui se trouvaient exister jadis pour les acteurs, possibles entre lesquels l'histoire a tranché, rendant du même coup invisibles

⁶⁹ Les revues particulières utilisées pour cette enquête sont : « Le Quotidien du Maire », « Pouvoirs Locaux », « La gazette des communes », « Vie publique, le journal des élus », « l'Annuaire des collectivités territoriales », « Départements et communes », « Elus & formation ».

⁷⁰ Quelques organismes de formation, disparus ou encore existant, ont laissé des traces de leur histoire comme par exemple l'Association pour la démocratie et l'éducation sociale et locale (ADELS), le Centre de formation de Crolles (CIFODEL), l'ORICEP etc.

⁷¹ Israël Liora, « L'usage des archives en sociologie », in Serge Paugam (dir), « *L'Enquête sociologique* », Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 167-185

ceux qui n'ont pas prévalu »⁷². Ainsi, l'étude de l'institutionnalisation de la formation des élus locaux consiste à regarder comment cette dernière est passée d'une pratique officieuse à un objet juridique inscrit dans la loi, tout en étudiant, dans le même temps, les multiples versions de formations qui ont pu exister, se concurrencer ou s'allier, mêmes si toutes n'ont pas connu le même succès que celle retenue durant l'entreprise de formalisation juridique des années 1990.

Le second terrain d'enquête concerne la régulation du droit de formation des élus. Cette démarche se confronte à la réalité du terrain ; étant seul à exercer cette fonction, le Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) est l'unique instance centralisant l'ensemble des documents et personnels traitant de la formation des élus locaux entre 1993 et 2017⁷³. Repérée comme institution centrale pour la recherche, une prise de contact est rapidement entreprise dès le début du travail de thèse. Après plusieurs échanges et une présentation des objectifs de la recherche auprès des représentants de la sous-direction des élus locaux de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), une autorisation de présence quatre mois est accordée entre mars et juin 2017. Cette entrée dans le terrain ministériel, pensée initialement comme peu probable, est rendue possible par certains jeux internes au secrétariat du CNFEL. Regroupant cinq personnes, le service ministériel du CNFEL est composé en 2017 d'une cheffe de service et de son adjointe, placée toutes deux sous la hiérarchie du sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale, de deux secrétaires (une principale, cadre A et une subsidiaire employée à diverses tâches, cadre C que nous appellerons Marie) et d'un étudiant de Master 2 de droit public, que nous appellerons Mathieu, engagé pendant une année. Au moment de la demande d'enquête (formulée en décembre 2016), le CNFEL est en cours de recrutement d'une nouvelle secrétaire principale et n'a plus de personnel dédié à la gestion du service et des dossiers transmis par les organismes de formation. La tâche du secrétariat est alors répartie entre Marie, secrétaire de catégorie C, qui délaisse pour l'occasion ses autres activités, et Mathieu, le stagiaire de Master 2. Réunit sur une même activité, ces deux personnes partagent une proximité générationnelle qui les aide à développer une relation amicale et partager leurs critiques du système actuel du droit à la formation pour les élus locaux. Dans ce cadre, ils se saisissent de la demande d'enquête comme un moyen de modifier l'équilibre des forces

⁷² Payre Renaud, « Une science communale ? » Réseaux réformateurs et municipalité providence, Paris, CNRS éditions, 2007 p. 22.

⁷³ Après 2017, le droit « DIFe » commence et la Caisse des Dépôts et Consignations devient l'une des instances productrices d'archives.

numériques entre les administrateurs civils aux commandes du service et les subalternes dont ils se sentent faire partie. Surtout, ils anticipent que la recherche appuie une vision critique du droit et de son organisation. En ce sens, l'acceptation de la demande de recherche, largement travaillée par Mathieu pour limiter les aspects négatifs auprès du sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale, est vécue comme une victoire symbolique par ce dernier.

L'investissement de ces deux personnes permet de mettre à disposition de l'enquêteur un bureau au sein du secrétariat du CNFEL, le plaçant au centre du fonctionnement routinisé du CNFEL et du travail des agents en charge du secrétariat. Fort de cette aide bienvenue, la principale méthode d'enquête alors déployée est celle de la constitution d'un corpus d'archives. La totalité des 124 procès-verbaux de séance du CNFEL entre 1993 et 2016 est récoltée, ce qui représente 1740 pages et 76h d'enregistrement.⁷⁴ Également, la moitié des dossiers d'organismes agréés en 2017 sont étudiés, soit une centaine de structures. De surcroît, cette position au sein du CNFEL favorise la conduction de plusieurs entretiens formels comme informels avec divers membres de l'administration⁷⁵ et du CNFEL⁷⁶ pour saisir plus finement certains parcours personnels⁷⁷. Cependant, la position non-participante se redéfinit au fur et à mesure de l'enquête. Ayant été intégré au secrétariat du CNFEL et devenant « une tête connue », l'enquêteur entre lui-même dans les jeux relationnels du service et participe directement à ses activités. Ainsi, sollicité par Mathieu pour traiter des dossiers de recours gracieux et par Marie pour l'aider à produire le rapport triannuel d'activité du CNFEL, la position d'enquête reste mouvante et permet à l'enquêteur d'entrer personnellement dans le travail de régulation de la formation des élus locaux.

Le troisième et dernier terrain d'enquête s'intéresse aux rapports que les élus locaux entretiennent à la formation. Pour mesurer la diversité des pratiques, un échantillonnage par grappe d'une trentaine de collectivités de la région des Pays de la Loire est réalisé. En tout, une

⁷⁴ Entre les comptes rendus écrits (1993-2012) et les enregistrements (2012-2016), la qualité des matériaux est inégale. D'un côté les séances sont décrites alors que de l'autre, les micros individuels ou d'ambiance permettent de réécouter l'entièreté des échanges entre les membres du CNFEL.

⁷⁵ Une série d'entretiens informels ont été menés sur le long des quatre mois de présents auprès de quatre membres de l'administration (Directrice du Bureaux des Élus Locaux, Secrétaires de catégorie A et C ainsi que l'étudiant stagiaire) ainsi qu'un entretien formel avec le Sous-Directeur de la DGCL.

⁷⁶ Une dizaine de membres du CNFEL (anciens et présents) ont été interviewés.

⁷⁷ Avec comme limite toutefois de ne pas entrer dans un cadre de questionnements perçus comme trop intime. C'est notamment ce qui a été reproché *a posteriori* à l'enquêteur à propos d'une entrevue négociée avec le sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale qui se serait amusé (plaint ?) de questions trop personnelles.

région, deux départements, cinq intercommunalités ainsi que vingt-deux communes sont enquêtées⁷⁸. Pour chacune de ces collectivités, les comptes administratifs des années 2008 à 2018 sont récupérés⁷⁹. Dans la mesure où, depuis 2002, les collectivités locales sont obligées d'y faire paraître les actions de formation engagées pour leur élus, les comptes administratifs constituent des documents pertinents et faciles d'accès pour mesurer la variabilité des formations et des thématiques suivies en fonction du niveau institutionnel (régional, départemental, intercommunal, municipal). Malgré le caractère officiel et standardisé de ces documents, plusieurs se sont révélés absents ou incomplets, notamment parmi l'échantillon municipal. Pour pallier cette difficulté, trois communes initialement tirées au sort sont remplacées. En tout, près de 300 comptes administratifs sont récoltés. De plus, les comptes administratifs permettent de s'intéresser plus précisément aux élus locaux d'un point de vue individuel. Pris sur une période de dix années, des parcours de formation se distinguent selon la fréquence et la diversité des stages suivis. Pour comprendre les motivations qui poussent ou les obstacles qui retiennent les élus de se former, une série d'entretien est réalisée auprès de profils sélectionnés à l'avance. Réalisés en période de crise sanitaire, les entretiens sont majoritairement conduits à distance et quelques-uns en présentiels. En tout, vingt-cinq entretiens sont conduits auprès de cinq élus régionaux, quatre élus départementaux, huit maires ainsi que huit conseillers municipaux⁸⁰.

⁷⁸ Un tirage au sort spécial a été effectué pour le niveau communal afin que l'échantillon soit représentatif des strates de population des communes du département de Loire-Atlantique.

⁷⁹ Cet intervalle de dix années est défini par la date de l'enquête, réalisée en 2019, qui ne permet l'accès qu'aux comptes administratifs de l'année 2018. De plus, avant les années 2006-2007, les comptes administratifs des collectivités s'avèrent rarement complets en ce qui concerne la formation des élus. De ce fait, la date la plus proche des élections municipales après 2006 a été retenue pour commencer la série de recueil.

⁸⁰ Plusieurs élus interrogés sont en situation de cumul de mandat. Voir le tableau n°3 page 266.

Partie 1 – Les trois séquences d’une mise en législation imprécise

L'une des raisons qui explique l'instabilité de la formation des élus locaux se retrouve dans les conditions de son histoire. Avant de bénéficier au début des années 1990 d'une reconnaissance législative, la formation des élus est une pratique développée par une diversité d'organismes qui participe par ses innovations, tentatives et échecs, à lui donner des aspects variés. Pourtant, sa mise en législation ne permet pas de poser une définition claire et explicite sur ce qu'elle est, ses limites ou les enjeux qu'elle porte. L'objectif de cette première partie est d'interroger l'histoire de la formation des élus locaux pour essayer de comprendre comment elle émerge et s'institutionnalise, d'abord de manière informelle, puis comme un droit, pour finalement rester une pratique « imprécise »⁸¹. Trois principales séquences structurent cette histoire.

La première est celle d'une départisanisation de la formation des élus locaux. Monopole des partis politiques issus du socialisme révolutionnaire au tournant du XXe siècle, la formation apparaît initialement comme un outil permettant d'agir sur les élus d'origine ouvrière soit pour les contrôler, soit pour les légitimer. À partir des années 1960, des organismes émergent en dehors ou s'écartent des partis et modifient sa teneur. C'est le cas de l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale⁸² (ADELS) ou encore du Centre Départemental de Formation Communale et Sociale (CDFCS). Dans les deux cas, la formation des élus échappe au strict contrôle des partis pour entrer soit dans l'univers de l'éducation populaire, soit pour se territorialiser. Néanmoins, la diversification de ses formes ne l'empêche pas d'être utilisée comme un outil subversif. Quand les partis socialistes forment les élus pour créer les conditions d'une révolution prolétarienne, l'ADELS essaye d'encourager la décentralisation des pouvoirs et le CDFCS d'améliorer l'autonomie des élus vis-à-vis des services préfectoraux.

La deuxième est celle de la multiplication et de l'éparpillement des organismes et des offres de formation en direction des élus. Au cours des années 1970-1980, au moment de la démocratisation de la formation professionnelle continue, la formation des élus se popularise et devient un objet d'expérimentation. Dans un cadre où la décentralisation des pouvoirs devient probable, un nombre important d'organismes et de structures s'en empare de manière aussi diverse qu'informelle. C'est le cas des universités, des associations d'élus, d'éducatrices

⁸¹ La présente enquête n'a pas la prétention de proposer une histoire exhaustive de la formation des élus locaux. Les biais inhérents à la conservation et la sélection des archives doublés du caractère éparpillé de son histoire, rend cet objectif difficile à tenir.

⁸² Dont la première dénomination jusqu'en 1963 est « Association Démocratique des Élus Locaux et Sociaux ».

permanentes ou encore des organismes de formation professionnelle. La formation des élus prend des colorations nouvelles qui coexistent pour parfois s'assembler ou se concurrencer sans pour autant disposer de cadre légal.

La troisième s'observe avec la mise à l'agenda législatif de la formation des élus locaux.⁸³ Après un développement informel de la pratique, des volontés de formalisation apparaissent. D'abord du côté du ministère de l'Intérieur qui entreprend, à la fin des années 1970, de coordonner les différents acteurs. Puis du côté des organismes de formation. Les débats parlementaires sur les futures lois de décentralisation de 1982-1983 ouvrent une opportunité pour faire reconnaître la formation des élus comme un droit. Une fédération nationale est créée entre les associations d'élus et les organismes de formation professionnelle pour peser activement sur les débats parlementaires. Mais associé à la question du « statut de l'élu », le droit de formation est repoussé. Dans cette période d'attente, les organismes de formation continuent leur action et concourent à influencer la reprise des débats au début des années 1990. Finalement, en reprenant une partie des attentes des associations d'élus, la promulgation de la loi n°92-108 du 3 février 1992 reconnaît la formation comme un droit attaché à l'exercice des mandats locaux. Pourtant, la loi demeure très imprécise. Outre le système de financement du droit et d'agrémentation des organismes, elle ne pose aucune définition sur les spécificités d'une telle formation ; les thématiques et les pédagogies adaptées aux élus, les organismes appropriés etc. Cette charge est laissée à la nouvelle instance de régulation du droit, le Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) qui devra, en cours d'exercice, définir les orientations générales de ce nouveau droit.

⁸³ De Maillard Jacques, Kübler Daniel, « Les processus de mise à l'agenda », in : De Maillard Jacques, Kübler Daniel (dir.), « Analyser les politiques publiques », Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2016, p. 23-47. Hassenteufel Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 (n° 157), p. 50-58.

Chapitre 1 – La départisanisation de la formation des élus locaux (1880-1960)

Avec la promulgation et la stabilisation de la III^{ème} République, les conditions sociales propices à l'émergence d'une formation des élus s'affirment. En mettant fin au principe de désignation préfectorale des maires en 1882 et en unifiant le régime juridique des communes en 1884, le système républicain ouvre la conquête des hôtels de villes à un ensemble d'acteurs traditionnellement écarté des responsabilités locales.⁸⁴ C'est le cas des mouvements ouvriers socialistes. Ils entreprennent dès les années 1880 de faire de l'administration des villes un nouveau terrain de lutte contre les élites traditionnelles et patronales. Divisé aussi bien sur la méthode que sur l'idéologie, « le socialisme » reste un objet polymorphe structuré par diverses tendances qui ne confèrent pas les mêmes finalités à la démarche municipaliste⁸⁵. Des traditionnelles associations de secours mutuel, des clubs de discussions ou des sociétés secrètes de propagande qui forment l'ensemble diffus du socialisme français depuis le milieu du XIX^e siècle⁸⁶, la tendance guesdiste se distingue en opérant une rupture organisationnelle et militante. En se donnant comme principe de diffuser le marxisme au sein des couches populaires, elle se tourne vers la centralisation de ses activités militantes⁸⁷ par la création d'une structure partisane ; le Parti Ouvrier Français (POF).

À la fin du XX^e siècle, la nature de la formation des élus est partisane. Développée entre les années 1880-1940, successivement par le Parti Ouvrier Français (POF), la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO), et finalement le Parti Communiste Français (PCF), la formation pour les élus est usinée comme un outil permettant à la fois de contrôler les élus ouvriers envoyés en mandat mais également de combattre « l'illégitimité sociale » de leur condition, dont on les accuse fréquemment, pour incarner une figure acceptable de l'édile. Laissée aux partis de la gauche révolutionnaire pendant plus de soixante ans, la formation des élus se diffuse finalement à d'autres espaces sociaux comme celui du monde de l'éducation populaire. Dans les années 1960, par l'intermédiaire du réseau de l'ADELS, la nature de la formation des élus se modifie ; plus ouverte et pluraliste, ses fonctions se diversifient pour servir une vision militante d'une décentralisation effective des pouvoirs.

⁸⁴ Vandenbussche Robert, « La fonction municipale sous la 3^{ème} République », L'exemple du département du Nord, in *Revue du Nord*, Vol 76, n°305, 1994, pp. 319-337

⁸⁵ Joana, Jean. « La Commune contre le municipalisme. Débat public et politiques municipales à Avignon sous la III^e République (1884-1903) », *Genèses*, n°43, 2001, pp. 89-111.

⁸⁶ Le Flamanc Sophie. « L'émergence du socialisme dans le département du Nord au XIX^e siècle », in Vavasseurs-Desperriers, Jean et Jean-François Sirinelli, Bernard Ménager. *Cent ans de Socialisme septentrional*. Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion, 1995.

⁸⁷ Ménager, Bernard. « Le socialisme municipal dans le Nord de la France des origines à 1939 », in Vavasseurs-Desperriers, Jean et Jean-François Sirinelli, Bernard Ménager. *Cent ans de Socialisme septentrional*. Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion, 1995.

Sans être rattaché à un parti ou une classe, l'élus devient le centre d'un réseau d'acteurs devant être en capacité de maîtriser les principes de conduction de l'action publique pour démontrer, en acte, l'autonomie des territoires dans leur propre administration.

Cette départisanisation de la formation des élus s'illustre particulièrement dans l'initiative locale portée par le Centre Départemental de Formation Communale et Sociale (CDFCS) de la commune de Crolles au sein du département de l'Isère. Déconnectée des enjeux partisans par Paul Jargot, maire communiste de la commune, la formation est convertie en outil pluraliste accessible à tous les élus locaux de l'Isère. Sa mission n'est pas de prétendre « participer à la Révolution » ou de « créer les conditions d'une décentralisation » mais de répondre aux besoins des collectivités iséroises pour conduire leurs politiques publiques. La formation devient surtout un point d'appui pour structurer un réseau local d'élus autour du maire de Crolles et concourir à son accès à la scène politique nationale. En ce qu'il se localise en s'adaptant aux particularités d'un territoire, le CDFCS façonne un modèle de formation qui participe à sa diffusion dans les années 1970.

I) Les racines révolutionnaires de la formation des élus locaux

Au tournant du XXe siècle, les expériences de formation destinées spécifiquement pour les élus locaux en cours de mandat se réalisent au sein des partis ouvriéristes (POF, SFIO) qui développent un intérêt pour l'échelon communal à partir des années 1880. Les premières victoires électorales mettent en responsabilité une population d'un genre nouveau, caractérisée par des attributs sociaux plus modestes qui ne les prédestinent pas, à première vue, à prendre en charge les rôles d'une collectivité⁸⁸. Cette première génération d'élus socialistes découvre un monde nouveau et subit la violence symbolique résultant du décalage entre les exigences d'une institution « bourgeoise » et leurs dispositions populaires. Ils subissent l'illégitimité de leur propre condition⁸⁹ à laquelle ils essaient d'échapper en développant des gages de respectabilité par un apprentissage « sur le tas » des savoir-faire et savoir-être légitimes et, quand ils le peuvent, par le développement de réseaux et structures intercommunales⁹⁰.

Contrairement à cette génération pionnière qui doit tout découvrir, la période d'entre-deux-guerres amène aux responsabilités une nouvelle génération d'élus, plus formée et politisée pour administrer les communes. Elle tire les conclusions des difficultés et des échecs des premières expressions du « socialisme municipal » en s'inspirant notamment des expériences municipalistes internationales pour professionnaliser leurs engagements. Cette seconde génération entre en fonction à l'occasion des fortes victoires municipales de 1919 où de grandes villes telles que Marseille, Lille et Strasbourg tombent sous le joug socialiste⁹¹. Ces nouveaux édiles adoptent les principes d'une gestion communale rigoureuse et légaliste en prenant appui sur de nouveaux lieux de ressources, dispensateurs de conseils et de formations,

⁸⁸ Lefebvre, Rémi. « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel. *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, pp. 87-115.

⁸⁹ Offerlé Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 39^e année, n°4, 1984, pp. 681-716

⁹⁰ Bellanger Emmanuel, « Du socialisme au Grand Paris solidaire ». *Henri Sellier ou la passion des villes, Histoire urbaine*, 2013/2, n°37, p. 31-53.

⁹¹ Chamouard Aude, « Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970. Une expérience locale innovante », *Métropolitiques*, 26 février 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-socialisme-municipal-de-l-entre.html>.

qui seront repris et copiés par le Parti Communiste Français après la scission du Congrès de Tours de 1920⁹².

Cette scission entre la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) et la Section Française de l'Internationale Communiste (SFIC, futur Parti Communiste) force à partir de 1920, les appareils affaiblis à penser une formation militante aussi bien pour fixer leurs nouveaux adhérents que pour assurer le renouvellement des cadres⁹³. Principalement développée par le PCF qui s'engage dans une ouvriérisation de ses bases militantes, la formation va devenir l'un des principaux rouages de mobilité pour les militants d'origine modeste qui connaissent par cet intermédiaire une ascension au sein des instances du parti pouvant se traduire parfois par une ascension sociale. Produit d'un investissement long et studieux au sein des écoles du parti⁹⁴, les militants sélectionnés pour entrer en fonction échappent progressivement à l'illégitimité⁹⁵ de leur condition par la connaissance préalable des principales procédures administratives acquises durant les formations aux fonctions électives du parti et par la vision politique qu'ils véhiculent. Mais une fois armés à endosser les fonctions électives, les élus locaux investissent des registres d'action et des réseaux à la fois extérieurs au parti et étrangers à ses prescriptions partisans. Une fois formés et mis en responsabilités, les militants élus se confrontent à la réalité de l'exercice édilitaire qui ne peut se vivre exclusivement sous un mode antagoniste et révolutionnaire. En faisant le constat que leurs élus sortent progressivement de leur zone d'influence, la SFIO et surtout le PCF tentent de mettre en place un ensemble de contrôles édilitaires, dont la formation fait partie.

La formation des élus locaux naît pour remplir une double fonction partisane. Elle doit permettre à la fois de contrôler les actions des militants une fois en fonction, pour se prémunir de toute volonté d'appropriation personnelle des mandats considérés comme à la disposition des appareils partisans et les aider à endosser un rôle d'élu capable de porter les politiques interventionnistes voulues par le « socialisme ou communisme municipal » pour incarner une figure de l'édile acceptable.

⁹² Bellanger Emmanuel, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in Girault Jacques (dir), « Des communistes en France (années 1920-années 1960) », Paris, publication de la Sorbonne, 2002 pp. 293-317, p. 296.

⁹³ Tartakowsky Danielle, « Les premiers communistes français », Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1980, pp. 31-33.

⁹⁴ Ethuin Nathalie, « A l'école du parti : l'éducation et la formation des militants et des cadres au parti communiste français (1970-2003) », thèse de doctorat en Science politique, soutenue à Lille 2 en 2003, sous la direction de Christian-Marie Wallon-Leducq.

⁹⁵ Offerlé Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », op cit.

1) Contrôler les élus ouvriers par la formation

Scission de la Fédération du Parti des Travailleurs Socialistes de France (FPTSF), le Parti Ouvrier naît en 1882⁹⁶ d'un désaccord interne au mouvement socialiste sur la méthode révolutionnaire à adopter. Pour les « broussistes »⁹⁷, le mouvement ouvrier ne peut attendre une hypothétique révolution pour prendre le pouvoir mais doit le faire en plusieurs étapes, en conduisant les réformes nécessaires pour progressivement construire les conditions de l'avènement du socialisme en France. Les élections communales sont alors pensées comme l'une de ces étapes permettant de préparer l'ensemble social aux conditions de l'abolition du capitalisme et de l'ordre bourgeois. Plus rigoristes, les « guesdistes »⁹⁸ théorisent la Révolution par la prise de l'État par le prolétariat. Tout compromis intermédiaires avec la bourgeoisie éloignerait la possibilité de faire advenir les conditions d'une révolution ouvrière ; les mesures réformatrices ne permettant pas de créer les conditions propices au soulèvement révolutionnaire du peuple et risquant d'encourager la corruption des militants envoyés sur « le front » de la lutte. Ce serait tout particulièrement le cas pour les élus locaux qui, une fois investis, se confronteraient à une institution perçue par essence comme bourgeoise et corruptrice.

1.1) Lutter contre la notabilisation des élus ouvriers

Anti-réformiste et suspicieux des élus, le Parti Ouvrier s'engage néanmoins dans les différentes élections qui se présentent à lui⁹⁹. Converti à l'idée que l'implantation électorale lui assurera un tremplin pour se développer, le POF réussit à prendre la direction de plusieurs dizaines de communes¹⁰⁰ à la suite des élections de 1892 et 1896. Loin d'infléchir sa doctrine, cette entrée par la municipalité se réalise dans un refus du « socialisme municipal »¹⁰¹ en reléguant à un rôle subalterne les communes dans l'effort révolutionnaire :

⁹⁶ Il sera renommé « Parti Ouvrier Français » en 1892.

⁹⁷ Courant représenté par Paul Brousse (1844-1912) et Jean Allemane (1843-1935).

⁹⁸ Courant représenté par Jules Bazile dit Guesde (1845-1922) et Paul Lafargue (1842-1911). Voir Willard Claude. « Les Guesdistes : le mouvement socialiste en France (1893-1905), Thèse pour le doctorat ès lettres, Université de Paris I, 1965.

⁹⁹ Principalement les scrutins législatifs et municipaux entre les années 1890 et 1900.

¹⁰⁰ Roubaix, la Ciotat, Narbonne, Montluçon, Marseille, Cours, Toulon etc.

¹⁰¹ Ménager Bernard. « Le socialisme municipal dans le Nord de la France des origines à 1939 », in Vavasseurs-Desperriers, Jean et Jean-François Sirinelli, Bernard Ménager. « Cent ans de Socialisme septentrional ». Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion, 1995. Ou, Lefebvre, Rémi.

*[...] le Parti Ouvrier Français a toujours poursuivi la conquête du pouvoir administratif de la commune, non pas parce qu'il espère trouver la solution de la question sociale dans la prise de possession des Hôtels de ville, mais pour des raisons de combat et de propagande. [...]. La transformation sociale que les travailleurs attendent – et qui ne viendra que de leur propre organisation de classe – ne se réalisera pas, ne peut pas se réaliser par la voie communale. [...] Le seul et unique outil de la transformation sociale, c'est l'État, conquis pacifiquement ou violemment, c'est le pouvoir central qui dispose – et abuse – de la liberté de faire ou de défaire les lois.*¹⁰²

Municipaliste, le Parti Ouvrier Français n'en reste pas moins un organe politique tourné vers l'exercice du pouvoir central. Les communes sont conçues comme des institutions bourgeoises « domesticables » mais incapables de mener par elles-mêmes la lutte émancipatrice des classes laborieuses. Même si leur rôle consiste plus à être des « tribunes de propagande » et des lieux d'exercice pour « habituer la classe ouvrière à la prise des pouvoirs publics »¹⁰³, « l'action électorale » se construit comme un des enjeux primordiaux du POF. Elle permet de développer une branche « légale » de la lutte contre la bourgeoisie capitaliste, de réaliser des « améliorations de détail » au bénéfice de « la classe des travailleurs », et de disputer plus largement des espaces de domination aux classes possédantes¹⁰⁴. Dans cette démarche, l'administration communale sert la stratégie de « l'engrenage » théorisée par J. Guesde qui consiste à faire entrer les ouvriers dans « un des rouages de l'État bourgeois pour le faire grincer et préparer la révolution »¹⁰⁵. Mais sans être laissée aux particularités locales, l'entrée par la commune dans le jeu électoral reste un exercice excessivement centralisé, défini et organisé par l'organe dirigeante du Parti, « le Conseil National »¹⁰⁶, qui développe plusieurs technologies pour essayer de s'en assurer le monopole.

« Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, vol. 54, 2004, pp. 237-260.

¹⁰² Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°3, février 1900. Archives Nationales.

¹⁰³ Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°2, janvier 1900. Archives Nationales.

¹⁰⁴ Huitième Congrès National du Parti Ouvrier, Tenu à Lille, le samedi 11 et dimanche 12 octobre 1890, Archives Nationales.

¹⁰⁵ Le Digol Christophe et Virginie Hollard, Christophe Voillot, Raphaël Barat. « Histoire d'élections », Paris, CNRS Editions, 2018, Chapitre 23.

¹⁰⁶ Willard Claude. « Les Guesdistes : le mouvement socialiste en France (1893-1905), Thèse pour le doctorat ès lettres, Université de Paris I, 1965

Le premier de ces outils est l'adoption d'un programme commun valable pour tous les militants que l'on prédestine aux fonctions. Adopté en 1891 lors du 9^{ème} Congrès National en prévision des futures élections municipale de 1892, le « Programme de Lyon »¹⁰⁷ agit comme un ensemble de propositions organisant par avance l'action que chaque élu ouvrier devra accomplir ou soutenir¹⁰⁸. Construit dans ce but, le rôle directif du programme est affirmé un an plus tard, lors du 10^{ème} Congrès National, qui statue que « les conseils municipaux socialistes devront poursuivre sans relâche l'application du programme de Lyon » et que même « les conseillers socialistes isolés au sein d'assemblées bourgeoises auront à s'efforcer de faire prévaloir ces réformes dans leur sphère d'action »¹⁰⁹. Cette définition préalable de l'action des futurs élus est à relier à la vision que le guesdisme confère aux fonctions locales. Ne reconnaissant aucune personnification du mandat, l'élu ouvrier désigné comme membre d'une classe, est le relais fonctionnel du Parti et des décisions qu'il adopte :

*Au lendemain de ces diverses élections, les élus du Parti Ouvrier, ne demandant au pouvoir communal que ce qu'il pouvait donner, ne s'illusionnant pas sur les conséquences des résultats à obtenir, se mirent tout de suite à l'œuvre. Élus d'une classe, ils avaient à servir une classe, la classe ouvrière. Le Contrat qui les liait à cette dernière était le programme de Lyon.*¹¹⁰

L'élu guesdiste entre dans une logique de « mandat obligataire » qui borde *a priori* son champ d'action. Il doit notamment signer des abdications d'indépendance ou des démissions en blanc¹¹¹. Pour le POF, l'objectif de cette délimitation est de lutter contre toute tentative de « notabilisation » considérée comme une déviance des élus ouvriers vis-à-vis de leurs intérêts de classe. Lutte qu'il ne gagnera jamais véritablement dans la mesure où sa tutelle restera bien

¹⁰⁷ Elaboré en dehors du programme général du POF, le programme de Lyon est l'expression d'une volonté du parti que de poser les cadres des revendications rentrant dans la compétence du pouvoir communal que les élus ouvriers doivent mener par leur action. Le programme de Lyon est structuré en 14 articles qui organisent l'institution de cantines scolaires, des limitations du temps de travail, de la suppression des taxes d'octroi sur les denrées alimentaires, sur la création d'indemnité pour les élus, de la publication d'un bulletin municipal etc.

¹⁰⁸ Willard Claude. « Jules Guesde, l'apôtre et la loi ». Paris, les Editions Ouvrières, 1991, p. 68

¹⁰⁹ Dixième Congrès National du Parti Ouvrier, Tenu à Marseille, du 24 au 28 Septembre 1892, Archives Nationales.

¹¹⁰ Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°4, mars 1900. Archives Nationales.

¹¹¹ Lefebvre Rémi. « Ce que le municipalisme fait au socialisme. Eléments de réponse à partir du cas de Roubaix », in Girault, Jacques (dir.), « L'implantation du socialisme en France au Xxe siècle ». Partis, réseaux, mobilisation », Paris, Publication de la Sorbonne, 2001, pp. 123-141

plus rhétorique que pratique. En effet, au-delà de la nature décontextualisée et dépersonnalisée des mandats qu'il souhaite instituer, le POF n'empêche pas « ses » élus de reproduire les comportements édilitaires qu'il dénonce ; particularités territoriales, clientélismes, défenses des intérêts personnels etc, autant de pratiques qui entrent en contradiction directe avec les préconisations partisans liées à la classe ouvrière¹¹². Sur le terrain, les élus d'origine populaire sont pris dans une série d'injonctions contradictoires. En entrant dans une institution dont ils méconnaissent les usages et ignorent les codes, ces militants se confrontent à une véritable « culture d'institution »¹¹³, les dotant contre toute volonté préalable d'un « capital de gestes et de formules » en adéquation avec leur nouvelle fonction¹¹⁴. En d'autres termes, les élus socialistes intériorisent malgré eux les règles de la « civilité bourgeoise »¹¹⁵ ordonnant la bienséance des activités de représentation publique, de l'hypercorrection corporelle et langagière etc.

Cette acculturation semble d'autant plus nécessaire que l'action municipale dépend en grande partie des relations entretenues avec les corps intermédiaires (préfets, fonctionnaires etc) qui ne pourraient s'établir normalement dans un conflit ouvert et permanent. L'action publique locale, pour être efficace, suppose en effet des compromis qui mettent à mal la fidélité aux principes socialistes que cette génération d'élus incarne¹¹⁶. Contre les interdictions du Parti, ils entrent néanmoins dans des jeux de relations avec les autorités de l'État bourgeois et s'émancipent de leur seul rôle partisan pour endosser la figure moins clivante de l'édile bienfaiteur proche de sa communauté.

1.2) La formation comme technologie de contrôle

Face à la difficulté d'imposer son programme et sa vision de l'exercice communal, le POF essaye d'accroître son contrôle sur les élus à l'occasion des nouvelles victoires électorales de 1896. Alors que son envergure municipale devient réelle et qu'une nouvelle génération d'élus

¹¹² Lefebvre Rémi. « Les socialistes, la question communale et l'institution municipale. Le cas de Roubaix à la fin du XIXe siècle », *Cahiers Jaurès*, n° 177-178, 2005, pp. 67-90.

¹¹³ Biland Emilie. « Les cultures d'institution », in Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin, 2010, pp. 177-192.

¹¹⁴ Lefebvre Rémi. « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Lagroye, Jacques et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin, 2010, pp. 219-247.

¹¹⁵ Lefebvre Rémi. « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel. *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, pp. 87-115.

¹¹⁶ Bellanger Emmanuel. « Du socialisme au Grand Paris solidaire, Henri Sellier ou la passion des villes ». Histoire urbaine, société française d'histoire urbaine (SFHU), 2013, pp. 31-52.

prend ses fonctions, le POF décide d'aménager un espace spécialement dédié aux élus du parti pour coordonner l'ensemble de leur action. Lors de son 14^{ème} Congrès National tenu à Lille, il met en place une « Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français » qu'il place sous son contrôle direct :

Le Congrès de Lille jeta les bases d'une fédération s'étendant sur toute la France et placée sous le contrôle du Conseil national du Parti ouvrier. Il fallait créer et multiplier les relations entre les élus et prouver les moyens propres pour arriver à la réalisation complète de programme municipal sorti du Congrès de Lyon. Il parut pratique et indispensable au Congrès de Lille de s'arrêter à une entente combinée et à une action simultanée des municipalités et des minorités socialistes qui doivent tenir compte des entraves légales et gouvernementales et de leur responsabilité morale devant le Parti.¹¹⁷

Second outil d'encadrement des élus, la Fédération Nationale est pensée prioritairement pour renforcer la loyauté des élus vis-à-vis du parti et s'assurer du respect de ses engagements programmatiques. Exprimés dans ses statuts, la Fédération a pour objectif de « créer entre ses membres des relations régulières pour leur faciliter l'accomplissement du mandat qu'ils ont reçu, d'arriver à rendre leur action plus uniforme et par conséquent plus puissante »¹¹⁸. En euphémisant les dissensions qui existent en son sein, la Fédération Nationale va agir en complément du programme, pour en renforcer la force coercitive et orienter activement les élus dans la réalisation des revendications partisans. En réunissant les élus en parallèle des Congrès Nationaux du Parti, la Fédération prend la gestion d'un « centre de ressources » accessible à tout élu en recherche d'aide ou de conseil. Mais également, elle décline les orientations partisans du Programme de Lyon en séries de formations qu'elle anime aux militants élus.

C'est notamment le cas lors du III^{ème} Congrès des élus socialistes de la région nord qui se réunissent le dimanche 22 juillet 1900 à Lille ou du premier Congrès des élus socialistes du Centre à Montluçon le 18 août de la même année où les élus se trouvent convoqués pour assister à des séances de formation. Les sujets d'enseignements sont divers. Dispensés par les cadres du parti, les élus reçoivent des instructions sous forme pédagogique pour adopter les résolutions sur l'accès à la culture des ouvriers ou encore mettre en place une « politique d'assistance sociale prolétarienne ». Dans les deux cas, il s'agit bien plus de dicter de manière

¹¹⁷ Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°10, septembre 1900. Archives Nationales.

¹¹⁸ Ibid.

verticale aux élus les procédures permettant de respecter les engagements du parti que de leur apprendre à faire par eux-mêmes :

*Les bureaux de bienfaisance et les hospices et hôpitaux seront sous la direction municipale, et le personnel qui les dessert sera laïcisé. Au bureau de bienfaisance [...] il sera alloué des subsides communaux plus considérables et il y sera ajouté des comités d'enquêteurs de quartiers afin que les secours soient plus efficaces et plus rapidement distribués. Dans les auspices et hôpitaux, la liberté de conscience sera d'autant mieux respectée [...] que les aumôniers seront mis à la porte des établissements hospitaliers. La clinique ne sera autorisée que sur le consentement des malades. Les médecins des hôpitaux seront sous la direction de l'administration hospitalière. Afin de laïciser facilement les établissements hospitaliers, il sera créé des services d'infirmiers et d'infirmières. Le personnel de l'administration hospitalière sera payé d'une façon plus équitable, le service de l'assistance sociale n'admettant pas plus l'exploitation des pauvres par les pauvres que celle des pauvres par les riches. Il sera créé immédiatement, dans les châteaux, des pavillons et services des tuberculeux. [...]*¹¹⁹

Dans une autre mesure, lorsque le Programme de Lyon n'est plus suffisant, la formation prend une fonction de coordination de l'action des élus face aux divers événements d'actualité qui engagent des modifications dans la gestion des institutions communales. Même s'il ne s'agit plus de rendre compte de décisions préalablement adoptées par le Parti, la formation devient un outil de formulation de nouvelles positions communes adaptables pour tous les élus. C'est par exemple le cas à la suite de la promulgation de la loi du 29 décembre 1897 qui impose un dégrèvement sur les boissons dites hygiéniques dont la taxe ne sera désormais plus touchée par communes. Destabilisant les comptes municipaux, la Fédération organise sous la présidence d'Eugène Fievet, maire de Caudry, et de François Cartegnies, maire de Wignehies, une séance d'études des budgets communaux des stagiaires présents pour déterminer la meilleure marche à suivre permettant de combler le manque à gagner. Après une étude précise des dispositions de la loi, la séance est organisée autour de l'analyse de plusieurs documents budgétaires pour permettre aux élus d'anticiper les futurs déficits et de trouver des taxes de remplacements ne contredisant pas les principes de la politique communale prolétarienne¹²⁰ :

¹¹⁹ Formation dispensée le dimanche 22 juillet 1900 par Henri Ghesquière alors adjoint au maire de Lille (POF) aux élus socialistes de la Fédération du Nord sur l'assistance sociale. Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°9, 1900. Archives Nationales.

¹²⁰ Formation dispensée par d'Eugène Fievet maire de Caudry et de François Cartegnies, maire de Wignehies aux élus socialistes de la Fédération du Nord le dimanche 22 juillet 1900. Bulletin

*Le citoyen Daudrumez d'Armentières, donne des renseignements sur l'octroi de sa ville. La loi, dit-il, ne profitera qu'à la bourgeoisie [...]. Il cite des chiffres et déclare que des taxes pourraient être levées sur la force motrice, la propriété bâtie. Il propose de présenter le budget 1901 avec les taxes anciennes. Le citoyen Delory fait observer que le Gouvernement les obligera à appliquer les lois, et qu'alors ils supportent les mauvais effets du déficit creusé dans le budget. [...]. Le citoyen Delécluze de Lille, dit que les camarades ne doivent pas rester stationnaires. Il serait préférable que les municipalités socialistes aillent au-delà de ce que réclame le Gouvernement. Nous devrions appliquer notre programme et supprimer l'octroi entièrement. [...]*¹²¹

Découchant finalement sur la rédaction d'un vœu commun propre à être adopté de manière unanime dans l'ensemble des communes socialistes de France, les discussions entre élus sur les aspects évolutifs de leurs budgets respectifs montrent la prégnance de la décision collective pour organiser l'action communale. La Fédération, loin de n'être qu'un lieu de rassemblement des élus, se révèle être une instance d'ordonnancement de l'exercice des mandats et d'assignation aux décisions de l'organe centrale. Imaginée dans ce cadre et pour servir ce propos, la formation se construit bien plus comme un dispositif permettant au POF d'administrer indirectement les communes par l'intermédiaire de ses militants que comme un outil au service des élus pour endosser la responsabilité d'une gestion autonome et personnelle du mandat qu'ils reçoivent. Cependant, mêmes cumulées, les différentes technologies de mise sous tutelle ne parviennent pas à créer les conditions d'une soumission totale des élus locaux. En se confrontant à un environnement hostile dans une période économiquement défavorable¹²², les communes socialistes créent de profondes déceptions chez les catégories populaires en ne réalisant pas toutes leurs promesses électorales.

Au-delà de la rigueur de classe, les majorités connaissent de véritables scissions internes recoupant aussi bien des divisions politiques que personnelles¹²³. Surtout, en ravissant des

mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°9, 1900. Archives Nationales.

¹²¹ Extrait des débats entre les élus du Parti Ouvrier Français lors de l'étude des budgets locaux pour supporter le dégrèvement des octrois. Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°9, 1900. Archives Nationales.

¹²² Ménager Bernard, « Le socialisme municipal dans le Nord de la France des origines à 1939 », in Vavasseurs-Desperriers, Jean et Jean-François Sirinelli, Bernard Ménager. « Cent ans de Socialisme septentrional ». Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion, 1995.

¹²³ Lefebvre Rémi. « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel. *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, pp. 87-115.

institutions traditionnellement occupées par les classes possédantes et patronales, les élus socialistes provoquent en retour des réactions hostiles à leur rencontre. De multiples campagnes de dénigrement sont organisées vis-à-vis de leur supposée incapacité à administrer les communes. Mis bout à bout, les difficultés rencontrées par le municipalisme ouvrier fait que, pour de nombreuses communes telles que Lyon, Brest, Saint-Etienne, Bordeaux, Marseille, Toulon ou Roubaix, l'expérience socialiste est éphémère¹²⁴. La perte de nombreuses localités suite aux élections municipales de 1902 participe à la déstabilisation du POF et à sa dilution au sein de la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) en 1905. Désormais, le socialisme municipal, reconfiguré autour d'une nouvelle génération d'élus, doit répondre aux procès en illégitimité qu'on lui adresse.

2) Combattre l'illégitimité des élus ouvriers

Arrachées au patronat par les coalitions ouvrières dès 1892, les premières expériences municipales s'avèrent difficiles pour certains exécutifs socialistes qui n'ont de ressources que leur représentativité de classe et quelques habitudes gardées de la gestion passée des coopératives ouvrières. Les élus trahissent une méconnaissance fondamentale des rouages administratifs ainsi qu'une faible maîtrise des dispositions de l'exercice édilitaire. Les multiples absences, la difficulté à adopter une culture de l'euphémisme et de la délibération ajoutées aux pratiques liées au mode de vie ouvrier, sont autant de remises en cause de l'ordre institutionnel légitime qui encourage l'opposition bourgeoise et patronale à dénoncer l'indignité de leur condition¹²⁵ et à reprendre l'administration de plusieurs villes en 1902 et des sièges au sein des assemblées.

2.1) Légitimer les élus ouvriers par la formation

Comme le montre l'exemple de Jules Joffrin (1846-1890), les attaques en illégitimité des élus ouvriers n'attendent pas le XXe siècle pour être lancées. Dès 1889 jusqu'à son décès en

¹²⁴ Marrel Guillaume. « La mairie, le parti et la carrière. Implantation municipale, cumul et notabilisation des élus socialistes (1892-1940) », in Girault, Jacques (dir.), « L'implantation du socialisme en France au XXe siècle. Partis, réseaux, mobilisation ». Paris, Publication de la Sorbonne, 2001, pp. 143-165.

¹²⁵ Lefebvre Rémi, « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel. *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, pp. 87-115.

1890, élu à la chambre basse, Jules Joffrin concentre sur lui l'ensemble des attaques « classiques » adressées aux candidats et élus ouvriers¹²⁶. Mais en plus de ces discriminations, ses détracteurs trouvent un terrain propice d'illégitimation de son statut au travers de sa personne physique :

Des mains comme il en faut pour ajuster une locomotive mais peu aptes faire des fleurs artificielles ». « L'extérieur un peu lourd est passablement gauche, une tête de poseur de barrières, une chevelure blondasse rejetée en arrière en tuyau de pipe, une moustache rousse des joues rougeaudes et une mâchoire pesant 500 kilos. »¹²⁷

C'est ce même procédé qui, utilisé dix ans plus tard, fait perdre la ville de Roubaix au POF en 1902. En subissant « une longue campagne orchestrée par le patronat local stigmatisant l'alcoolisme, la désinvolture et l'incompétence de l'équipe municipale », le Maire, Henri Carette, se trouve contraint de démissionner¹²⁸. C'est dans ce contexte de recul électoral et de discrimination des élus ouvriers que la SFIO se forme autour de militants qui promeuvent une nouvelle image de l'édile ouvrier. Représentant d'une classe et de ses intérêts, responsable devant le parti, l'élu doit désormais pouvoir maîtriser les dispositifs institutionnels et administratifs des communes pour s'imposer avec sérieux dans le jeu électoral. La question de la compétence et de l'efficacité deviennent des critères de légitimation politique¹²⁹ pour certains représentants des courants socialistes non guesdistes. C'est le cas d'Albert Thomas¹³⁰ (1878-1932) qui expriment toute l'importance que représente « l'éducation municipale » pour diffuser et implanter le socialisme en France.

Intellectuel et militant proche de Jaurès à l'époque de la IIe Internationale, ministre des Armements pendant la première guerre mondiale et premier directeur du Bureau International du Travail de 1919 à 1932¹³¹, A. Thomas intègre dès ses jeunes années les courants socialistes libéraux en cumulant les mandats de maire de Champigny-sur-Marne et de député de la Seine.

¹²⁶ À savoir d'être des inconnus, des incapables et des ignorants.

¹²⁷ Offerlé Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », *Annales*. N° 4, 1984, pp. 681-716

¹²⁸ Sawicki Frédéric, « Les socialistes », in Becker, Jean-Jacques et Gilles Candar. (dir.), « Histoire des gauches en France au XXe siècle », Paris, La Découverte, 2004 pp. 27-50.

¹²⁹ Chamouard, Aude, « La mairie socialiste, matrice du réformisme (1900-1939) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol.4, n° 96, 2007, pp. 23-33.

¹³⁰ Voir la biographie d'A. Thomas dans le Dictionnaire du mouvement ouvrier. URL : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article73731>

¹³¹ Aglan, Alya et Olivier Feiertag, Dzovinar Kenyonian. 2008. « Une première étape », *les cahiers Irice*, n°2 : 5-8.

Il incarnera avec d'autres, le courant socialiste dit « normalien » dans lequel l'intellectuel doit concourir à l'éducation du peuple¹³². Pour lui, l'histoire doit être une arme à la disposition des propagandistes et militants de la SFIO qu'il faut former, tout comme les militants en exercice de mandat local qui nécessitent l'appui du parti pour remplir leurs tâches avec soin¹³³. Il crée une « École du Propagandiste » en 1912¹³⁴, instance de formation militante, et un « Bureau d'Information Permanent » plus spécifiquement tourné vers les élus socialistes et leurs problématiques concrètes de gestion communale¹³⁵. S'il ne peut soutenir jusqu'au bout son projet d'éducation militante et municipale au sein d'une SFIO qui le rejette au sortir de la grande guerre pour son implication active dans le Gouvernement d'Union Sacrée du Président Raymond Poincaré, l'idée de former les élus socialistes pour les légitimer dans leur action est toutefois reprise par Henri Sellier (1883-1943). Fervent municipaliste et chantre des libertés locales¹³⁶, il crée dès 1919, avant que la scission n'intervienne entre les socialistes scientifiques et utopiques¹³⁷, une « Société d'Études et de Documentation Municipale des Villes » dont l'action consiste à « aider dans leur tâche les camarades administrateurs »¹³⁸. L'action de cette « société » est également peu quantifiable dans la mesure où moins d'une année s'écoule entre son installation et le déchirement du Congrès de Tours qui voit Henri Sellier préférer la troisième Internationale à la seconde et adhérer à la Section Française de l'Internationale communiste dès 1920. Même si sa présence au sein du PCF s'avère peu concluante, étant donné son exclusion dès 1922 pour cause de « déviance politique », l'idée d'une formation en direction des élus se diffuse alors au sein du jeune Parti Communiste Français qui voit la majorité de ses cadres rester au sein de la SFIO¹³⁹.

¹³² Guieu, Jean-Michel. « Albert Thomas et la paix, du socialisme normalien à l'action internationale au BIT », *les Cahiers Irice*, n°2, 2008, pp. 65-80.

¹³³ Aglan Alya, « Albert Thomas, historien du temps présent », *les Cahiers Irice*, n°2, 2008, pp. 23-38.

¹³⁴ Candar, Gilles et Christophe Prochasson. « Le socialisme à la conquête des terroirs », *Le Mouvement social*, n°160, 1992, pp. 33- 63.

¹³⁵ Bellanger Emmanuel, « Un siècle de vie municipale en terre socialiste. Histoire du Pré-Saint-Gervais », Paris, Créaphis, 2004, pp 166-189.

¹³⁶ Payre Renaud, « Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence ». Paris, CNRS éditions, 2007

¹³⁷ Burnier Michel-Antoine, « Le Rouge et le Rose, le Roman du socialisme en France ». Paris, Editions de la Martinière, 2011, p.259

¹³⁸ Bellanger Emmanuel, « Ivry, Banlieue Rouge. Une histoire politique dans la France Urbaine du 20^e Siècle », Paris, Créaphis, 2017, pp 127-128.

¹³⁹ Tartakowsky Danielle, « Les premiers communistes français ». Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1980, pp.31-33

Incité à penser le renouvellement de ses militants, le Parti Communiste organise dès son autonomisation un réseau d'écoles en trois niveaux dont la mission est d'assurer la production de militants capables de refléter l'image que le parti veut renvoyer de lui-même¹⁴⁰. Même s'il on retrouve la trace de quelques enseignements dispensés en internes par le parti notamment dans les Écoles Centrales¹⁴¹, la formation des élus semble plus se dérouler en dehors du Parti, dans les structures satellites qui lui sont affiliées. En effet, dès le 1^{er} Congrès du Parti à Marseille en 1921, la Fédération de la Seine se dote d'une « école du propagandiste » qu'elle utilise pour animer une série de conférences pour les militants soucieux de se préparer aux fonctions édilitaires ainsi qu'aux nouveaux élus locaux. Cette école est décrite comme une « centrale d'éducation », où le « socialisme municipal » est inculqué pour former des « orateurs instruits (...) » pour « porter dans la masse prolétarienne la « parole » socialiste, l'amener à comprendre les causes de sa misère et la véritable signification des événements mondiaux »¹⁴². Au-delà des cours qui leur sont spécialement destinés¹⁴³, les élus locaux sont éduqués, au même titre que les candidats ou tout autre acteur des territoires, aux divers sujets afférant au communisme municipal ;

*Des militants tels que Léon Salagnac (maire de Malakoff de 1944 à 1964), Alfred Costes (député élu en 1936), Alvergnat, Ottavi (conseillers municipaux) ou Yvonne Robert, cofondatrice du dispensaire de Bagnolet, sont initiés au statut juridique des communes, à leur budget, à leurs dépenses obligatoires, aux participations financières de l'État et du département, mais aussi au rôle des préfectures, de l'assistance publique et du crédit municipal. La question récurrente de la suppression de l'octroi et de la transformation du système fiscal est également traitée. Toutes les prérogatives municipales sont passées en revue, de l'enseignement à l'hygiène sociale, en passant par le ravitaillement, les offices publics d'HBM, les services intercommunaux, les expropriations pour cause d'utilité publique, les concessions ou les régies.*¹⁴⁴

¹⁴⁰ Kriegel Annie, « Aux origines du communisme français ». Paris, Flammarion, Science de l'histoire, 1969.

¹⁴¹ Entre 1945 et 1949, deux sessions de cours sont organisées pour 33 élèves alors en cours de mandat municipal (28 hommes et 5 femmes). Voir Ethuin Nathalie, « A l'école du parti : l'éducation et la formation des militants et des cadres au parti communiste français (1970-2003) », Op cit.

¹⁴² Tartakowsky Danielle, « Les premiers communistes français », op cit, pp. 31-33

¹⁴³ « Comment on devient Orateur », « les publics et l'orateur », « cours pratique de parole en public », « l'organisation socialiste », « le syndicalisme », « la coopération » et « le socialisme municipal »

¹⁴⁴ Girault Jacques, « Les interventions socioculturelles dans les municipalités communistes de la banlieue parisienne », in Girault, Jacques (dir.), « Des communistes en France (années 1920 - années 1960) », Paris, Publication de la Sorbonne, 2002, pp. 339-374.

Quatre années plus tard, en 1925, Catulle Cambier dit « Victor Cat », membre de la commission exécutive de la fédération de la Seine et secrétaire de l'Union des maires communistes, créé avec le concours de Georges Marrane, la « Société de Recherches Documentaires et d'Informations Municipales » qu'il nomme en référence à la société éponyme d'Henri Sellier. Contrairement à ce dernier, l'exclusion de V. Cat en 1929 du Parti ne semble inquiéter pas la stabilité de la structure qui trouve en Auguste Havez¹⁴⁵ un nouveau secrétaire général. En tant que structure directement administrée par des élus communistes en lien avec l'Union des Maires Communiste, la fonction de la « Société de Recherche » est de resserrer les enseignements aux seuls élus afin « d'offrir un cadre d'éducation aux élus inexpérimentés et assurer une expertise de leur politique afin de conforter leur implantation et de mieux répondre aux besoins de leurs populations ».

2.2) *La dualité de la formation : entre contrôle et légitimation des élus*

Cette multiplication de l'offre andragogique destinée aux élus communistes, proposée au sein du parti mais surtout en dehors, est à resituer dans le contexte des années 1924-1925 où, sous les ordres du Komintern, le mouvement communiste se « bolchevise » en adoptant une stratégie de recrutement et de promotion privilégiant les militants conformes à une norme sociale « prolétaire ». Construite en opposition avec le mode traditionnel de recrutement des élites intellectuelles à la SFIO¹⁴⁶, cette ouvriérisation du recrutement engage le PCF à faire de la formation un passage obligé pour n'importe lequel de ses militants. Imaginée comme un outil de contrôle des militants du POF au cours des années 1890-1900, la formation se transforme à partir des années 1910-1920. La SFIO puis le PCF participent à lui donner une nouvelle fonction. En plus d'être un temps propice d'enseignement et de répétitions des aspects programmatiques, la formation devient un outil de légitimation. Cependant, la volonté de contrôle des élus ne disparaît pas. Même si la formation ne concerne premièrement que les élus de la Seine-Banlieue, « *appelée à devenir la terre d'implantation des villes rouges et le*

¹⁴⁵ Concernant cette succession à la tête de la société d'étude se référer à la présentation biographique d'A. Havez du dictionnaire du mouvement ouvrier. URL : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24330>

¹⁴⁶ Siblot, Yasmine. « Ouvriérisme et posture scolaire au PCF. La constitution des écoles élémentaires (1925-1936) », *Politix*, vol 15, n°58, 2002, pp. 167-188.

lieu d'ouverture des écoles de formation des cadres du parti communiste [...] »¹⁴⁷, elle devient progressivement une composante essentielle de l'action du PCF au sortir de la seconde guerre mondiale. Pour le « parti des fusillés », qui dispose de militants au capital héroïque individuel très élevé après l'expérience de la résistance et de la libération victorieuse du pays¹⁴⁸, la crainte est de voir se rejouer les « dissociations progressives du rôle de maire et de celui de militant » qui ont marqué l'histoire de la SFIO durant l'entre-deux-guerres et regarder les élus s'émanciper du Parti¹⁴⁹. En plus de réinstaurer certaines technologies partisans, comme celle de filtrer les listes électorales¹⁵⁰ ou celle d'imposer aux élus en début de mandat de remettre des démissions en blanc, le Parti Communiste Français réorganise en interne ses écoles centrales à partir de 1947 ainsi que ses structures satellites. Alors que l'organisation de la formation était principalement dévolue aux militants élus, le PCF se lance dans une entreprise de rééquilibrage des efforts d'enseignement et de leur organisation¹⁵¹. Premièrement, il crée en son sein une « École Centrale des Élus Municipaux » spécialement dédiée à la formation édilitaire¹⁵² dans laquelle les élus et futurs élus viennent faire « des stages » pour se former aux logiques du mandat local. Puis, il transforme la « Société de Recherches Documentaires et d'Informations Municipales » en « Association d'Études et d'Information Municipales » qu'il place sous le contrôle de l'Association Nationale des Élus Républicains Municipaux et Cantonaux (ANERMC) qui lui est directement inféodée¹⁵³.

Même si la formation reste administrée par des élus comme George Marrane, sa fonction qui était jusqu'alors « d'offrir un cadre de formation aux nouveaux élus » se transforme pour

¹⁴⁷ Bellanger Emmanuel, « Ivry, Banlieue Rouge. Une histoire politique dans la France Urbaine du 20^e Siècle », op cit, pp. 127-128.

¹⁴⁸ Boulland Paul, « Autonomisation et contrôle des élus communistes en banlieue parisienne (1944-1965), in Emmanuel Bellanger et Julian Mischi (dir.), « Les territoires du communisme ». Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes, Paris, Armand Colin-Recherches, 2013, p. 73-90.

¹⁴⁹ Lefebvre, Rémi. « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, vol. 54, 2004, p. 246.

¹⁵⁰ Pennetier Claude, « Le mandat municipal dans l'itinéraire militant », in Girault, Jacques (dir.), « Des communistes en France (années 1920-années 1960) ». Paris, publication de la Sorbonne, 2002, pp. 319-338.

¹⁵¹ Girault, Jacques. « Les interventions socioculturelles dans les municipalités communistes de la banlieue parisienne », in Girault, Jacques (dir.), « Des communistes en France (années 1920-années 1960) ». Paris, publication de la Sorbonne, 2002, pp. 339-374.

¹⁵² École visible de par l'un de ses directeurs adjoints, Camille Vallin. Voir : http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article184890&id_mot=

¹⁵³ Bellanger Emmanuel, « Le “communisme municipal” ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in Bellanger, Emmanuel et Julien Mischi. (dir.), « Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes », Paris, Armand Colin-Recherches, 2013, pp. 27-52.

homogénéiser le travail des élus communistes suivant la ligne dictée par le parti¹⁵⁴. Il s'agit alors de diffuser, au travers de la formation, un capital culturel « contrôlé » permettant conjointement de contrecarrer les processus d'illégitimation culturelle et sociale des élus, tout en créant chez eux un fort sentiment de loyauté. Le PCF vise ainsi à former un « juste cadre », un militant qui « s'appropriera la doctrine sans la moindre présomption » et qui utilisera le capital culturel acquis non pas à des fins personnelles mais bien au profit du parti¹⁵⁵. Le combat contre la notabilisation redevient au centre des préoccupations pédagogiques des instances centrales qui s'emploient à fustiger et purger certains de leurs membres les plus autonomistes. Au tournant des années 1950, une logique duale de la formation se développe au sein du Parti Communiste Français. Pensée pour doter les élus d'un savoir technique lié à l'administration communale et leur permettre de dépasser les procès en illégitimité qui leurs sont adressés, la formation reste, en même temps, un outil de contrôle et de coordination de l'action municipale. Dans les deux cas la formation est construite et dispensée aux élus pour servir les intérêts de la structure partisane qui les représente. Le Parti donne moins aux élus les capacités pour agir « par eux-mêmes », qu'il se donne les capacités pour agir « sur eux », les transformer en édiles compétents et/ou les fidéliser aux doctrines partisans.

*

Entre ses premières formes visibles à partir des années 1890 jusque dans les années 1940, la formation des élus reste l'apanage des partis de la gauche révolutionnaire qui seuls, semblent trouver suffisamment d'intérêt à cette pratique pour s'y investir et la développer. Même après-guerre, la formation des élus ne semble pas fondamentalement changer. Toutefois, cette nature partisane de la formation des élus évolue à partir des années 1960. De nouveaux acteurs s'emparent de cette formation singulière et proposent de nouvelles finalités. C'est le cas notamment de l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale (ADELS). En développant initialement une formation à vocation partisane pour des élus locaux sociaux-démocrates de la « Nouvelle Gauche », elle transforme son rapport aux élus et fait entrer la formation des élus dans l'univers de l'éducation populaire.

¹⁵⁴ Il faut noter toutefois que des luttes existeront entre ANERMC et PCF quant au rôle que les élus communistes devront tenir vis-à-vis des représentants de l'État, témoignant de fait la difficulté d'un contrôle absolu du PCF sur ses élus (Bellanger 2013).

¹⁵⁵ Pudal Bernard. « Prendre Parti. Pour une sociologie historique du PCF ». Paris, Presses de sciences Po, 1989.

II) Le glissement de la formation des élus dans le monde de l'éducation populaire

L'histoire de l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale (ADELS) est liée à la structuration politique du « catholicisme social » s'opère à partir des années 1945-50. L'association est imaginée et investie par les représentants¹⁵⁶ des différents mouvements chrétiens progressistes (ACO, JEC, JOC, JAC, scoutisme etc)¹⁵⁷ qui décident de politiser leur engagement au sein d'une « gauche nouvelle » se situant entre les principales formations politiques de l'époque (PCF, SFIO, MRP). Créée en 1959, l'ADELS se construit jusqu'à sa disparition en 2011 comme une nébuleuse, un réseau pluriel investi dans la formation permanente et animé par des militants multipositionnés.

Comme la décrivait en 1983 Paul Pavy, son président de l'époque : « *l'ADELS est une association protéiforme, il est impossible d'en dessiner les contours avec exactitude comme il est impossible de trouver un militant « pur ADELS ». Simplement, il y a un réseau de quelques centaines de personnes, peut-être un millier, qui se réclame de ce que l'on peut appeler l'esprit ADELS.* »¹⁵⁸ Cet « esprit », qui sera toutefois duale pour ce qui est de la question de la formation des élus locaux.

En effet, en se structurant dans le milieu des années 1960 comme une association d'éducation populaire, ses premières années d'existence sont consacrées à l'assistance de nouveaux élus locaux issus des courants progressistes chrétiens qui investissent pour la première fois le champ politique. Pour faciliter leur insertion, les élus de la « Nouvelle Gauche », futurs fondateurs du Parti Socialiste Unifié, s'inspirent des expériences menées par les courants marxistes pour se doter d'une structure de formation qui se réalisent premièrement sous une forme partisane. Cependant, l'ADELS se décentre très rapidement de ce seul rôle. Sa nature plurielle l'encourage à la diversification de ses publics. En s'ouvrant à

¹⁵⁶ Qu'il s'agisse de Roger Beaunez, Jean Verlhac ou de Georges Gontcharoff, d'André Chaudières et même de Michel Rocard, respectivement fondateurs et directeurs successifs de l'ADELS.

¹⁵⁷ La Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC), la Jeunesse Agricole Catholique (JAC), la Jeunesse Étudiante Chrétienne (JEC) etc, sont des mouvements créés au début du XXe siècle, issus du catholicisme social.

¹⁵⁸ Citation empreintée à Tétard Françoise, « L'ADELS dans les années 1960 : une animation nationale de l'autogestion locale », in Georgi Frank (dir), « Autogestion, la dernière utopie ? », Paris, Publication de la Sorbonne, 2003, pp. 287-308

la fin des années 1960 à une audience plus large, l'ADELS participe à faire passer la formation des élus du champ politique à celui de l'éducation populaire.

1) L'ADELS comme plate-forme d'assistance pour édiles chrétiens marginalisés

À la fin de la seconde guerre mondiale, les différents mouvements du catholicisme social connaissent une période de forte remise en cause. L'objectif initial, prôné depuis le XIXe siècle par « L'Union des Oeuvres Ouvrières » ou le « Cercle des Catholiques Ouvriers », de « refaire la société chrétienne » n'a visiblement pas fonctionné. L'Action Catholique, placée sous l'égide d'une Église distante des réalités sociales et tournée vers des questionnements d'ordres spirituels, est progressivement critiquée par certains mouvements apostoliques qui réinterrogent la place des chrétiens dans le monde social. Cette remise en cause s'illustre notamment par l'éclosion « d'églises particulières » telles que « Mission de France » ou encore « Les Fils de la Charité », rejointes par la suite par les mouvements de jeunesses chrétiennes progressistes (JOC, JEC, JAC) qui ensemble, adoptent une vision déconfessionnalisée de l'évangélisation des peuples et notamment des classes populaires. Face au constat de la perte d'influence religieuse dans les milieux ouvriers au profit des thèses marxistes, une nouvelle posture est imaginée. Cette dernière consiste, non plus à convertir de nouveaux adeptes décontextualisés de toutes réalités sociales à l'Église, mais plutôt d'inscrire l'Église dans les différents territoires et univers sociaux qu'elle souhaite influencer. L'action chrétienne se « politise » par la pratique de la « révision de vie », démarche réflexive individuelle qui permet aux militants de rendre compatible leur foi spirituelle à leurs engagements terrestres¹⁵⁹.

C'est l'expérience que réalisent notamment Roger Beaunez (1920-2000), premier président de l'ADELS et Jean Verlhac (1923-1995) tous deux marqués par l'expérience de la résistance dans laquelle ils entrent par leur engagement chrétien (la JOC et les jeunes chrétiens combattants). Ils gardent en mémoire le compagnonnage noué avec les résistants laïcs et communistes ainsi que la normalisation et le réchauffement des relations entre le mouvement jociste et le PCF au sortir de la guerre sur la base d'une union de la jeunesse

¹⁵⁹ Prévot Maryvonne, « La naissance de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : Une histoire ou des histoires ? », *Histoire@Politique*, 2017/1, n°31 pp. 121-139.

populaire¹⁶⁰. Ce retournement de la logique de christianisation conduit ses initiateurs à privilégier les questions concrètes et matérielles (condition de logement, de travail etc) aux engagements liturgiques. Le prosélytisme politico-religieux étant considéré comme d'autant plus efficace qu'il s'intéresse aux problèmes quotidiens des individus. Un tel abandon de la doctrine ecclésiale traditionnelle participe à rapprocher l'action des militants chrétiens de l'engagement des militants communistes qui partagent désormais la même volonté d'agir concrètement sur les conditions de vie des (jeunes) travailleurs en vue de les améliorer.

Cependant, aussi proches qu'ils puissent être, la fusion entre ces différents mouvements semble impossible tant les doctrines sont incompatibles sur le fond ; l'un professant le retour de l'Église, l'autre de la dictature du prolétariat. Peu probable sur leur gauche, l'inscription politique des chrétiens sociaux se trouve également mise en difficulté sur leur droite. Le parti démocrate-chrétien de l'époque, le Mouvement Républicain Populaire (MRP), reste en effet sur une ligne politique et religieuse assez traditionaliste et partage peu l'engouement pour la « réforme sociale » jugée trop proche des thèses du PCF. Ni assez à gauche, ni assez à droite, les militants du catholicisme social s'investissent de manière éparpillée dans différentes formations politiques qui voient le jour pour l'occasion. Certains se réunissent au sein du « Mouvement Uni de la Nouvelle Gauche » (MUNG), d'autres, comme les militants de la JOC, transforment leur structure d'entraide pour fonder le « Mouvement de Libération du Peuple » (MLP). La prolifération de ces organes d'action politique se réduit fortement quand émerge l'idée d'une fédération de ces différents mouvements au sein d'une « gauche nouvelle », profondément sociale et chrétienne, qui réunirait l'ensemble des courants politiques refusant d'adhérer aux visions libérales et marxistes majoritaires dans le paysage politique français.

En 1957, l'Union de la Gauche Socialiste (UGS) est fondée à la lisière du PCF comme une alternative à la SFIO et au MRP. Volonté de réunion de courants politiques voisins, cette coalition peut également se comprendre comme un repli défensif du mouvement chrétien progressiste sur lui-même. Lâchés par l'Église qui condamne à partir du milieu des années 1950 les différentes initiatives développées par ces derniers (journaux « la Quinzaine » et « le Sillon », ou encore l'expérience des prêtres-ouvriers), les chrétiens progressistes peuvent de moins en moins compter sur les ressources de l'institution ecclésiale. L'illégitimité religieuse de leur situation les incite à rechercher au sein du champ politique de nouveaux points

¹⁶⁰ Belouet Eric, « D'une main tendue à l'autre : La jeunesse ouvrière chrétienne et les communistes des années 1920 aux années 1960 », in Giraud Jacques (dir), « Des communistes en France (années 1920-1960) », Paris, Publication de la Sorbonne, 2002, pp. 489-500

d'appuis. Néanmoins, la position marginale de l'UGS l'oblige à envisager de nouer des alliances politiques pour exister électoralement. Alliance qu'elle trouve notamment auprès du PCF qui, depuis les années 1930, adopte une « politique de la main tendue »¹⁶¹ envers les chrétiens de gauche. Au terme de négociations locales, des militants de l'UGS participent à certaines listes électorales du PCF des élections municipales de 1959 et connaissent l'investiture pour une cinquantaine d'entre eux. Toutefois, l'implantation électorale est désorganisée. Les nouveaux élus de l'UGS sont peu préparés et entrent en fonction de manière isolée. Pour lutter contre l'éloignement et leur méconnaissance de l'institution communale, ils créent l'Association Démocratique des Élus Locaux et Sociaux (ADELS).

L'idée d'une telle structure est d'être une plate-forme d'information et de formation. Dès son investiture, l'ADELS se dote d'une publication mensuelle, « Correspondance Municipale », remplissant la double fonction d'expression et de financement de l'association. Cette revue s'organise dans les premiers temps comme un magazine traitant chaque année l'un des multiples « problèmes d'action communale » (Finances locales, aménagement du territoire, habitat), avant de connaître une organisation thématique plus souple à partir de la quatrième année de publication. Parallèlement, des initiatives de formation sont prises dès les années 1960 où des « sessions nationales » et « journées d'études » sont animées. En 1961 une formation est dédiée à la question des « actions communales ». En 1962 une journée d'étude est consacrée aux problèmes d'aménagement de la région parisienne.

L'analyse de ces actions témoigne de la nature « nouvelle » de la formation dispensée aux élus. Ne leur étant pas spécifiquement dédiés, ses temps d'enseignement sont ouverts à l'ensemble des « animateurs locaux » intéressés par les questions relatives à la gestion communale. La formation n'est plus seulement administrée par des membres de partis politiques ou d'élus expérimentés. Au sein de l'ADELS, une diversité d'acteurs sont amenés à prendre part à l'organisation des stages de formation. Les comités d'organisation regroupent par exemple différentes associations d'éducation populaire telles que « Vie Nouvelle »,

¹⁶¹ Position prise par Maurice Thorez, alors secrétaire du PCF, et prononcée le 17 avril 1936 au micro de Radio-Paris pour les élections législatives. La « politique de la main tendue » rompt avec la logique de « lutte de classes » prônée depuis le Congrès de Tours de 1920 et sera retenue comme le début de l'ouverture du PCF vers les forces politiques non communistes progressistes tels les mouvements de chrétiens de gauche. « *Nous te tendons la main, catholique, ouvrier, employé, artisan, paysan, nous qui sommes des laïques, parce que tu es notre frère et que tu es comme nous, accablé par les mêmes soucis.* » voir :

http://referentiel.nouvelobs.com/archives_pdf/OBS0605_19760614/OBS0605_19760614_034.pdf

« Citoyen 60 » ou « Peuple et Culture », des syndicats (UNEF, CFTC), des chercheurs¹⁶² ainsi que divers professionnels comme des journalistes, avocats ou urbanistes.

Cette diversité d'organisations se côtoyant au sein des organes internes de l'ADELS illustre la manière dont cette dernière se construit. Elle est moins une association structurée par des frontières stables et définies qu'un lieu de rencontre pour des militants cumulant divers engagements (politiques, associatifs, syndicaux ou professionnels) et désirant s'organiser conjointement sur des enjeux de démocratisation de la vie locales et du partage des connaissances nécessaires à cette dernière. Comme le souligne Maryvonne Prévot, l'ADELS se construit comme *« un réseau de réseaux politiques et associatifs, au fonctionnement lâche et souple, sans discipline requise, un carnet d'adresse, une association pour militants multipositionnés par ailleurs bien davantage qu'une association de militants se revendiquant d'abord, voire exclusivement de l'ADELS. »*¹⁶³

Ainsi, le premier « esprit » de l'ADELS, entre les années 1959 et 1963, est militant. La formation des « acteurs locaux » parmi lesquels figurent prioritairement les élus est imaginée comme un moyen de créer les conditions concrètes d'une décentralisation des pouvoirs au travers de laquelle, les communes obtiendraient la maîtrise de la planification, des équipements et des services.¹⁶⁴ C'est notamment pour cette raison que l'ADELS devient le lieu de rassemblement des futurs fondateurs du Parti Socialiste Unifié (PSU) qui reprennent, pour partie, ces revendications.¹⁶⁵ Toutefois, après avoir participé à la formation du PSU, l'ADELS transforme son rôle d'organisation satellite de la « nouvelle gauche » à partir de l'année 1963 au profit d'un engagement associatif dans le monde de l'éducation populaire dans lequel les élus locaux deviennent un public à former comme un autre.

¹⁶² On note par exemple la présence de Chombart de Lauwe.

¹⁶³ Prévot Maryvonne, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », L'information géographique, 2012/1, Vol. 76, p. 11-27.

¹⁶⁴ C'est ainsi que l'ADELS supporte plusieurs initiatives locales qu'elle pense comme allant dans son sens, comme celle entreprise par Paul Jargot, maire de la commune Iséroise de Crolles dont elle fait régulièrement la publicité grâce à sa revue mensuelle.

¹⁶⁵ Lors de sa fondation en 1960, le PSU déclare être une organisation d'expression populaire, militant activement pour encourager une décentralisation des pouvoirs et une démocratisation des savoirs relatifs à la gestion communale

2) Décentrement et redéfinition de la place pour la formation des élus

Pendant un temps, l'ADELS est une organisation satellite de la « nouvelle gauche » et notamment du Parti Socialiste Unifié (PSU). Certains de ses membres fondateurs¹⁶⁶, participent au congrès d'Issy-les-Moulineaux le 3 avril 1960 qui engage la fusion du Parti Socialiste Autonome (PSA) et de l'Union de la Gauche Socialiste (UGS). Plusieurs d'entre eux prennent même rapidement des responsabilités au sein du nouveau mouvement ; Roger Beaunez, fondateur et premier président de l'ADELS est élu conseiller municipal de Colombes en 1965 sous l'étiquette PSU. Henri Jadonet également fondateur de l'ADELS, prend les fonctions de trésorier adjoint du nouveau mouvement dès l'installation des organes dirigeantes¹⁶⁷.

Au début des années 1960, ADELS et PSU partagent des liens étroits. De plus, et contrairement aux autres organisations avec qui elle partage des frontières communes, l'ADELS soutient les préparations du parti pour les élections municipales de 1965. Roger Beaunez est mobilisé pour proposer une base de travail sur laquelle les fédérations départementales pourront s'appuyer localement pour mettre en place des listes électorales. Les directives qui émanent des travaux préparatoires n'échappent pas à leur filiation jociste. Il s'agit de penser une « *action sur la base des problèmes concrets de la vie quotidienne [...]* »¹⁶⁸ qui doit encourager l'implantation du nouveau parti et la mise en place d'une formation pour les futurs candidats, que l'ADELS assurera (au travers notamment de la personne de Michel Rocard¹⁶⁹) et qui doit se poursuivre après les élections locales. Cependant les membres de l'ADELS sont partagés. L'implication politique n'est pas unanimement appréciée et les liens entre elle et le PSU se distendent à partir de 1963, période à laquelle le parti entend passer d'une entreprise « d'unification des courants socialistes » à celle d'une « refondation idéologique du socialisme »¹⁷⁰. Expression des rapports de force qui s'exercent en son sein, l'ADELS change de cap après son congrès extraordinaire du 18 Mai :

¹⁶⁶ Roger Beaunez, Pierre Belleville, André Chazalotte, Henri et Simone Jadonet, Henri Longeot etc

¹⁶⁷ Prévot Maryvonne, « La naissance de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : Une histoire ou des histoires ? » Op cit.

¹⁶⁸ Ravenel Bernard, « Quand la Gauche se réinventait : Le PSU, histoire d'un parti visionnaire (1960-1989) », Paris, La Découverte, 2016, P.280.

¹⁶⁹ Entretien réalisé avec Pierre Bourguignon, président du CNFEL (2001-2020) et adhérent au PSU et l'ADELS en même temps que M. Rocard qu'il rencontre et fréquente à cette occasion.

¹⁷⁰ Kernalegenn Tudi, Prigent François, Richard Gilles, Sainclivier Jacqueline, « Le PSU vu d'en bas », Réseaux sociaux, mouvement politique, laboratoire d'idée (années 1950-années 1980), Rennes, PUR, 2009.

*Après quatre ans de fonctionnement il est apparu aux responsables de l'ADELS qu'il convenait d'adapter ses statuts et son organisation au travail pour lequel notre association s'est véritablement spécialisée [...]. Dès maintenant indiquons que le sigle « ADELS » signifie désormais Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale. Puisque nous nous adressons essentiellement aux animateurs de la vie municipale et locale, il nous a semblé nécessaire de faire disparaître, à l'occasion d'une modification des statuts, le terme « élus ».*¹⁷¹

En apparence anodine, la transformation de la dénomination du sigle de l'association témoigne d'une mise à distance des engagements politiques qu'elle a pu développer au sein de la « nouvelle gauche » et d'une relégation du public des élus locaux du cœur de ses missions. Ce changement de politique interne à l'ADELS part notamment du constat d'un relatif échec quant au développement de l'influence de l'association auprès des élus municipaux. En 1962, Roger Beaune reconnaissait déjà que la revue « Correspondance Municipale » n'avait pas su s'imposer face à d'autres lectures édilitaires contrôlées par les partis¹⁷². Alors que les missions premières de l'association visaient essentiellement le public des nouveaux élus locaux issus des mouvements de chrétiens de gauche, ce bilan encourage l'ADELS à réviser la nature de son activité et à s'ouvrir à un public plus large. L'idée n'est pas de renoncer aux objectifs de démocratisation de la vie locale et des outils de gestion communale, mais de trouver un nouveau public, plus réceptif que les édiles, pour incarner ce changement.

C'est ainsi qu'émerge la figure de « l'animateur local » qui, de sa place privilégiée au sein d'un territoire, se positionne comme l'intermédiaire entre les élus et le reste des citoyens. Sans être formellement défini, l'animateur local englobe aussi bien les militants associatifs, professionnels, syndicalistes, fonctionnaires, membres de comité de quartier, etc. Il s'agit de restructurer les efforts de formation de l'ADELS autour des « cadres naturels » des territoires pour en faire une force militante capable d'incarner un idéal de renouvellement démocratique et faire advenir les conditions d'une décentralisation effective des pouvoirs. S'il modifie l'intensité de son implication au sein du PSU, ce repositionnement n'altère toutefois pas fondamentalement le fonctionnement de l'ADELS. Les années 1964-65 illustrent la permanence de ses missions d'information et de formation avec la tenue de 17 réunions locales, trois week-ends d'étude ainsi que de deux cycles de cours au sein de l'Institut

¹⁷¹ Correspondance municipale, N°37, avril 1963.

¹⁷² Tétard Françoise, « L'ADELS dans les années 1960 : une animation nationale de l'autogestion locale », in Georgi Frank (dir), « Autogestion, la dernière utopie ? », Op cit.

Parisien d'Étude Communale et Régionale (IPECER)¹⁷³. La différence notable résidant dans la nouvelle conception des formations qu'elle dispense qui se construisent désormais comme des actions « d'éducation populaire » et non plus seulement comme des formations pour élus.

Dans ce cadre, l'ADELS ne renonce pas à former les élus locaux qu'elle continue d'impliquer dans les différents temps de formation qu'elle organise. Néanmoins, elle renonce définitivement à les considérer comme une population privilégiée de son action ainsi qu'à l'idée d'une formation partisane de ces derniers. Tout au long des années 1960, les stages organisés¹⁷⁴ s'adressent à la fois « *aux élus locaux, militants d'organisations professionnelles, syndicales, familiales, agents des services publics, animateurs de mouvements et institutions d'éducation populaire [...]* »¹⁷⁵. C'est le cas par exemple lors du stage du 9 au 13 décembre 1968 dédié à « l'Enfant dans la cité ». En abordant différents registres d'enseignement comme les aspects psychosociologiques des enfants, la gestion et l'animation des différents types d'équipement, l'action communale dans le domaine des loisirs, l'objectif du stage est de permettre, par la rencontre d'acteurs variés, de « créer une action locale cohérente dans le domaine des loisirs de l'enfance »¹⁷⁶.

Ce passage de l'ADELS au sein du monde de l'éducation populaire n'est pas fortuit. L'abandon de ses prétentions partisans ainsi que son ouverture à l'ensemble des « animateurs locaux » lui permet de prétendre à l'agrément des ministères de l'Éducation et de la Jeunesse et des Sports. Alors que l'ADELS vit depuis ses débuts sur de maigres fonds propres qu'elle réussit à récolter par la distribution de sa revue, des ouvrages qu'elle fait paraître et des contributions de ses adhérents, la requalification de ses missions est un moyen de capter de nouvelles sources de financements et de trouver, par-là même, une certaine forme de légitimation des actions menées.¹⁷⁷ De cette reconnaissance, une subvention annuelle de 16 000 francs lui est allouée jusqu'en 1969. Pour des raisons de réduction de crédits imposées au secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports, les subventions s'arrêtent pendant plusieurs

¹⁷³ Correspondance municipale, n°56, mars 1965.

¹⁷⁴ Des dizaines de thématiques sont proposées comme le développement économique et culturel des villes, l'urbanisme, les finances etc.

¹⁷⁵ Correspondance municipale, n°86-87, avril-mai 1968.

¹⁷⁶ Correspondance municipale, n°91, octobre 1968.

¹⁷⁷ En 1964, l'ADELS se présente notamment comme une « association d'éducation populaire agréée par le ministère de l'Éducation Nationale ». Correspondance municipale, n°51, octobre 1964

mois¹⁷⁸ obligeant l'ADELS à se rapprocher des associations qu'elle fréquente ainsi qu'à étoffer son carnet d'adresse qui devient nécessaire à sa survie¹⁷⁹.

Dans les années 1960-70, l'ADELS développe son rôle d'association d'associations, s'impliquant dans des événements co-organisés, militant pour le regroupement de mouvements et l'émergence de nouvelles organisations telle que « Culture et Liberté », fusion du Centre de Culture Ouvrière (CCO) et du Mouvement de Libération Ouvrière (MLO), se rapprochant d'initiatives locales qu'elle entend sponsoriser comme celle entreprise par le centre départemental de formation communale et sociale de Crolles qui imagine une formation en direction des élus d'un genre nouveau. Si elle peut sembler anecdotique ou très localisée, cette expérience de formation dans la petite commune de Crolles illustre la manière dont une nouvelle forme de formation des élus se développe au sein d'un territoire.

¹⁷⁸ Pour R. Beaunez, l'arrêt des financements publics serait plus une réponse du Gouvernement au rôle actif qu'aurait joué l'association dans les mouvements de grève de mai 68. Voir sur ce sujet : Beaunez Roger, « L'ADELS, les mouvements d'éducation populaire et mai 1968 ». In : Poujol Geneviève, « Éducation Populaire : le tournant des années 1970 ». Paris, L'Harmattan, 2000. pp. 213-219.

¹⁷⁹ Tétard Françoise, « L'ADELS dans les années 1960 : une animation nationale de l'autogestion locale », in Georgi Frank (dir), « Autogestion, la dernière utopie ? », Op cit.

III) La territorialisation de la formation des élus locaux : le centre de formation de Crolles

Dans le processus de départisanisation de la formation des élus, une adaptation locale se démarque par son caractère novateur. Au cours des années 1960, dans la commune iséroise de Crolles, se développe le « Centre Départemental de Formation Communale et Sociale » (CDFCS). De 1965 à 2014¹⁸⁰, ce dernier revendique le statut de doyen des organismes de formation des élus locaux français. Sans être l'initiative la plus ancienne d'une formation qui lui préexiste de quasiment 40 ans, le centre de formation de Crolles est toutefois à l'origine d'un modèle de formation nouveau qui connaît une diffusion massive à partir des années 1970 pour devenir un étalon, gage de bonne qualité en la matière ; le modèle local et pluraliste. Grâce à son action, le CDFCS connaît une période de prospérité dans les années 1960-80, devenant un exemple repris et copié par d'autres organismes tels que l'ADELS qui le met plusieurs fois à l'honneur dans sa revue « correspondance municipale »¹⁸¹.

Cette expérience novatrice informe sur plusieurs points. Premièrement, elle montre comment la formation des élus se territorialise au niveau d'un département pour répondre aux besoins spécifiques de ses élus. Elle n'est plus un outil pour « faire au travers des élus » (la Révolution, décentraliser les pouvoirs, etc) mais pour faire « faire aux élus » et faciliter l'exercice de leur mandat. Imaginée pour s'adresser aux communes du Grésivaudan, cette formation se veut concrète, pluridisciplinaire et ouverte à tous, indépendamment de la nature de la collectivité ou de l'affiliation partisane. Deuxièmement, elle renseigne utilement sur une des filiations de la formation des élus. En prenant appui sur les pédagogies développées par les mouvements « Peuples et Culture », la formation des élus s'inspire des formations pour adultes qui se structurent au sein des mouvements d'éducation populaire. Troisièmement, elle montre comment le développement de la formation pour les élus permet de structurer un

¹⁸⁰ Date à laquelle il disparaît pour cause de faillite.

¹⁸¹ Voir les numéros 51, 66 et 189 de la revue « Correspondance municipal ». D'autres sources permettent d'éclairer l'histoire de ce centre. Un auteur local, Claude Muller, décrit l'activité de ce centre au travers de la figure de son fondateur Paul Jargot. Muller Claude (2014), « Paul Jargot, Le Précurseur du Grésivaudan » repéré à l'url : <http://claudemuller.blog.lemonde.fr/2014/11/18/paul-jargot-le-precuteur-du-gresivaudan> et Muller Claude (2012) repéré à l'url : <http://www.lecrollois.fr/archive/2012/04/05/paul-jargot-le-precuteur.html>.

Également, je remercie à ce titre Jean-Claude Courteau et Jean-Pierre Chambon, respectivement deuxième et troisième directeur du centre de formation qui ont accepté de répondre à mes sollicitations et de partager certaines de leurs archives privées.

réseau édilitaire au niveau local. Sous prétexte de former les élus, le CDFCS devient un centre névralgique de la vie politique et institutionnelle iséroise permettant à son instigateur, Paul Jargot, de connaître une carrière politique ascendante.

1) La formation des élus comme produit de l'interventionnisme municipal

L'histoire du Centre Départemental de Formation Communale et Sociale se confond en grande partie avec le parcours de vie de son créateur. Né en 1925 dans le département de l'Isère dans une famille d'origine rurale et catholique, Paul Jargot est éducateur à la Maison Familiale Rurale (MFR) de Crolles, petite ville située sur la rive droite de l'Isère à 18 kilomètres en amont de Grenoble. Son engagement professionnel au sein de la commune de Crolles s'accompagne très rapidement d'un engagement associatif qui est jusqu'alors inexistant dans cette commune reconnue comme « la plus pauvre » du département. Dès son arrivée en 1945, il participe à la fondation du premier club de football, le Football Club Crolles-Bernin (FCCB). Puis, en 1948, il s'investit dans la création de l'association des jeunes agriculteurs du département de l'Isère ainsi que d'une Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) et plus tard d'un Foyer Régional d'Éducation Permanente (FREP).

Plus généralement, Paul Jargot est à l'initiative de la création d'un réseau local, associatif et syndical, qu'il investit dans le cadre de son engagement de « chrétien progressiste » et qui lui permet d'être approché par le PCF local qui voit en lui un allié de circonstance pour le développement de la vie sociale de la municipalité. Car la situation géographique de la commune n'est pas avantageuse. Coincée au nord-ouest par un pan de montagne qui enfouit régulièrement des habitations sous les pierres et la boue et, au sud-est, par l'Isère qui inonde tous les deux ans les terres qui deviennent, à force, incultivables, la ville accuse un retard de développement par rapport aux autres communes de la vallée du Grésivaudan. Dans ce contexte, les multiples engagements de Paul Jargot, qui participent objectivement à densifier la vie sociale de la commune, font de lui une « petite célébrité » locale et l'encourage, au début des années 1950, à briguer la mairie. L'idée est pour lui de s'appuyer sur ses réseaux et de créer une mobilisation citoyenne autour des enjeux de renouvellement démocratique et surtout d'activisme municipal. Le thème de sa première campagne porte en effet sur une dénonciation des tutelles administratives qui éloignent le pouvoir réel des habitants et de leurs représentants élus. Une figure est particulièrement dénoncée ; celle du percepteur qui gère

jusqu'alors, en lieu et place des élus crollois, l'ensemble des documents comptables et budgétaires de la ville.

Paul Jargot milite pour l'accroissement de l'autonomie des communes et des responsabilités de ses représentants dans la gestion directe des questions afférentes à la municipalité. En s'emparant de la commune en 1953 à l'aide de ses coéquipiers sportifs, collègues formateurs ou encore camarades agriculteurs qu'il côtoie quotidiennement, ces nouveaux élus municipaux font passer la commune de Crolles d'une gestion « en bon père de famille » à une logique d'interventionnisme multisectoriel ; ils s'attèlent à l'apprentissage de l'élaboration d'un budget, ils organisent une première gestion urbanistique du territoire, coordonnent le remembrement des parcelles de terres inondées pour développer la superficie utile de la commune, etc. L'investissement communal semble économiquement vertueux puisque les zones marécageuses nouvellement domptées se transforment progressivement en zones industrielles permettant conjointement de diminuer le chômage au niveau local et d'augmenter l'attractivité de la ville. La bonne santé des finances communales qui en résulte permet aux élus de proposer les tous premiers services publics et de bâtir des infrastructures sociales et culturelles. La ville se dote dans les années 1960-70 d'une salle des fêtes, d'une Maison des Jeunes et de la Culture (MJC)¹⁸², d'un nouveau terrain de football, d'un gymnase, etc.

Ce renouveau de l'action publique se met en scène comme un progrès démocratique. Dès sa prise de fonction en tant que maire, Paul Jargot instaure un temps de débat annuel en conviant les habitants de la commune à venir échanger sur la politique communale et partager leurs avis sur les actions menées ou envisagées par le conseil municipal. Au niveau départemental, la recette fonctionne. Elle se construit comme un exemple à suivre. Elle attire la curiosité du futur maire de Grenoble et futur président de la FNSER¹⁸³, Hubert Dubedout, qui se rend sur la commune avec son équipe avant les élections municipales de 1965 pour étudier les technologies d'actions publiques développées localement. De plus, elle s'exporte dans d'autres communes qui invitent Paul Jargot et certains de ces adjoints à partager leur savoir-faire pour renouveler l'animation politique des quartiers.

Les différents édiles locaux cherchent en effet à profiter de l'expérience du Maire de Crolles dont la notoriété va croissante. En 1963, il est convoqué en tant que président de la

¹⁸² Besse Laurent, « L'action des maisons des Jeunes et de la Culture », *Informations sociales*, 2015/4 (n° 190), p. 26-35. URL : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2015-4-page-26.htm>

¹⁸³ Fédération Nationale des Élus Socialistes et Républicains, créée en 1977 qui organisera la formation des élus du Parti Socialiste.

Fédération Française des Maisons de la Jeunesse et de la Culture par Maurice Herzog, alors secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports qui lui confie la mission de développer le conseil technique et pédagogique en milieu rural. Ses différentes expériences pédagogiques, qu'il mène dans le secteur agricole et dans l'éducation permanente, trouvent ainsi un écho au plus haut niveau de l'État ce qui l'encourage à perdurer dans son activité de formateur. Fort de cette nouvelle autorité qui lui permet d'entrer en contact avec la majorité des communes de l'Isère, il met sur pied le Foyer Régional de Formation Permanente (FREP) dans lequel s'agglomèrent différents types de formations « citoyennes » comme celles notamment sur les techniques d'actions municipales que viennent chercher certains candidats en quête de légitimité. Face l'engouement des élus pour la formation, Paul Jargot décide de l'autonomiser dans une structure nouvelle que sera le Centre Départemental de Formation Communale et Sociale (CDFCS).

L'émergence de la formation des élus dans cette commune singulière du département de l'Isère montre que cette dernière résulte premièrement de la volonté de nouveaux élus locaux de renouveler les formes traditionnelles d'exercice des mandats. Mais dans le cas de la commune de Crolles, ce seul fait ne semble pas suffisant. Si elle permet de soutenir pratiquement la volonté interventionniste de certains édiles, la formation ne se met en place que par le concours d'une figure locale, celle de Paul Jargot, reconnue aussi bien au niveau départemental que national et en cours d'ascension politique qui permet au CDFCS de bénéficier de l'ensemble de ses ressources politiques. Néanmoins, derrière le parcours volontiers « providentiel » que les biographes locaux aiment à mettre en récit, Paul Jargot n'est pas un précurseur solitaire qui théorise, en dehors de tout contexte, l'idée d'une formation dirigée pour les élus locaux. Sa démarche est soutenue par un mouvement réformateur d'éducateurs qui lui apporte une véritable matrice conceptuelle et pratique pour mettre en action l'enseignement édilitaire. Si la formation des élus se développe à Crolles dans les années 1965, elle prend ses racines dans l'ingénierie pédagogique de « l'École d'Uriage » portée localement par le mouvement « Peuple et Culture ».

2) Les origines uriageoises de la formation des élus de Crolles

Le lien entre Paul Jargot et le mouvement « Peuple et Culture » est ténu. Rien n'indique formellement qu'il n'a jamais activement fait partie de cette association. Pourtant, et à plusieurs reprises, il mentionne la présence de ce réseau à ses côtés. Par exemple, quand il indique avoir reçu le candidat à la mairie de Grenoble, Hubert Dubedout (1922-1986), avant

les élections municipales de 1965 pour le former sur les questions de budget, il associe à cette expérience le réseau Peuple et Culture.

*Quand l'équipe Dubedout a voulu prendre la mairie (de Grenoble), ils sont venus ici au centre de formation (FREP). En 1965, on a fait tout l'exercice du budget à l'avance avec des équipes de Peuple et Culture.*¹⁸⁴

Plus tard également, il déclarera avoir mis en place des voyages d'études pour les élus locaux avec la même assistance.

*J'ai rapporté énormément de choses de mes voyages. J'ai participé à une visite d'études en Autriche avec la Chambre d'Agriculture et l'association Peuple et Culture (...). On a pu voir des pays quand même importants comme la Suisse, l'Italie, l'Allemagne du Bade-Wurtemberg, la Bavière et puis la Yougoslavie.*¹⁸⁵

Enfin, lors de son discours de remise de l'insigne de Chevalier de la Légion d'Honneur qui se tient à la mairie de Crolles le 29 Juin 2000 en présence de la ministre des Sports et secrétaire du Parti Communiste Français, Marie-Georges Buffet, Paul Jargot fait référence à ses « amis d'Uriage » pour caractériser les actions de formations qu'il a été amené à mettre en place durant sa carrière professionnelle. Ainsi, et même si les traces du lien entre Paul Jargot et le mouvement Peuple et Culture sont légères, il apparaît que le maire de Crolles s'appuie dans une certaine mesure sur ce réseau pour mettre en mot et en pratique la formation qu'il dispense aux élus locaux isérois.

L'association Peuple et Culture est un mouvement de pensée qui œuvre principalement dans le domaine de l'éducation populaire depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Il est initié par Joffre Dumazedier (1915-2002) en 1944 alors membre du Comité Central de Libération de Grenoble. Néanmoins, la particularité de ce réseau est qu'en associant d'anciens cadres de « l'École d'Uriage », ce dernier se propose comme un prolongement de cette dernière. En effet, la majorité des membres fondateurs de l'association Peuple et Culture (Joffre Dumazedier, Bénigno Cacères etc) sont des anciens stagiaires ou animateurs de « l'École Nationale des Cadres de la Jeunesse d'Uriage » (ENU), institution créée par Pierre Dunoyer de Segonzac en septembre 1940 sous l'aval du Gouvernement de Vichy soucieux de doter la « Révolution Nationale » de nouveaux cadres pour « redresser moralement et

¹⁸⁴ Muller Claude, « Paul Jargot, Le Précurseur du Grésivaudan » op cit. P. 32

¹⁸⁵ Ibid P.87

intellectuellement » les élites françaises. Cette mission vichyste attire les acteurs du mouvement de l'éducation populaire qui s'est formé en partie durant les années du Front Populaire. La valorisation du travail manuel, le développement du sport et des pratiques collectives dans l'éducation des jeunes, la condamnation du libéralisme et de la lutte des classes etc, sont autant de propositions qui entrent en résonance avec les préoccupations des acteurs socioculturels issus principalement des milieux chrétiens progressistes de l'époque. C'est notamment dans cette école que se théorisent les prémices politiques de la « troisième voie » ; un nouveau courant politique de réconciliation nationale, incarné par des élites « naturelles » qui refusent aussi bien les inégalités inhérentes au système libéral que la vision agonistique de la lutte des classes prônée par le communisme. Les différents acteurs qui adhèrent à cette vision acceptent généralement l'idée qu'eux-mêmes fassent partie d'une nouvelle élite à qui il incombe de reconstruire le pays. La débâcle de 1940, attribuée à des institutions politiques et scolaires décadentes, est considérée comme un signal du retard pris par la France dans la formation de sa jeunesse qu'il convient de corriger.

Pendant deux ans, l'École d'Uriage se développe dans le giron de la politique pétainiste jusqu'à l'année 1942 qui marque une rupture avec l'envahissement total du territoire français après les débarquements alliés en Afrique du Nord. Les « uriagistes », qui voyaient jusqu'alors dans le Maréchal Pétain le « sauveur de la France », se sentent trahis par son attitude conciliante envers le III^e Reich et décident de passer à la résistance dans laquelle ils continuent d'expérimenter leur pédagogie. Tombés du « bon côté de l'Histoire », les uriagistes se retrouvent à la libération pour fonder l'association « Peuple et Culture ». Sans pouvoir prétendre que cette dernière représente la seule et unique héritière de « l'École d'Uriage », elle en est tout du moins une de ses ramifications évidentes dans la mesure où ses initiateurs partagent en commun les idéaux tout comme les modalités de pédagogies actives qui ont résulté de l'expérience d'Uriage. Il s'agit pour ces pédagogues populaires de « rendre la culture au peuple et le peuple à la culture » par l'application de la méthode d'enseignement dite de « l'entraînement mental » qui consiste à développer une formation concrète, collective et horizontale dans laquelle les expériences quotidiennes et matérielles amènent progressivement les participants à la conceptualisation des savoirs. C'est ainsi que le mouvement Peuple et Culture se construit dans les années 1950 autour de l'objectif, initialement formulé en période de collaboration, de développer un réseau national élitiste pour détecter, sélectionner, former et organiser les futures élites sociales et culturelles du pays. Elle rompt définitivement avec l'institution scolaire dont elle critique la pédagogie

verticale et abstraite ainsi que la culture de masse abrutissante, construite en opposition à la Culture légitime.

Une telle démarche d'éducation populaire à visée élitiste, qui se structure dans les années 1950-60 en France autour de Grenoble, et donc à une dizaine de kilomètre de la commune de Crolles, invite inévitablement au rapprochement. Derrière la proximité géographique, Paul Jargot partage avec les membres de l'association une proximité professionnelle et politique. Comme eux, il provient des courants chrétiens progressistes, comme eux, il agit dans le domaine de l'éducation post-scolaire en bénéficiant d'une réputation croissante dans le département de l'Isère entre les années 1950-70. En l'état, il est difficile de penser qu'une telle célébrité locale, porte-drapeau objectif des intérêts de l'association Peuple et Culture, ait pu être ignorée par cette dernière, ne voyant pas en lui un relais efficace pour éprouver la matrice pédagogique de « l'entraînement mental » auprès des édiles locaux. D'autant plus que des traits familiers existent entre la méthode pédagogique proposée par le centre de formation Crolles ; la volonté de proposer une formation qui va du concret au théorique, plus technique que politique, privilégiant des formateurs du terrain, dans un espace collectif propice aux échanges entre élus etc. Ensemble de conditions qui éloigne la formation des élus des systèmes d'enseignements « scolaires », notamment véhiculés par les universités.

Ainsi réunies, les différentes traces de coopération entre le maire de Crolles et l'association Peuple et Culture doublées des similitudes entre les pédagogies prônées, participent à déconstruire le caractère individuel et *sui generis* de la formation des élus qui émerge en 1965 à Crolles pour la replacer comme une étape discrète de l'histoire du mouvement d'éducation populaire et permanente qui se développe après-guerre en France. Surtout, au-delà des objectifs pédagogiques, l'institutionnalisation du centre de formation est un moyen pour Paul Jargot de cristalliser en un lieu unique, la diversité des relations sociales qu'il a tissée dans le département de l'Isère. Par le truchement des enjeux liés à la formation des édiles, le maire de Crolles se construit un tremplin pour entamer une carrière politique ascendante vers la représentation nationale.

3) La formation comme réseau d'influence au niveau local

C'est le 10 février 1965 que se tient l'Assemblée Générale constitutive du Centre Départemental de Formation Communale et Sociale. Contrairement à l'histoire locale qui donne la seule paternité de ce centre de formation à Paul Jargot, un nombre conséquent d'institutions locales participent à cette inauguration ; la faculté de droit et de Sciences

Politiques de Grenoble, la Préfecture, l'Association des Maires de l'Isère, les membres des syndicats ouvriers et paysans, les représentants des principaux partis politiques locaux, les élus des communaux, départementaux, régionaux etc. Par la place centrale qu'il prend dans le département au travers de ses activités professionnelles et associatives, Paul Jargot réussit à rassembler la majorité des acteurs politiques et intellectuels de l'Isère pour développer cette formation d'un nouveau genre. Chaque acteur présent à ses propres intérêts ; l'université de Grenoble y voit un moyen de développer son service de formation post-scolaire (qu'on appellera bientôt « continue »), le préfet de contrôler cette initiative de nature subversive, les partis politiques de ne pas laisser aux autres la maîtrise d'une nouvelle institution ressource sur le territoire, les syndicats de faire de la formation un relais de leurs revendications, les élus locaux d'y trouver des ressources pour agir, etc.

Les premières formes d'organisations illustrent cependant le soin apporté pour désamorcer les multiples intérêts exprimés et dont ce nouveau centre est l'enjeu. Tout d'abord, il est décidé que le conseil d'administration est ouvert à trois membres de droit : le président de l'université des sciences sociales de Grenoble, le préfet de l'Isère ainsi que le président de l'Association des Maires du département. D'ailleurs la présidence du centre reviendra traditionnellement au président de l'Association Départementale des Maires dont la qualité de représentation des élus et la nature apolitique de son action doit servir de justificateur du pluralisme des formations proposées. L'idée de fixer dans l'organigramme du centre ces trois institutions n'est pas neutre. Il s'agit d'un côté de s'attirer les bonnes grâces des autorités locales et des réseaux d'élus constitués pour ne pas avoir à lutter localement contre des forces insurmontables. Le caractère pluraliste de la démarche agit ici comme un désamorceur des tensions que la naissance du centre peut susciter. D'un autre côté, l'association avec la faculté de droit et de sciences politiques de l'université Grenoble, se réalise dans une volonté de légitimer la démarche de formation des élus en la recouvrant d'un caractère de sérieux scientifique. Même si la philosophie de la pédagogie poursuivie par le centre de Crolles ne sera pas totalement ajustée à un enseignement universitaire jugé trop vertical et abstrait, il s'agit néanmoins de montrer que l'enseignement que recevront les élus est réfléchi et assuré par des professionnels de la formation.

La volonté de contrôler les intérêts particuliers se retrouve dans la nature même de la formation proposée par le centre. L'enseignement est pensé comme non partisan, dans la mesure où il s'agit de donner, aux élus locaux dans leur diversité, des outils concrets pour agir. Néanmoins, le centre de Crolles ne propose pas une formation exclusivement « technique ». L'idée de Paul Jargot est de former conjointement les élus à la maîtrise des

procès de l'action publique ainsi qu'à la compréhension des significations politiques de l'usage de ces derniers. Ainsi, la formation des élus locaux, dans la forme et l'organisation proposée par le centre de Crolles (pluraliste, technique, tournée vers des questions municipales d'intérêts communs) permet de réunir dans un lieu commun des mondes qui d'ordinaire se côtoient d'une manière beaucoup plus distante. Par la formation qu'il propose, le CDFCS se construit comme une institution d'interface entre les mondes politiques, associatifs, syndicaux et universitaires qui se réunissent temporairement autour de Paul Jargot qui en prend la direction. Sans céder à une quelconque « héroïsation » de sa figure, il demeure qu'il est le dénominateur commun de ces différents univers qu'il réussit à réunir autour de la rhétorique du « besoin de formation » des élus locaux ».

La formation alors dispensée, qui est conjointement financée par le conseil général de l'Isère, les cotisations des membres du conseil d'administration, et par les frais de participation des élus, recouvre les thèmes « classiques » qui intéressent les édiles en quête d'interventionnisme municipal : le budget, les finances, la fiscalité, l'urbanisme, l'action sociale et culturelle, etc. Les réunions se déroulent aussi bien en soirée durant la semaine que sur la journée du samedi. Le programme d'une journée type se divise en deux temps. Le matin, les élus suivent deux cours, l'un juridique, l'autre technique et débattent des sujets évoqués avant la pause déjeuner. L'après-midi est consacré à des travaux plus pratiques de lecture de documents budgétaires ou urbains.¹⁸⁶ Les élus locaux qui s'essayent, à leur frais, à cette nouvelle formation continue sont, quant à eux, des élus que Jean-Claude Courteau, second directeur du centre après Paul Jargot, qualifie de « militants ». Non pas dans le sens partisan du terme mais dans la mesure où il s'agit de dépasser les frontières entre le monde politique et administratif et de s'approprier une partie de la légitimité traditionnellement reconnue aux agents des collectivités. Rejetant la dichotomie institutionnelle « les élus décident, les agents exécutent », ces élus désirent étendre leurs connaissances des processus de production de l'action publique pour être en capacité de comprendre et pourquoi pas, de se substituer, aux fonctionnaires.

Si Paul Jargot en prend en charge une partie des enseignements, il en laisse régulièrement une part aux universitaires et agents de l'administration qui se partagent la majorité de l'activité de formation du centre. Il doit même embaucher un permanent pour assurer l'activité de la structure. Les deux premiers cycles de formation entre les années 1965-66 dépassent les attentes des organisateurs qui doivent dédoubler les stages prévus (initialement

¹⁸⁶ Archives du CDFCS transmise par Jean-Pierre Chambon, ancien directeur du Centre.

quatre par cycle) pour faire face à la centaine d'inscription. Ce premier permanent de la structure, financé par des subventions du ministère de la Jeunesse et des Sports, permet à Paul Jargot de déléguer une partie de ses tâches de direction et de formation au moment où le cumul de ses différentes activités, notamment de ses mandats, le tient de plus en plus éloigné de sa commune.

Au début des années 1970, en capitalisant sur ses nombreuses relations départementales, Paul Jargot est désigné par le Parti Communiste Français, qu'il a récemment rejoint, pour conduire la liste aux élections sénatoriales de septembre 1974. D'un côté le PCF reconnaît en Paul Jargot un allié local de choix pour recueillir les voix des grands électeurs et de l'autre Paul Jargot bénéficie de l'appui d'un parti très bien implanté dans le département de l'Isère.¹⁸⁷ Il profite notamment de cette candidature pour se faire le porte-voix des intérêts des réseaux sur lequel il s'appuie ; durant cette campagne de 1974, il promet de défendre le revenu des agriculteurs, de contribuer au développement d'une politique de décentralisation, de renforcer l'éducation et la formation professionnelle, etc.¹⁸⁸ En devenant sénateur avec 50,8 % des suffrages exprimés, Paul Jargot connaît une carrière politique ascendante. Le centre de formation de Crolles en est le principal marchepied. En proposant une formation aux élus locaux désireux d'accroître leurs capacités d'intervention politique, Paul Jargot se notabilise en structurant un réseau édilitaire local par lequel il développe une notoriété politique.¹⁸⁹ Au-delà, le modèle du centre de formation de Crolles préfigure le fort accroissement de la pratique qui intervient au début des années 1970.

¹⁸⁷ Derville Jacques. « Les communistes de l'Isère ». *Revue française de science politique*, 25^e année, n°1, 1975. pp. 53-71

¹⁸⁸ Voir la fiche sénatoriale de Paul Jargot repérée à l'URL : https://www.senat.fr/senateur/jargot_paul58348n.html

¹⁸⁹ Thoenig Jean-Claude, Dupuy François, « Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateurs locaux », op cit p. 100.

Chapitre 2 – Essor et éparpillement du marché de la formation des élus (1970-1980)

Au tournant de la décennie 1970-1980, la formation des élus locaux connaît un fort développement. Le nombre d'organismes de formation s'accroît et les offres se diversifient. Cet essor se comprend une fois replacé dans le contexte socioéconomique français de la première moitié de la décennie 1970, période marquée par la reconnaissance du droit à la formation professionnelle continue des salariés et des agents communaux qui se conjuguent avec la crise internationale du « choc pétrolier » qui remet en cause la place de l'échelon étatique dans la production des politiques publiques.

Avec l'instauration de la loi du 16 Juillet 1971, la formation professionnelle continue devient un droit financé pour les travailleurs salariés. Héritière des lois du 31 Juillet et du 28 Décembre 1959 portant respectivement sur « la promotion sociale » et « la promotion des salariés » et plus particulièrement de la loi du 3 Décembre 1966 qui fait de la formation professionnelle un « service public »¹⁹⁰, la loi de 1971 entérine deux impératifs à la frontière entre le monde du travail et celui de l'éducation populaire¹⁹¹ : la reconnaissance d'un besoin d'adaptation de la main d'œuvre face aux mutations techniques de l'économie française et la nécessité de pallier aux inégalités sociales et culturelles qui se reproduisent au sein de l'école¹⁹². La formation professionnelle continue se construit comme un « bien universel »¹⁹³ qui peut et doit concerner le plus grand nombre possible de personnes. En 1972, avec la création du Centre de Formation pour les Personnels Communaux (CFPC), les agents des collectivités sont également concernés. La fondation du CFPC organise un système original de financement de la formation dans lequel les collectivités locales cotisent obligatoirement pour permettre une mutualisation des fonds de formation et une péréquation entre collectivités selon les besoins et situations locales. Face à la généralisation d'un droit de formation post-scolaire pour les employés du secteur public et privé, les élus apparaissent comme les grands

¹⁹⁰ Benoist Pierre, « Michel Debré et la formation professionnelle 1959-1971 », Histoire de l'éducation, n°101, 2004, pp. 35-66.

¹⁹¹ Tallard Michèle, « La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente ? » ; La Revue de l'Ires, 2011/2, n°69, pp. 111-137. Comme le rappelle l'auteur, le préambule de la loi de 1971 indique : « *la formation professionnelle continue fait partie de l'éducation permanente. Elle a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social.* »

¹⁹² Bourdieu Pierre, Passeron Jean-Claude, « Les héritiers », les étudiants et la culture, Paris, Minuit, 1964.

¹⁹³ Tanguy Lucie, « La fabrication d'un bien universel », in Brucy Guy, Caillaud Pascal, Quenson Emmanuel, Tanguy Lucie, « Former pour réformer. » Retour sur la formation permanente (1945-2004), Paris, la Découverte, 2007, pp. 31-68.

oubliés de l'histoire. Cet oubli est accentué par les renouvellements politiques des élections municipales de 1971 et 1977 qui portent respectivement aux responsabilités 70 000 et 80 000 nouveaux élus¹⁹⁴.

Parallèlement à la démocratisation de la formation continue, le début des années 1970 marque l'essoufflement d'un système économique fondé sur les gains de productivité et la consommation de masse dont la crise du « choc pétrolier » ne fait qu'aggraver les effets. Le ralentissement de l'économie mondiale remet en cause l'hégémonie de l'échelon étatique pour conduire l'ensemble des politiques publiques. Face aux contraintes budgétaires, à la montée du chômage et des besoins sociaux, l'échelon étatique est critiqué pour son manque d'efficacité et de transparence dans la conduction des politiques publiques¹⁹⁵. Au-delà de la situation financière, la légitimité de l'État est notamment entamée par le développement de « l'école des choix publics » chez les économistes pour qui la gestion étatique des dépenses publiques s'effectue plus par intérêt clientéliste et électoral que pour répondre à un quelconque intérêt général. Dans cette crise de « l'État providence », les collectivités sont perçues comme pouvant constituer une solution. En déléguant certaines responsabilités, l'État pourrait se recentrer sur des missions plus régaliennes et laisser la conduction des politiques publiques microéconomiques aux administrations territoriales plus pertinentes pour concevoir des politiques locales¹⁹⁶. Dans ce cadre, et alors que la perspective d'une décentralisation des pouvoirs devient probable, les revendications pour la reconnaissance d'un droit de formation pour les élus gagnent en importance. Sans cadre législatif ou financier, la pratique se développe de manière informelle et éparpillée entre trois principaux acteurs ; les associations d'élus, les associations d'éducation populaire et les universités.

¹⁹⁴ Chaussebourg Anne, Rollat Alain. « Les Associations d'élus ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 91-116.

¹⁹⁵ Rosanvallon Pierre, « La crise de l'État providence », Paris, Seuil, 1981.

¹⁹⁶ C'est dans ce cadre qu'en 1975, le Président Valéry Giscard-d'Estaing confie à Olivier Guichard, premier délégué de la DATAR, la présidence d'une commission chargée d'esquisser une réforme des institutions locales. Les conclusions du rapport « Vivre Ensemble », parue en 1977, recommandent un retrait de l'État des affaires locales au profit d'une intervention plus active des collectivités territoriales. Cela permettrait conjointement d'alléger une tutelle étatique de plus en plus décriée et de rapprocher les décisions publiques des « réalités » de terrain. Un projet de loi sur « le développement des responsabilités locales » est même présenté au Sénat par le ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet, avant qu'il ne soit abandonné au moment de l'alternance politique en 1981.

I) Les associations d'élus : généralistes, thématiques ou partisans

Les associations d'élus sont des lieux privilégiés pour l'étude des édiles et de l'évolution des pratiques et des représentations édilitaires. « En rassemblant une grande partie des élus locaux du territoire national dans leur diversité »¹⁹⁷, ces associations constituent des espaces de reproduction et d'apprentissage des savoir-faire et savoir-être dans lesquels la formation se développe en se diffusant dans le courant des années 1970. Toutefois, le secteur associatif édilitaire se révèle particulièrement divers. Qu'elles soient dirigées vers des objectifs partisans, techniques ou généralistes, les associations d'élus n'imaginent pas le même genre de formation pour les élus membres. En fait, il est possible de distinguer trois groupes d'associations d'élus qui s'investissent de manière différentielle dans les années 1970-1980 ; les associations « généralistes », les associations « thématiques », et les associations « partisans »¹⁹⁸.

1) Les associations de formation « locales et pluralistes » : l'exemple de l'ARIC

Parmi les associations qui forment les élus locaux dans les années 1970-1980, certaines se distinguent par le caractère local et pluraliste des formations qu'elles dispensent. Elles sont des organisations créées et gérées par des élus eux-mêmes dans un objectif de former les élus locaux sur des sujets d'ordres généraux. Le recrutement des membres et des stagiaires est « ouvert » dans la mesure où il s'agit avant tout de réunir une population élue indépendamment de la collectivité, des niveaux de responsabilités reçus ou des orientations politiques de chacun. Du moment qu'ils concernent les élus locaux et leurs engagements électifs, tous les thèmes de formation intéressent ces associations ; l'urbanisme, les finances, l'environnement, le développement, les actions sociales, etc. Cependant, les enseignements dispensés, reflets des intentions de l'organisme, se veulent avant tout axés sur la technicité de l'action publique, c'est-à-dire sur l'explicitation des procédures légales et des fonctionnements institutionnels applicables à n'importe quelle collectivité et concernant l'ensemble des élus. Souvent autonomes de structures préexistantes, ces associations doivent

¹⁹⁷ Peteau Jean, « L'école des maires, les associations d'élus locaux », *Politix*, n°28, 1994, pp. 49-63.

¹⁹⁸ Ibid.

trouver leurs financements dans les réseaux qu'elles constituent au niveau local ou national, provenant soit des élus stagiaires ou organisations adhérentes (associations, collectivités) soit de certaines subventions provenant généralement de ministères. Véritables miroirs des relations construites, ces associations font intervenir des formateurs indépendants, pouvant aussi bien être des professionnels de la formation, des élus expérimentés, des membres d'associations ou encore des fonctionnaires d'État.

Différentes associations peuvent illustrer cette catégorie d'organisme de formation qui s'inscrit dans la continuité du CDFCS de Crolles. Celle qui a laissé le plus de traces et qui existe encore aujourd'hui est l'Association Régionale d'Information des Collectivités Territoriales (ARIC). Fondée le 4 décembre 1971 dans la périphérie rennaise, elle est l'œuvre de nouveaux élus bretons chrétiens-sociaux en quête de connaissances sur le fonctionnement municipal. À l'image de Sébastien Couëpel et Pierre-Yvon Trémel, fondateurs de l'ARIC, ces nouveaux élus ont la particularité d'entrer en responsabilités très jeunes, aux alentours de 25 ans, en étant préalablement formés au sein des Jeunesses Agricoles Chrétiennes (JAC) ou des Centre Départementaux des Jeunes Agriculteurs (CDJA). Ils portent une vision nouvelle de la fonction d'édile que résume Lucien Rocaboy, président de l'ARIC entre 1985 et 88 :

Une véritable prise de conscience est apparue chez les élus [de 1971], surtout les nouveaux de la nécessité de voir évoluer la fonction d'élus municipal. La gestion communale ne pouvait plus s'improviser au coup par coup, mais nécessitait une prospective, une confrontation d'idées qui ne pouvait s'improviser. Et de plus, il nous est rapidement apparu, que la formation était l'affaire des élus, c'était donc à eux d'en prendre l'initiative et de la gérer en dehors des organismes de formation spécialisés ou des partis politiques.¹⁹⁹

Les jeunes élus bretons importent avec eux une image de l'éducation populaire chrétienne agricole qu'ils s'emploient à développer pour « faciliter la maîtrise de la formation et l'accès à l'information pour ses membres et pour toutes autres personnes intéressées par les questions communales. »²⁰⁰ Ils s'appuient notamment sur la logistique du Centre d'études et d'Action Sociale des Côtes-du-Nord (CEAS 22), comité d'expansion et association d'éducation populaire chrétienne pour concevoir une formation permanente ouverte au plus grand nombre, spécialisée dans les thématiques liées à l'institution municipale.

¹⁹⁹ La formation des élus locaux : au service de la démocratie et du développement local, Association Régionale d'information des Collectivités territoriales, Décembre 2005, Fond de dossier ministériels, CNFEL

²⁰⁰ Selon les Statuts originels de l'ARIC.

Durant ses premières années, l'ARIC est conçue sur un modèle proche de celui de l'ADELS, étant portée et investie par des nouveaux élus d'origine chrétienne en manque de ressources partisans qui cherchent à se doter d'outils de formation qu'ils modèlent sur les exemples de formations permanentes qu'ils ont eux-mêmes expérimentés. Cette orientation se retrouve dans les premières formations dispensées par l'association bretonne qui s'inspire des préoccupations de participation citoyenne du CEAS 22 pour mettre en place des formations pour « augmenter les capacités d'engagements citoyens » et construire une fonction mayorale moins présidentielle, plus ouverte et participative. Effet de la forte présence d'élus au sein de ses instances dirigeantes, l'ARIC s'éloigne finalement de l'univers de la formation populaire pour se rapprocher du modèle incarné par le centre de formation de Crolles (CDFCS), en resserrant son action de formation sur le seul public des élus locaux bretons. Par exemple, à partir des années 1973, des stages portant sur le budget communal et le développement des communes rurales, l'aménagement rural, l'urbanisme en milieu rural ou littoral etc sont développés²⁰¹.

Plus spécifiquement, l'ARIC pense la formation sur quatre niveaux²⁰². Le premier est une information des élus. Il est constitué de réunions qui rassemblent jusqu'à 200 élus et qui traitent de manière généraliste des thèmes d'intérêts généraux comme la fusion de communes ou la création de syndicats intercommunaux. Le second niveau correspond plus à une formation édilitaire à proprement parler. Les enseignements sont dispensés à des groupes de 10 à 20 personnes sur des thèmes plus précis tels que les finances locales, l'urbanisme ou la gestion du développement. Enfin, les troisièmes et quatrièmes niveaux sont réservés aux élus désirant s'engager au sein de l'ARIC en leur permettant de se former aux fonctions de formateurs et des thèmes à enseigner. Même si elle devient un organisme de formation pour les élus locaux, l'ARIC maintient dans son nom le terme « information » beaucoup plus neutre que celui de « formation » considéré à l'époque comme porteur de tendances partisans.

Sa nature apolitique permet à l'ARIC de connaître une diffusion rapide dans la région bretonne puisqu'en cinq ans, elle multiplie par six le nombre de communes adhérentes, passant de 25 en 1972 à plus de 150 en 1977. Au même titre que pour le centre de formation de Crolles qui développe un réseau édilitaire en Isère, l'ARIC se révèle être une ressource politique pour ses créateurs qui connaissent des carrières politiques ascendantes au sein du

²⁰¹ Revue Correspondance municipale, documents mensuels pour l'information et l'action sociale, 1992, n°189.

²⁰² Revue Vie Publique, N°12, Février 1973

Parlement. Cette implantation régionale n'est pas qu'une réussite de démarchage des conseils municipaux. Elle est aussi une réussite d'un modèle nouveau de financement de l'activité de la formation des édiles. Premièrement, les membres du bureau de l'ARIC s'inspirent des lois de 1971 sur la formation professionnelle continue pour mettre en place un système de financement très voisin à celui du « 1 % patronal ». Chaque commune adhérente doit financer l'association à hauteur de 2 % des indemnités de fonction allouées aux maires et adjoints faisant qu'en 1977, l'ARIC reçoit par ce biais plus de 38.000 francs. Également, l'ARIC s'organise pour capter les différents crédits ministériels destinés à la formation des bénévoles ; le Fond de Coopération de la Jeunesse et des Sports (FONJEP), la Promotion Sociale Collective Agricole (PSCA) ou encore ceux de l'Union Nationale des Allocations Familiales (UNAF). Ces financements sont stratégiques pour l'ARIC dans la mesure où ces derniers peuvent représenter jusqu'à 56 % de son budget en 1976.

Ainsi, l'Association Régionale d'Information pour les Collectivités Territoriales incarne cette catégorie d'associations d'élus, comme l'Association Départementale d'Information des Communes de Loire-Atlantique (ADICLA²⁰³), l'Association Nationale des Jeunes Élus Locaux (AJEL²⁰⁴), l'Union des Maires de Dordogne ou encore l'Association Conseil Étude Information Formation de Bourgogne Franche-Comté (ACEIF²⁰⁵) qui se créent ou se convertissent dans les années 1970 sous l'impulsion de nouveaux élus locaux désireux de se doter de moyens de formation pour appréhender les difficultés techniques de l'action publique. Une des particularités des associations locales est qu'elles sont souvent, exception faite de l'Union des Maires de Dordogne, des organismes qui se créent pour répondre aux besoins de formation des élus. Elles se consacrent exclusivement ou quasi-exclusivement à la formation, en l'accompagnant parfois de la publication d'une revue ou d'un périodique. Les

²⁰³ L'ADICLA est une association créée en 1973 par les élus du département de Loire-Atlantique (alors assemblée de droite) présidé alors par Jean du Dresnay membre du Centre National des Indépendants et Paysans (CNIP). Bien qu'elle se présente comme une association pluraliste, elle est perçue par les élus de Loire-Atlantique comme une association « de droite ».

²⁰⁴ L'AJEL est une association créée en 1971 à la suite des élections municipales pour réunir les jeunes nouveaux élus au niveau national. Dirigée par François Le Clec'h, elle est une association sans appartenance politique jusqu'à ce que les élus issus des partis de gauche décident de se retirer pour ne laisser que des membres issus d'affiliations partisane de droite et notamment proche du MNEL.

²⁰⁵ L'ACEIF est une association créée le 30 Avril 1977 à Dôle par des élus locaux de Bourgogne, des associations et des citoyens qui se rassemblent pour mettre « en place une véritable démocratie locale ». En se plaçant dans le courant des mouvements d'éducation populaire et coopératifs, l'association se donne comme mission principale de mettre en relation organisation, associations, citoyens, sans entrer en concurrence et promouvoir les études, conseils, information et formation de ses membres.

thématiques de formation sont diverses et souvent traitées de manière généraliste. Cette place centrale donnée à la formation distingue fortement les associations généralistes des associations thématiques qui ne partagent pas la même conception de la formation et qui ne lui réservent pas la même place au sein de l'organisation.

2) Les associations de formation « thématique » : les exemples de l'ACMI et de l'ANEL

À la différence notable des associations d'élus qui essaient de s'adresser le plus largement possible aux élus locaux d'un territoire, les associations thématiques ont un système de recrutement et de formation plus spécifique. Bien que non partisans, elles sont créées autour de problématiques particulières dans le but de regrouper des élus, parfois au niveau local, exerçant leur mandat dans des situations communes qui les distinguent des autres élus. Dans ce cadre, les thèmes de formation sont généralement moins larges que ceux des associations locales. Également, la formation est une activité moins centrale, arrivant en complément d'autres missions telles que permettre les échanges entre élus ou avec des partenaires locaux et nationaux.

Un exemple d'association thématique qui se convertit à la formation des élus dans les années 1970 peut être celui de l'Association des Conseillères Municipales de l'Isère (ACMI) renommée en Association des Femmes Élues en Isère (AFEI)²⁰⁶. Créée en 1945 par Elisabeth Fabre²⁰⁷ au lendemain de la reconnaissance du droit de vote et d'élection des femmes, l'ACMI se donne pour mission d'être une association s'adressant aux femmes élues du département de l'Isère en « œuvrant dans le respect du pluralisme des forces politiques du département »²⁰⁸. La formation ne fait pas partie de ses premières attributions. Entre les années 1945 et 1970, l'association se spécialise dans la défense de la parité en politique et le soutien aux nouvelles élues locales des collectivités iséroises. Elle est une association de rencontres et d'échanges entre les élues du département de l'Isère mais également un lieu de réflexion et de militantisme pour lutter contre les discriminations et les inégalités entre les hommes et les femmes dans le monde politique. C'est dans les années 1970, portée par un contexte favorable et fort de 332 élues adhérentes, que l'ACMI développe une activité

²⁰⁶ CRU

²⁰⁷ Ancienne résistante décorée de la Légion d'Honneur de la croix de guerre, conseillère municipale de la commune de Meylan,

²⁰⁸ Selon les statuts de l'AFEI.

d'information et de formation comprise comme un moyen d'armer les femmes élues de compétences gestionnaires leur permettant de combler les écarts d'attributions et de savoir-faire au sein des collectivités. Parmi les stages proposés se retrouvent des thématiques assez généralistes tels que le développement durable, l'urbanisme, les finances etc, mais également des stages de formation que l'on pense comme particulièrement pertinents pour les femmes élues telle que la prise de parole en public, les affaires sociales ou culturelles.

Aux associations qui se spécialisent dans les questions de genres, d'autres se structurent autour de thèmes liés à la géographie comme l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL) qui se fonde en 1978 pour rassembler les élus locaux du littoral et d'outre-mer autour des enjeux spécifiques du développement économique et de la protection des littoraux. Bien que la volonté officielle de l'association soit également de réunir des élus indépendamment de leur orientation politique, l'ANEL est une association investie principalement par des élus de droite. Cette dimension politique est visible au travers de l'identité des différents présidents qui se succèdent à la tête de l'association²⁰⁹ comme notamment le tout premier et créateur de la structure, Antoine Rufenacht. Ancien Secrétaire d'État auprès du Premier ministre puis du ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat entre août 1976 et avril 1978 et député de la Seine Maritime depuis 1975, Antoine Rufenacht est un homme politique de droite (UDR-RPR-UMP-LR) futur maire du Havre, dirigeant de la campagne présidentielle de Jacques Chirac et organisateur des primaires des Républicains en vue de l'élection présidentielle de 2017.

Comme pour l'Association des Conseillères Municipales de l'Isère, l'Association Nationale des Élus du Littoral ne fait pas de la formation son unique activité. Si elle s'empare de cette activité dès sa création en 1978, ce n'est qu'en complément d'autres missions. L'ANEL se construit principalement comme une association de réflexion et d'assistance aux petites communes confrontées aux enjeux multiples liés au littoral (économie, tourisme, habitat, environnement etc) pour les assister tous au long de l'année concernant des questions juridiques ou techniques mais aussi en organisant deux journées d'étude par année, « presque des journées de formation » selon Franck Gilard²¹⁰, avocat permanent de la structure, sur des thèmes d'actualités. Mais également, les dirigeants de l'ANEL en font une structure de lobbying pour influencer par leurs « études » et productions biographiques les parlementaires

²⁰⁹ Antoine Rufenacht, Didier Quentin ou Yvon Bonnot, tous des hommes politiques de droites (RPR, UMP, LR)

²¹⁰ Revue Vie Publique, N°232, Février 1993

et les lois qu'ils édictent concernant les espaces littoraux.²¹¹ Les actions de formation des élus sont donc des activités subsidiaires de l'association et, contrairement à l'ACMI, ne portent que sur des sujets spécifiques au thème de l'association. Aucun enseignement sur les finances ou l'urbanisme. Seuls des stages liés au droit maritime, à la lutte contre les pollutions marines, aux enjeux sur l'urbanisme littoral sont animés. Ces enseignements, qui sont généralement dispensés sur deux journées par des techniciens experts des questions marines, des élus expérimentés ou des fonctionnaires d'État, s'adressent théoriquement aux 3000 élus adhérents des communes en situation littorale. Cependant, créée par Olivier Guichard, maire RPR et de la Baule, l'ANEL noue dès sa naissance de fortes relations avec le CEFEL²¹², en organisant des réunions communes d'information et de formation qui ne touchent plus qu'en grande majorité des élus locaux de la droite républicaine et du centre²¹³. Cette relation fusionnelle entre les deux associations s'illustre notamment au travers de la personne de Jean-Claude Empereur, maire RPR de Pornichet, qui prend des responsabilités de premier plan au sein des deux structures²¹⁴.

Associées à d'autres associations telles que l'APERAM (Association pour la Promotion de l'Espace Rural des Alpes-Maritimes), le CICOR (Centre d'Information des Communes Rurales), ou le CFE (Centre de Formation à l'Environnement), les associations « ACMI » et « ANEL » illustrent un rapport particulier à la formation des élus qui, comme pour les associations généralistes, est administrée par des élus locaux pour des élus locaux. Mais contrairement à ces dernières, elles n'en font pas une activité centrale ni un enseignement de nature générale sur le fonctionnement des collectivités. Si ces deux types de formations ne peuvent pas être confondus tant la place donnée à la formation et sa conception diverge, elles se présentent officiellement cependant comme des associations pluralistes, contrairement aux associations d'élus proches des partis politiques qui dispensent une formation partisane.

²¹¹ D'ailleurs, l'ANEL revendique avoir participé aux travaux qui aboutiront à la loi littorale de 1986.

²¹² Centre de formation des élus locaux, créé par le MNEL en 1978 également pour former les élus de droite.

²¹³ Revue CEFEL-info, N°4, Octobre-Novembre 1984.

²¹⁴ À savoir membre du Conseil d'Administration de l'ANEL et membre du Comité Directeur du CEFEL.

3) Les associations de formation « partisane » : l'exemple du MNEL

La formation partisane n'est pas nouvelle dans les années 1970. Organisée par les partis politiques et les associations qui leur sont liées, elle est la forme originelle de l'enseignement édititaire théorisée au tournant du XXe siècle par les partis ouvriéristes en recherche d'implantation électorale. Cette dernière reste d'ailleurs, durant toute la première moitié du XXe siècle, le monopole des partis de gauche, développée séparément par les militants communistes, radicaux ou socialistes. Le début des années 1970, marqué par l'adhésion des trois forces au programme commun²¹⁵ initie un rapprochement des programmes politiques des principaux appareils ainsi que de leurs organismes de formation. Tous se retrouvent au sein de la Fédération Nationale des Élus Républicains Municipaux et Cantonaux (FNERMC) créée en 1963 par le Parti Communiste Français et dans laquelle les militants communistes sont surreprésentés. L'idée qui préside à cette dilution des différentes structures de formation est que, portés par des revendications communes, les élus de la gauche plurielle doivent être formés selon les mêmes critères.

La structure ne survit pas à l'éclatement du programme commun et l'année 1977 voit l'autonomisation du Parti Radical qui crée l'Association Nationale des Élus Locaux Radicaux et Socialistes (ANERS) parallèlement aux élus socialistes qui fondent la Fédération Nationale des Élus Socialistes et Républicains (FNSER), chacune chargée désormais d'assurer la formation de leurs élus respectifs. Quant-à-lui, le PCF en profite pour abandonner l'ancienne structure commune et mettre sur pied l'Association Nationale des Élus Communistes et Républicains (ANECR). Les années 1970 sont donc, pour les formations assurées par les partis de gauche, des années de forts changements entre fédération et séparation. Mais également, cette période signe la fin de ce monopole. En effet, des organisations politiques du centre et de la droite républicaine se saisissent de cette question, avec cependant des singularités. Plus tardive, la formation des élus est surtout moins une question organisée par l'appareil partisan que par les élus locaux eux-mêmes qui s'emparent du sujet pour l'organiser selon leur convenance.

Une note des renseignements généraux²¹⁶ adressée au cabinet du Directeur Général des Collectivités Territoriales en 1979 dans le cadre de la préparation de la loi portant sur le

²¹⁵ Le programme commun de la gauche, dont le nom officiel est « programme commun de Gouvernement », est l'appellation donnée à l'union fondée entre les partis socialiste, communistes et certains radicaux de gauche entre 1972 et 1977.

²¹⁶ Archives ministère de l'Intérieur

« développement des responsabilités des collectivités locales » témoigne de cet investissement relativement nouveau. Les partis de centre droit tels que le Parti Républicain (PRI) et le Centre des Démocrates Sociaux (CDS), principales composantes de l'UDF entament depuis l'année 1977 des actions de réflexion sur le sujet en désignant chacun un responsable à la formation²¹⁷ et en organisant des stages ou colloques réservés à leurs élus. Mais le plus emblématique des investissements d'élus de droite est sans doute le Centre de Formation des Élus Locaux (CEFEL) créé en 1978 par le Mouvement National des Élus Locaux (MNEL).

Fondé en 1953 par Antoine Pinay²¹⁸ (1891-1994) et Jacques Chaban-Delmas (1915-2000) pour rassembler les élus « attachés à une conception libérale de la société », fer de lance de la défense des communes et des libertés locales », le Mouvement National des Élus Locaux ne se revendique pas comme une association d'élus partisane. Au contraire, le MNEL aime à se présenter comme une association de défense des intérêts communs des élus locaux dans leur diversité. Seule la présence de ses créateurs et membres permet de constater la fonction réelle de ce mouvement que de coaliser les élus locaux des différents courants de droite aussi bien durant la IV^e que la V^e République. Les actes des premières journées du MNEL²¹⁹ sont en ce sens révélateurs. Rassemblés les 10 et 11 avril 1954 dans les murs de la mairie de Beaune, alors dirigée par le sénateur-maire Roger Duchet, Républicain Indépendant, 300 élus locaux (maires, conseillers municipaux ou généraux de la France entière) de droite et du centre participent à l'inauguration de l'association. Sont présents des Républicains Indépendants (RI), des membres du Parti Républicain Social de la Réconciliation Française (PF) anciens du PSF du Colonel de la Roque²²⁰, de l'UNR ou du parti Radical Indépendant. Mais de toutes les organisations de droites, le RPF²²¹ semble le mieux représenté à la tribune. En effet, prennent la parole pendant ces journées Raymond Mondon, député-maire de Metz alors au RPF, Francis le Basser sénateur et président RPF du conseil général de la Mayenne, Pierre Dournes, maire-adjoint RPF de la commune de Versailles etc, autant de responsables locaux proches du Gaullisme.

²¹⁷ Il s'agit d'Alain Madelin (future ministre chiraquien) pour le PRI et Jean Chélini pour le CDS.

²¹⁸ Ephémère Président du Conseil des ministres français du 8 mars au 23 décembre 1952.

²¹⁹ Premières journées du mouvement national des élus locaux, 10 et 11 avril 1954 à Beaune.

²²⁰ Parti créé en 1936 par le colonel François de La Roque à la dissolution des Croix-de-feu par le Gouvernement Léon Blum.

²²¹ Rassemblement du peuple Français, parti créé et présidé par Charles de Gaulle qui n'existe qu'entre les années 1947-1955.

Ainsi, au-delà de la présentation apolitique du mouvement, le MNEL s'inscrit comme un rassemblement d'élus locaux de droite, à l'image de son premier secrétaire général, André Voisin (1912- ?), de son vrai nom André Bourgeois²²², ancien royaliste qui fut l'un des députés à voter les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain.²²³ En tant que secrétaire général, ce dernier construit le MNEL comme n'étant « *ni une association partisane, ni un organe technique et administratif, mais une fédération de centre d'étude et d'action civique* »²²⁴ devant appuyer l'action des grandes organisations d'élus locaux (AMF, APCG) pour lutter contre la centralisation et la concentration. Il tire cette vision de son engagement au sein des Jeunesses Européennes Fédéralistes²²⁵ ainsi que dans le mouvement fédéraliste français « La Fédération » qu'il crée et préside à partir de 1945 avec certains « rescapés de Vichy et du collaborationnisme » qui font de la question de la construction européenne et du fédéralisme, un outil de résurrection des communautés régionales copié sur le dogme pétainiste de la structuration décentralisée de la nation française autour des cellules familiales, professionnelles, communales et régionales.²²⁶ La rhétorique utilisée au fondement même de l'action du MNEL par André Voisin se base sur la mythologie d'une « France éternelle », représentée naturellement par les collectivités « de base » que sont les conseils municipaux et généraux qui perdurent dans la difficulté tandis que le pouvoir central vacille. La référence à la seconde guerre mondiale est manifeste :

*C'est qu'à chaque fois que le pouvoir central s'est trouvé désarmé, ce sont les collectivités de base qui ont assuré le salut de la France. En 1940, quand soufflait le vent de la défaite, au moment où vacillait l'autorité centrale, seuls ont résisté les pouvoirs locaux et les Français se rendirent compte qu'ils étaient alors leurs seuls points d'appui.*²²⁷

Ainsi, dans les faits, le MNEL n'est pas neutre. Il s'inscrit dans une filiation politique qui le place résolument sur la droite de l'échiquier politique. Ses statuts lui donnent par exemple

²²² Il sera notamment chargé du secrétariat d'Henri d'Orléans, prétendant au trône de France, exilé en Belgique et s'inscrira au sein des courants nationalistes-fascisants français par son adhésion au Parti Social Français (PSF) ou à l'Action Française avec sa participation dans la revue « Courrier Royal ». Voir Cohen Antonin, « De Vichy à la communauté européenne », Paris, PUF, 2012.

²²³ Il participera pendant un temps au Gouvernement de Vichy avant de prendre ses distances et d'adhérer à la résistance.

²²⁴ Premières journées du mouvement national des élus locaux, 10 et 11 avril 1954 à Beaune.

²²⁵ Chinaud Roger, « De Giscard à Sarkozy », dans les coulisses de la Ve, Paris, l'Archipel, 2009.

²²⁶ Cotillon Jérôme, « Ce qu'il reste de Vichy », Paris, Broché, 2003.

²²⁷ Premières journées du mouvement national des élus locaux, 10 et 11 avril 1954 à Beaune.

une action beaucoup plus large que de défendre la seule question de l'autonomie locale. Le mouvement se donne pour mission d'assurer notamment la « stabilité du Gouvernement contre les ennemis intérieurs et extérieurs » (autrement dit le communisme) et de pérenniser par son action l'état de l'Union Française (c'est-à-dire la stabilité de l'organisation politique des colonies françaises). De plus ce dernier va progressivement se rapprocher de l'UDR puis du RPR au milieu des années 1970 pour devenir l'association quasi-officielle des élus du RPR²²⁸ avant de perdre cette position en 1980 lors de la création de l'Association RPR des Élus Locaux (AREL)²²⁹. « Ni conservatrice, ni révolutionnaire », le MNEL se dote très tôt d'une mission d'information des élus locaux. Il se propose d'informer ses membres sur l'autonomie communale et départementale, l'aménagement du territoire, la réforme de la constitution, ou encore l'organisation de l'Union Française. L'activité de formation n'est pas directement visible au cours des années 1950-60 mais semble devenir une de ses préoccupations au cours des années 1970 si l'on en croit la présentation qu'en fait le périodique « Vie Publique » en 1974²³⁰.

Néanmoins, le MNEL ne semble pas « en retard » sur la question de la formation des élus. Il a su se constituer un réseau assez large au sein des associations d'élus qui le lie étroitement aux enjeux de formation des édiles. Il est très proche du Centre d'Information des Communes Rurales (CICOR) par l'intermédiaire de son président, Etienne Furtos, de l'Association Nationale des Jeunes Élus Locaux (AJEL) avec qui il partage une filiation issue des mouvements fédéralistes d'après-guerre, de l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL), toutes trois associations d'élus d'ordre thématique qui investissent la formation des élus au cours des années 70. Cependant, cette activité devient une préoccupation de plus en plus forte pour le MNEL à la fin des années 1970 puisqu'il décide en 1978, sous les conseils d'André Voisin, de fonder le Centre de formation des élus locaux (CEFEL)²³¹ associé à la revue « CEFEL-info »²³². Cet organisme, directement reliés au MNEL, ne s'adresse qu'aux « élus de la majorité » d'alors. L'autonomisation de l'activité de formation du MNEL intervient au même moment que l'examen par le Sénat du projet de loi de décentralisation « développement des responsabilités locales » qui, s'il ne voit pas le jour pour cause d'alternance politique en 1981, pose pour la première fois la perspective sérieuse d'une

²²⁸ Lorsque Jacques Chirac appelle en 1977 l'ensemble des élus RPR à adhérer au MNEL.

²²⁹ Chaussebourg Anne. « Les associations d'élus ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 2, 1982. pp. 213-237.

²³⁰ Revue Vie publique, Le journal des élus et administrateurs locaux, N°25, Avril 1974.

²³¹ Organisme qu'il ne faut pas confondre avec son homonyme, créé en 2010.

²³² Revue Enjeux locaux, Centre de formation des élus, n°19, 3^{ème} Trimestre 1994.

décentralisation des pouvoirs accompagnée de la reconnaissance d'une formation pour les élus locaux. La création du CEFEL par le MNEL, proche des parlementaires de la majorité présidentielle, peut ainsi être vue comme une anticipation de la reconnaissance légale de la formation des élus.

Présidée par le sénateur-maire de Périgueux Yves Guéna, le CEFEL usera dès ses débuts de la méthode du MNEL en adoptant une stratégie de présentation apolitique, par la mise en avant de la technicité non-partisane de l'enseignement d'une gestion locale basée sur les préceptes libéraux de la rationalisation économique. Le passage en revue des différentes offres de l'organisme témoigne de l'orientation politique des formations. En plus des thématiques communes que sont l'urbanisme, les finances etc, le CEFEL propose des stages de formation sur des questions de délinquances urbaines, de problèmes de nuisances sonores, de relations des municipalités avec les autorités militaires et de gendarmerie²³³. Autant de sujets que l'on ne retrouve dans aucune autre offre de formation de l'époque.

Le CEFEL développe une pédagogie ouverte sur le monde du travail et de l'industrie en associant à ses stages des entreprises, organisations professionnelles ou chambres consulaires. L'objectif poursuivi est pour ces administrateurs de « faire sortir la formation des élus du seul terrain théorique » pour « illustrer les problèmes traités à partir d'approches professionnelles et d'autre part de mieux faire connaître aux élus les approches entrepreneuriales »²³⁴. De plus, au moment de sa fondation en 1978, le CEFEL bénéficie d'une subvention « à titre expérimentale », selon les termes de Marc Bécam²³⁵, secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur alors représenté par Christian Bonnet, membre du Gouvernement Raymond Barre 1 et 2 (1977-1981). Cette intervention financière du ministère de l'Intérieur apparaît comme un soutien partisan dans la mesure où elle est réservée au seul organisme de formation regroupant essentiellement des élus de la majorité présidentielle²³⁶.

Enfin, une autre originalité classante du CEFEL est qu'il sert explicitement d'outil de reconquête politique de la droite après les élections présidentielles de 1981. Dans une déclaration de presse faite le 26 Septembre 1984, Yves Guéna annonce que le CEFEL se donne désormais comme compétence de « *préparer les candidats de l'opposition aux élections de mars 1985, sans faire de distinction entre ses diverses tendances, attachés que*

²³³ Revue CEFEL-Info, N°12, 2^{ème} Trimestre 1987

²³⁴ Revue Regard Local, N°38, 1999.

²³⁵ J.O. Débats Sénat 26 mai 1978 p.1038.

²³⁶ Maisl Herbert, Pouyet Bernard. « La formation des responsables locaux ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 580-581

nous somme à son union »²³⁷. Association de formation d'élus, le CEFEL va se faire association de formation des candidats cantonaux du RPR en organisant, sous la supervision d'Alain Bournazel²³⁸, pas moins de sept réunions à Paris et en province sur le thème de la « préparation des candidats aux élections cantonales ».

*

Loin d'être homogène, la formation proposée par les associations d'élus diverge fortement selon la nature même de l'association et des missions qu'elle se donne. Entre les associations satellites de partis politiques, les associations construites de manière pluraliste autour d'une thématique singulière, ou encore celles qui défendent une vision universaliste de la condition d'élus local, la nature, la méthode et les finalités de la formation varient. Ce caractère pluraliste de la formation se retrouve également chez les associations d'éducation populaire qui s'emparent également du sujet dans des modalités toutefois très différentes.

²³⁷ Revue CEFEL-Info, N°2, 1984

²³⁸ Revue CEFEL-info, N°4, Octobre-Novembre 1984.

II) Les associations d'éducation permanente : entre éducation populaire et perfectionnement des élus

La deuxième catégorie d'organisme qui acquiert une expérience dans la formation des élus au cours des années 1970-1980 est celle des associations d'éducation permanente. Impliquées dans la formation des adultes, ces associations investies et dirigées par des individus relativement étrangers à l'engagement électif ne constituent pas un groupe homogène et n'entrent pas dans la formation des élus avec les mêmes objectifs et ambitions. Fruit d'une histoire complexe et mouvementée, la formation des adultes qui intervient au niveau « post-scolaire » rassemble alors un ensemble de pratiques et de conceptions très diverses interdisant toute tentative de généralisation. En témoigne la richesse des sigles et termes se référant à l'éducation des adultes ; éducation populaire, éducation ouvrière, promotion professionnelle, promotion sociale, perfectionnement, reclassement, recyclage etc, autant de mouvements, courants de pensées, laïcs ou confessionnels, et philosophies de l'andragogies qui ne partagent ni les mêmes origines, ni les mêmes finalités.

Au cours des années 1960, le champ de la formation post-scolaire est un monde bouillonnant avivé par les débats relatifs à la reconstruction et l'expansion de la France. En effet, après la seconde guerre mondiale, la question de la formation des adultes est posée par le manque de main d'œuvre qualifiée et le sentiment de retard pris au regard des pays industrialisés. Un consensus productiviste se forme entre les hauts-fonctionnaires, employeurs, syndicalistes et partis de la résistance pour fonder une République nouvelle tournée vers la justice sociale, le progrès économique et l'indépendance nationale²³⁹. Répondant à ces trois critères, la formation des adultes est alors pensée comme un système promotionnel permettant de reconstruire le pays et de le moderniser.

C'est au cours de la deuxième moitié des années 1950, face au fort développement économique et à l'ouverture de la concurrence internationale que la formation prend une perspective nouvelle. Considérée premièrement comme un « palliatif » temporaire permettant de répondre aux problèmes conjoncturels de la France d'après-guerre, la mondialisation des échanges et l'évolution des technologies posent la formation comme un outil d'ajustement indispensable de l'économie française pour s'adapter au nouveau concert des nations de l'après-guerre.

²³⁹ Brucy Guy, Caillaud Pascal, Quenson Emmanuel, Tanguy Lucie, « Former pour réformer », Retour sur la formation permanente (1945-2004), Paris, La Découverte, 2007, pp. 8-9.

Dans ce changement de paradigme vis-à-vis de la formation des adultes, deux séries de propositions sont alors apportées et soutenues par des acteurs opposés de l'univers de l'éducation des adultes ; développer une « Éducation Permanente » des citoyens sous l'égide du ministère de l'Éducation Nationale ou encourager la « fonction formation » des entreprises envers leurs salariés.

La première proposition, définie sous les traits de « l'éducation permanente » est formulée en 1955 par Pierre Arents, chargé de mission d'Inspection Générale à la Direction de l'Éducation Populaire, rattaché alors à l'Éducation Nationale, à l'occasion d'un travail préparatoire à un projet de loi sur la réforme de l'enseignement²⁴⁰. L'idée est pour lui de fédérer sous un concept générique l'ensemble des pratiques de formations post-scolaires qui coexistent les unes à côté des autres pour les unir au sein d'un système commun en lien avec la formation initiale. Dans cette optique, la formation des adultes doit être la suite logique de l'éducation scolaire offrant aux citoyens la possibilité de se former tout au long de leur vie dans un but d'ascension sociale et d'émancipation individuelle permettant au final de transformer l'ordre social. Cette vision de « l'éducation permanente » se rapproche de la conception militante que donnent les associations d'éducation populaire à la formation des adultes. Pour elles aussi, la formation est un outil d'émancipation sociale et politique se réalisant en dehors des pouvoirs institués pour former un citoyen éclairé acteur d'une construction sociale plus démocratique. Cette formation doit être au principe d'une démocratisation de la culture et de tout savoir jugé utile pour la vie en collectivité et l'épanouissement des individus, aussi bien au sein qu'en dehors la sphère productive.

La seconde proposition, formulée par Guy Hasson, responsable de la formation aux Charbonnages de France et fondateur du Groupement des animateurs et responsables de formation (GARF), également en 1955, est d'imaginer au contraire une formation des adultes construite comme une obligation liée à l'emploi et animée par les entreprises qui pourraient penser, premièrement, le « perfectionnement » de leurs employés suivant les évolutions des techniques de production et des enjeux de concurrences commerciales et, par cet intermédiaire, mettre en place un système de promotion professionnelle et sociale. La formation des adultes nommée alors « fonction formation » est alors une « formation professionnelle »²⁴¹ non pas liée aux questions de démocratie ou de citoyenneté mais bien à

²⁴⁰ Palazzeschi Yves, « Promotion sociale et éducation permanente », in Dubar Claude, Gadéa Charles, (dir) « La promotion sociale en France », Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1999, pp. 15-30.

²⁴¹ Au sens où « définit son public cible ou son contenu en référence aux activités de travail ». Maroy Christian, « La formation en entreprise : de la gestion de la main-d'œuvre à l'organisation qualifiante

celles de la productivité dans l'idée que l'émancipation des travailleurs doit passer par une volonté individuelle de l'effort dans la montée en compétence dans la sphère productive pour se traduire par une mobilité sociale.

La promulgation des lois de 1966 et 1971 sur la formation professionnelle continue entérine la logique de la seconde vision et bouscule le point d'équilibre du champ de la formation post-scolaire qui se divisait jusqu'alors entre ces deux conceptions dans un certain équilibre des forces²⁴². Même si la loi de 1971 porte officiellement « organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente », le terme est vidé de son sens originel puisqu'elle attache définitivement le droit de formation au droit du travail et en délaissant la majorité des dispositions de mise en application de cette formation aux mains des employeurs.²⁴³ Bien que le débat entre éducation populaire et formation professionnelle, éducation citoyenne ou perfectionnement des travailleurs, ait trouvé une réponse dans la formulation d'un cadre législatif au début des années 1970, l'ensemble des organismes de formation post-scolaire ne va pas se soumettre à la définition « officielle » de la formation continue et va continuer à défendre une vision propre de la formation des adultes. C'est ainsi que ce débat interne au champ de la formation post-scolaire va se déplacer sur le terrain des collectivités locales quand les organismes de formation décident de faire des élus locaux un nouveau public à qui s'adresser. La formation des élus assurée par les organismes associatifs de la société civile va se diviser en deux courants coexistant l'un à côté de l'autre de manière relativement indépendante. D'un côté se trouve une logique d'éducation populaire des élus, courant représenté notamment par l'ADELS, et de l'autre une logique de perfectionnement des élus, au travers de l'investissement d'organismes de formation professionnelle qui vont orienter une partie de leur activité vers ce nouveau public aux besoins particuliers.

», in De Coster Michel et Pichault François, « Traité de sociologie du travail », Bruxelles, De Boeck Université, 2e éd., 1998, p. 297.

²⁴² Palazzeschi Yves, « Promotion sociale et éducation permanente », op cit, p. 22

²⁴³ Palazzeschi Yves, « Introduction à une sociologie de la formation ». Anthologie de textes français 1944-1994, Volume 1. Les pratiques constitutives et les modèles, Paris, l'Harmattan, 1998, p.13

1) La formation des élus comme éducation populaire

Une partie de la formation des élus au cours des années 1970 se confond avec les mouvements d'éducation permanente. Cette rencontre s'opère dès le début des années 1960 lors de la reconversion de l'ADELS alors « association d'élus » en « association d'éducation populaire » qui, par sa nature d'association d'associations, agit comme un passeur de l'idée d'une formation envers les élus entre le champ politique et celui de l'éducation permanente. Une des caractéristiques de l'éducation populaire par rapport aux autres acteurs qui s'emparent de la formation des élus est qu'elle refuse de faire des édiles un public de formation en soi. L'idée principale des associations d'éducation populaire, même si leur diversité encouragerait à la nuance, est de faire des questions d'apprentissages et de formations des outils de transformation sociale. L'action de formation se vit et se fait très majoritairement dans le cadre d'un projet militant qui peut prendre différentes formes ; celui de démocratiser l'accès à la culture ou aux loisirs, de former un citoyen critique et éclairé, de combattre les inégalités sociales et culturelles, de participer à l'émancipation individuelle et collective etc.

Pour le dire autrement, les associations d'éducation populaire s'emparent de la question de la formation des élus sans dispenser à proprement dit une formation pour les élus. Les stages, journées d'études, conventions, tables rondes, colloques dans lesquels les élus sont conviés sont toujours des lieux ouverts à des publics divers tels que les agents de collectivités, animateurs socio-culturels, techniciens, membres d'associations ou plus simplement ouvert à l'ensemble des citoyens intéressés. Si cette ouverture des instances de formation est la signature du mouvement de l'éducation populaire, comme l'illustre en partie les actions menées par l'ADELS à partir des années 1965-1970 en collaboration avec d'autres structures telles que Peuple et Culture, Vie Nouvelle ou Culture et Liberté, deux visions coexistent toutefois au sein de ce mouvement sur la manière de considérer l' élu.

Une première vision consiste à penser le mandat local, comme n'importe quel parcours associatif ou professionnel. Les élus locaux ne sont pas considérés comme un public extérieur et isolé du reste de la société mais au contraire comme des acteurs impliqués comme d'autres dans une vie sociale et collective de la cité. Cette logique est notamment défendue par la Fédération Léo-Lagrange qui refuse d'organiser des stages ouverts aux seuls élus locaux dans la mesure où cette action irait dans le sens inverse d'un « décroisement de la vie locale » pour lequel elle milite. Comme le souligne Maurice Marette, membre de la Fédération Léo-

Lagrange, au cours du débat sur « les problèmes de formation des élus locaux » organisé par l'ADELS lors de son l'assemblée générale de 1978 :

*Notre société sectorise, cloisonne, spécialise. Chaque activité se pratique en caisson étanche. On se côtoie, on se concurrence ou on s'ignore. Qui chercher à comprendre, à communiquer, à créer des rapports entre des activités qui devraient toutes avoir comme dénominateur commun le fait d'être, en principe, humaines ?*²⁴⁴

Dans ce cadre, la Fédération propose une alternative originale pour penser la formation des élus insérée dans une action socioculturelle plus large en proposant aux collectivités une charte dit « Animation-Formation-Aménagement » (AFA). L'idée d'une telle charte est d'organiser des plans généraux de formation pour l'ensemble des acteurs des villes en rejetant les appartenances et classifications professionnelles, institutionnelles ou militantes qui président à la sectorisation des programmes de formation. Les thématiques de formation proposées sont alors diverses ; formation pour le retour à l'emploi, pour l'insertion des travailleurs migrants, sur l'aménagement des espaces extérieurs publics, les équipements collectifs urbains socio-éducatifs et culturels, formation à la préparation des animateurs gestionnaires d'instituts municipaux ou des animateurs de quartiers etc. Plus largement la nature de la formation défendue par la Fédération Léo-Lagrange est une tentative de « réappropriation citoyenne » de certains sujets comme l'urbanisme ou les finances qu'elle considère comme abandonnés aux technocrates et spécialistes. La formation, si elle concerne les élus locaux, doit encourager les édiles à être un public allié du processus citoyen de réappropriation démocratique, en encourageant à leur tour la formation des autres acteurs locaux. Toujours selon Maurice Marette ;

*Puisque les élus se forment par eux-mêmes, il faut qu'ils encouragent la formation des non-élus : cet effort fait partie de leurs responsabilités de pédagogie à l'égard des citoyens, de pédagogie du cadre de vie, de pédagogie de la vie associative. Mieux : les élus peuvent et doivent être des formateurs, plutôt que des formés. Ce que des organismes comme l'ADELS ou Léo-Lagrange peuvent leur donner, c'est une « formation de formateurs » : apprendre aux élus à créer, à fonder, à encourager, à administrer la formation de tous les partenaires sociaux [...].*²⁴⁵

²⁴⁴ Correspondance Municipale, documents mensuels pour l'information et l'action locale, n°189, juin 1978.

²⁴⁵ Ibid.

Par la formation qui leur est réservée, celle d'une formation pour formateurs, les élus locaux sont placés par la Fédération Léo-Lagrange au même niveau que les animateurs socio-culturels. C'est-à-dire dans une fonction motrice de cohésion et d'encadrement des acteurs de la vie locale devant participer à la diffusion des connaissances et permettre un accroissement de la participation citoyenne aux décisions locales. Cette vision « positive » de l' élu local s'oppose avec celle, plus politique, développée par les Groupes d'Action Municipale (GAM) qui fleurissent en France au cours des années 1960-1970 moins enclins à considérer les élus locaux comme des partenaires de la démocratisation de la vie locale.

Bien que d'origine et de fonctionnement divers, les Groupes d'Action Municipale peuvent se définir comme des mouvements citoyens qui s'organisent pour « prendre en charge les problèmes de leur cité »²⁴⁶ dans une logique d'autogestion des habitants dans les décisions locales. Selon Robert de Caumont et Marc Tessier, les GAM sont la rencontre d'un public citoyen « animateur de quartiers, d'association de résidents, de mouvement de jeunesse et d'éducation populaire engagé contre la détérioration de la vie urbaine et qui décident d'élargir leurs objectifs de lutte » avec « des responsables syndicaux ou militants politiques qui partent d'une conception abstraite de la lutte pour la déplacer dans le contexte de la vie quotidienne »²⁴⁷. La résultante de cette rencontre ne donne pas un mouvement apolitique. Au contraire, les GAM se placent à la lisière des partis politiques de gauche (PCF, PSU, PS) en empruntant un cadre théorique d'analyse marxiste ou marxisant. La ville est perçue comme « le champ clos des intérêts privés », où « les véritables détenteurs du pouvoir » ne sont pas les élus mais les « détenteurs du capital » auprès de qui « doit être menée la lutte. »²⁴⁸

Les premiers exemples de Groupes d'Action Municipale en France émergent au milieu des années 1960 dans l'Est de la France dans les villes de Grenoble, Valence et Chambéry avant de connaître une forte expansion pour atteindre le nombre de 150 en 1971²⁴⁹. Chacun d'entre eux à sa propre histoire. Le GAM de Grenoble, représenté par Hubert Dubedout, n'est pas étranger à la situation socio-économique du département de l'Isère qui conduit à la fondation du Centre de Formation de Crolles. Il se constitue en 1965 à la suite du rapide processus

²⁴⁶ Bernard Jean-Pierre, Blancherie Jean-Marc, Lecomte Patrick, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry. » *Revue française de sciences politiques*, 22^e année, n°2, 1972. pp. 296-318.

²⁴⁷ Caumont (de) Robert, Tessier Marc, « Les Groupes d'action municipale », Paris, Editions Universitaires, 1971.

²⁴⁸ Ibid, pp. 38-40.

²⁴⁹ Bernard Jean-Pierre, Blancherie Jean-Marc, Lecomte Patrick, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry. » Op cit p. 296.

d'industrialisation de la région qui met en difficulté les acteurs politiques dans la formulation d'une réponse globale aux nouveaux enjeux urbains et démocratiques posés par cette transformation. Son objectif est d'être une machine électorale permettant de placer au pouvoir des citoyens acteurs de la vie locale proches des thèses socialistes dans une mission d'ouverture du pouvoir local au reste de la société. Le GAM de Valence lui, est créé en 1969, comme un outil à la disposition de la jeunesse socialiste de la ville critique de l'action communale de la municipalité du même bord pour pousser le maire à adopter une gestion plus ouverte et démocratique. Alors que celui de Chambéry se fonde comme un club d'information et de formation municipale animé par des technocrates et des militants intellectuellement proches de la gauche.

Au travers de ces trois exemples, preuve est faite de la difficulté de généraliser le mouvement de GAM tant leur composition et leurs actions dépendent des situations et contextes locaux. Bien que divers, les groupes d'action municipale tendent néanmoins à se structurer au niveau national au travers d'une « Charte » qui se veut être la synthèse des quatre premières rencontres nationales²⁵⁰ et qui donnent un cadre d'action commun à l'ensemble des groupes à la veille des élections municipales de 1971. Elle rappelle la volonté de faire des communes « des foyers de citoyenneté active »²⁵¹ pour pallier l'emprise de certains professionnels et technocrates sur la majorité des questions de vie démocratique en « redonnant au citoyen le goût et les moyens d'agir ». La méthode utilisée est celle d'une « pédagogie ascendante », sous-tendue par l'idée d'une nécessaire prise de conscience des citoyens de l'existence « du lien direct qui existe entre leur vie quotidienne et les choix politiques » et de leur pouvoir de transformation sociale par l'action collective. Pour la mettre en œuvre, il convient pour les auteurs de la Charte de « s'adresser à tous dans un langage compréhensible », de partir des problématiques concrètes pour les politiser, et d'organiser l'action citoyenne qui en découle.

Pour les GAM, la démocratie représentative à laquelle participe les élus locaux est « un jeu hypocrite » qui prive dans les faits le citoyen de ses droits d'expression, d'orientation et de contrôle. Contre la monopolisation du pouvoir, ils prônent une « démocratie de participation » qui permettrait « à chacun et en permanence le désir et la possibilité d'agir sur son milieu, par des moyens à sa portée » par le recours à une information et formation qui lui serait librement

²⁵⁰ Celles de Grenoble et Caen en 1968, de Chantilly en 1969 et de Grenoble en 1970.

²⁵¹ L'ensemble des éléments avancé est tiré de la « Charte National des Groupes d'Action Municipale ». Voir Caumont (de) Robert, Tessier Marc, « Les groupes d'action municipale », op cit, pp. 191-224.

accessible. Le recours à l'information correspondrait à la possibilité d'accès de tous aux sources de documentation sur la gestion municipale et la formation, le moyen pour les citoyens d'en comprendre les fondements techniques.

Cette formation imaginée par les GAM avant les élections municipales de 1971 se construit ainsi comme un outil au service du monde civil contre les élus de profession pour redonner une capacité de compréhension et de participation aux citoyens sur des sujets jugés complexes mais liés à l'intérêt collectif desquels ils sont dépossédés. Cette vision de la formation change légèrement à la suite des élections municipales qui permettent à certains GAM de s'imposer au sein de conseils municipaux comme à Grenoble ou Valence. Désormais, le mouvement peut compter sur un réseau d'élus locaux acquis à la cause qu'il faut intégrer à l'effort de démocratisation de la vie locale.

Fidèles à l'esprit d'ouverture propre à l'univers de l'éducation permanente, les élus locaux ne deviennent pas un public autonome à former en particulier mais un public à intégrer aux formations citoyennes dans le double objectif qu'ils puissent être des acteurs de la diffusion des savoirs notabiliaires pour l'ensemble des acteurs civils de la commune et également pour que ces formations soient pour eux une propédeutique au partage du pouvoir. Les stages organisés se font en association avec les représentants locaux des mouvements comme l'ADELS, ou Culture et Liberté et semblent principalement se focaliser sur trois thématiques ; les conditions de la gestion municipales, l'urbanisme sous l'angle de la participation des habitants et les politiques d'équipements collectifs²⁵².

Ces deux exemples de la Fédération Léo-Lagrange et des GAM illustrent une logique singulière de l'engagement pédagogique des associations d'éducation populaire envers les élus, celle d'une volonté militante de transformation sociale des communautés locales au travers d'une action d'éducation citoyenne globale. Alliés ou ennemis de la démocratie participative, les élus restent dans cette logique une population qu'il faut amadouer ou combattre par la formation des citoyens et leur propre formation. Cette conception de la formation citoyenne ouverte des élus va se confronter à une vision toute autre, également incarnée par des acteurs de l'éducation permanente, mais qui vont rapprocher la situation d'élus de celle de l'emploi salarié.

²⁵² Archives ADELS - BNF

2) La formation professionnelle des élus locaux

En parallèle des associations d'éducation populaire, un autre courant de l'éducation permanente va également s'intéresser aux élus locaux. L'objectif n'est plus de démocratiser la vie locale mais de « donner aux élus les compétences nécessaires pour s'ajuster aux évolutions de la fonction locale ». Ce mouvement est représenté par des organismes généralement créés à la suite des lois de 1971 et 1972 sur la formation des salariés et fonctionnaires, sur un modèle de marché en recherche de publics à conquérir. Ce courant traduit un processus de professionnalisation à l'œuvre au sein de l'univers de la formation permanente de la part d'organismes qui entendent prolonger les droits de la formation professionnelle continue au public des élus locaux.

Une des manifestations de cette « éducation permanente professionnalisée » en direction des élus se trouve dans l'initiative prise en 1978 par l'Office Régional d'Information et de Coordination de Formation Permanente (ORICEP) sur une échelle régionale. Créé en 1977 par le Conseil Régional du Nord/Pas-de-Calais en vue de « coordonner, animer et impulser la politique d'éducation permanente »²⁵³ de la région, l'ORICEP est officiellement mandaté en 1979 par les élus régionaux d'une mission originale. Depuis 1974, le Conseil Régional du Nord/Pas-de-Calais conduit une politique d'aménagement rural qu'il juge « ambitieuse » pour promouvoir les espaces ruraux en privilégiant les opérations contribuant au développement des petites communes rurales. Cette politique s'accompagne de la constitution d'une dizaine de zone de Plan d'Aménagement Ruraux (PAR) au niveau du territoire régional recevant chacune une aide d'un million de franc en plus d'une aide modulée en fonction des particularités locales. L'engagement est couteux pour le Conseil Régional qui voit ses dépenses passer de 8 millions de francs en 1976 à 17,5 millions en 1979 et qui semblent, surtout, peu efficaces car peu ou mal utilisées par les élus bénéficiaires.

C'est le constat que fait Roland Huguet²⁵⁴ en séance plénière du Conseil Régional du 22 juin 1979, qui souligne, en qualité de rapporteur du groupe de travail « aménagement rural », que « *le dispositif mis en place [...] pour la promotion des espaces ruraux [...] est encore*

²⁵³ L'ensemble des informations qui suit provient du travail de compte rendu fait par les acteurs de l'initiative : Beghin Jean-Luc, Filippi Antoine, « Action expérimentale de sensibilisation des élus à l'information et à la formation », Office régional d'information et de coordination d'éducation permanente, Octobre 1980, Lille.

²⁵⁴ Maire socialiste de la commune d'Isbergues (1965-1998), Conseiller et futur président du conseil général du Pas-de-Calais (1970-2008), Député de la huitième circonscription du Pas-de-Calais (1973-1992), vice-président de l'Assemblée Nationale et futur Sénateur du Pas-de-Calais jusqu'en 2001.

loin d'être connu par tous, et en premier lieu par ses utilisateurs privilégiés que sont les maires des communes rurales. »²⁵⁵ Le problème du développement rural est construit comme un problème d'information et de formation des élus locaux concernant les dispositifs existants et la manière dont ils fonctionnent.

Fort de ce constat, le Conseil Régional décide de changer la fonction de l'ORICEP en focalisant sa mission d'éducation permanente sur le public des élus locaux. L'objectif est de privilégier les élus des territoires ruraux pour les « sensibiliser à l'information et à la formation » et améliorer leur utilisation des finances régionales destinées à l'aménagement rural. Toutefois, le calendrier des réunions de l'ORICEP montre que l'office n'attend pas la décision du Conseil Régional pour s'intéresser à la formation des élus locaux. En effet, dès l'année 1978, l'ORICEP rassemble dans ses locaux plusieurs instituts de formation de la région pour recevoir le Centre de Recherche en Urbanisme (CRU) et évoquer avec lui « les possibilités de lancement de sessions de sensibilisation des élus locaux aux problèmes de la formation ». Ainsi, la décision du Conseil Régional de confier à l'ORICEP la tâche de « sensibiliser les élus à la formation » en 1979 peut-être moins vue comme l'expression d'une délégation de mission verticale que comme la capacité de ce dernier à s'imposer auprès de l'instance régionale comme la structure la plus légitime pour maîtriser la coordination de l'action sur le territoire par sa place centrale entre les acteurs locaux de la formation et le CRU parisien, centre national de la coordination de la formation des élus en France.

L'ORICEP ne s'engage pas précisément dans la formation des élus locaux mais réussit à se faire l'intermédiaire entre le CRU, dépositaire d'un savoir technique et pédagogique et six instituts locaux de formation disposant des infrastructures et des personnels pour mettre en place l'initiative. Ces instituts volontaires²⁵⁶, qui sont exclusivement des structures de formation professionnelle créées par des collectivités locales lors de l'ouverture du marché de la formation professionnelle pour former les agents et les employés des communes et des entreprises locales, investissent la formation des élus locaux selon une double logique.

²⁵⁵ Extrait du discours de Roland Huguet tenu le 22 juin 1979 à St-Omer en séance plénière du Conseil Régional du Nord/Pas-de-Calais consacré au développement Agricole et Rural. Voir Beghin Jean-Luc, Filippi Antoine, « Action expérimentale de sensibilisation des élus à l'information et à la formation », op cit, pp. 46-49 (annexe 3).

²⁵⁶ Six Instituts acceptent la proposition de l'ORICEP : le Comité d'Action pour l'Éducation permanente (CAPEP de Valenciennes-sud), l'Institut d'Éducation Permanente (IEP d'Auchel-Bruay), l'Institut Lillois d'Éducation Permanente (ILEP), l'institut Roubaisien d'Éducation Permanente (IREP) ou encore le Groupement d'Éducation Permanente et d'Animation de Grande-Synthe (GEPAG).

L'objectif premier, qui part du constat de déficit de l'offre de formation envers les élus, consiste à copier les dispositifs des lois sur la formation professionnelle continue pour les adapter au public des élus jusqu'alors épargné. La formation imaginée s'apparente à une « formation professionnelle » ajustée à la situation des élus leur permettant de correspondre aux « profils » des postes qu'ils occupent. Dans cette logique, la réponse apportée aux besoins de formation des nouveaux élus est la même que pour ceux rencontrés par les employés dans le cadre de leur emploi ; il s'agit de proposer aux élus des « montés en compétence » pour s'adapter aux évolutions du cadre de l'action publique et satisfaire aux exigences de la production des politiques locales. Cette logique professionnelle de la formation des élus s'effectue dans une entreprise d'anticipation de la concurrence probable du secteur privé qui arrivera si la loi portant sur le « développement des responsabilités des collectivités locales », alors discutée au Sénat, est adoptée. Il s'agit alors de démarcher un « nouveau public » pour prendre des parts de marché et se placer stratégiquement face à l'ouverture du marché de la formation des élus comme celle intervenue quelques années plutôt pour le marché de la formation continue. Surtout que la volonté de l'ORICEP est moins, semble-t-il, de perdurer dans cette formation que permettre « à terme, un relais de l'action au niveau de la région ».

C'est dans cette double logique d'une formation pensée comme un marché libre et concurrentiel que le réseau « ORICEP » organise un premier programme d'action en 1979-80 en réalisant une trentaine de sessions sur 15 thématiques pour plus de 700 élus locaux. Cependant cette action n'est pas homogène sur le territoire régional, chaque institut organise des stages suivant une logique et procédure propre. Ainsi l'ILEP organise une première réunion de rencontre avec les élus le samedi 22 septembre 1970 au matin pour définir les attentes des élus alors que l'institut roubaisien semble se lancer directement dans l'aventure sans autre préparation. Ensuite, les thèmes de formation et les calendriers de stages varient suivant les situations locales. Pour le CAPEP de Valenciennes-sud, pas question de programmer plus de quatre sessions par année pour ne pas surcharger les élus et se retrouver contraint d'annuler des stages. Les formations portent uniquement sur la question des finances locales (budget, subventions, fiscalité, taxe d'habitation) et se déroulent dans les locaux de l'Université du Mont-Houy. Une tout autre logique préside à l'engagement de l'Institut d'Éducation Permanente d'Auchel-Bruay (IEP) qui planifie une dizaine de dates pour 1979-80 sur des thématiques diverses (aménagement rural, finances, urbanismes, développement économique, économie d'énergie etc) se déroulant dans les locaux de l'Hôtel de Ville de Bruay. Au-delà des différences, les sessions de formation coordonnées par l'ORICEP semblent constamment se dérouler sur deux à quatre heures les samedi matin avec la présence

d'un formateur du CRU (Jean-Pierre Muret, Georges Gontcharoff ou Anne de Gorianoff) en charge du matériel pédagogique et de l'animation de la séance qu'ils partagent souvent avec un universitaire ou un expert des questions abordées. Les participants sont très majoritairement des conseillers municipaux (85 %) accompagnés par des maires (10 %) et quelques techniciens ou fonctionnaires municipaux (5 %) et concernent très majoritairement des élus de petites communes rurales. Cette première expérience au cours des années 1979-1980 dans laquelle le CRU tient un rôle d'assistant technique et pédagogique pour encadrer l'action des différents instituts semble être un succès aux yeux des organisateurs. Ils décident de répéter l'expérience en 1980-1981 avec l'aide de nouveaux instituts et d'intégrer le collectif qui se forme en 1981 autour du CRU pour organiser un réseau national de la formation en France et faire pression sur les pouvoirs publics pour reconnaître aux élus de pouvoir disposer, au même titre que les salariés et fonctionnaires, d'un droit à la formation.

*

Ainsi l'action des acteurs civils de l'univers de la formation permanente envers les élus n'est pas une entreprise homogène. Au contraire, entre les secteurs de l'éducation populaire et ceux de la formation professionnelle, plusieurs visions coexistent et permettent aux élus d'expérimenter des formations de natures différentes. Mais il demeure une autre catégorie d'acteur qui investit la formation des élus selon une conception qui ne recoupe ni celle des élus, ni celle des associations de formation permanente. Cette formation est représentée par le secteur universitaire qui entre aussi, au cours des années 1970, dans une politique d'offre de formation aux élus.

III) Les Universités et la formation des élus

1) La rencontre entre l'université et la formation des élus

La présence des universités dans l'univers de la formation des élus n'est pas nouvelle dans les années 1970. Les traces de l'intérêt qu'a pu susciter cette question pour certaines facultés comme celle de droit et de sciences politiques de Grenoble se retrouvent par exemple dans la création et l'administration du Centre de formation de Crolles dont elle est partie prenante dès les années 1965 en la personne de Jean-Louis Quermonne, directeur de l'institut d'études politique et futur président de l'Université Grenoble II. Mais si l'université de Grenoble, et d'autres d'ailleurs, participent rapidement dès la fin des années 1960 à des actions de formation, elles le font principalement de manière indirecte, sans organiser par elles-mêmes une offre universitaire en direction des élus. C'est ce que fait notamment l'université de Nantes au travers de Jean-Claude Hélin, Maître de conférences à la faculté de droit et de sciences politiques, qui intervient dans les années 1965-1970 pour le compte du Centre d'Urbanisme de Nantes pour former les élus locaux sur les sujets de l'urbanisme et du droit administratif alors que le service de formation continue de l'université n'existe pas encore²⁵⁷.

Cependant, les choses changent au cours des années 1970. La fonction d'intervenant extérieur des universitaires laisse place à une réflexion et une volonté d'investissement direct, en dehors des structures de formation préexistantes. C'est ainsi que le CRU et les observateurs recensent, dès l'année 1972, la participation de plusieurs universités telles que Paris I Sorbonne, Grenoble II, Lyon III, Dijon, ou encore Strasbourg III. Cette ouverture de l'université pour le public des élus doit se rapprocher des différentes évolutions législatives concernant le monde universitaire et notamment son rôle dans la formation professionnelle continue. En effet, si dans les années 1970 le rôle des universités dans la formation permanente n'est pas nouveau, puisqu'elles intervenaient déjà dans le champ de la promotion sociale²⁵⁸ ou de la formation des personnels communaux²⁵⁹ entre les années 1950 et 60, ce rôle prend une dimension nouvelle à la suite des événements de mai 1968 et de la Loi d'orientation sur l'enseignement supérieur du ministre de l'Éducation Nationale

²⁵⁷ Déré Anne-Claire, Molonari Jean-Paul, Saupin Guy (dir), « Histoire de l'université de Nantes 1460-1993 », Rennes, PUR, 2002, p. 364.

²⁵⁸ Agulhon Catherine, « La formation continue à l'Université », Cahier de la Recherche sur l'éducation et les savoirs, 2004/3, pp. 193-214.

²⁵⁹ Bourdon Jacques, « Les Universités et les grandes écoles », Annuaire des Collectivités locales, Tome 3, 1983, pp. 601-614.

Edgar Faure²⁶⁰. Cette dernière redéfinie le statut des universités ainsi que leurs missions. Désormais, les universités sont reconnues comme autonomes dans leur fonctionnement et orientées pour répondre à de nouveaux enjeux tels que l'éducation populaire qui doit concerner « toutes les catégories de population et à toutes fins qu'elle peut comporter. »²⁶¹

Plus particulièrement, c'est la loi de 1971 sur la formation continue qui ouvre véritablement l'université à des publics adultes dans une logique qui rompt avec le fonctionnement de la formation initiale. La formation continue telle qu'elle est pensée par la loi n'est ni encadrée, ni financée par l'État mais repose sur les intérêts des commanditaires qui décideront de s'en emparer. Ainsi, la loi de 1971, dans son esprit libéral, pose la formation continue dans un paradoxe entre l'exigence d'une démocratisation de l'enseignement et son organisation concrète laissée aux jeux des rapports de concurrences entre les services de formation publics ou privés. Le marché de la formation professionnelle continue est un marché concurrentiel que les universités sont libres d'investir selon les intérêts qu'elles trouvent ou qu'elles arriveront à susciter chez de potentiels clients. Le fonctionnement « hybride » de cette formation, situé à la frontière entre l'enseignement public et privé²⁶², préfigure la généralisation des logiques libérales dans le fonctionnement routinier des universités. Les services universitaires de formation continue « définissent leurs modes de fonctionnement dans un certain isolement, dans une relative autonomie liée à leur position (marginale) dans l'Université. »²⁶³ Surtout que leur création repose la volonté des présidents d'université et que leur pérennité repose sur leurs capacités à créer des alliances aussi bien au sein des universités entre les différentes UER qu'en dehors, auprès de commanditaires extérieurs disposés à en financer l'exercice.

Dans ce cadre, la rencontre des universités avec la formation des élus se fait de manière dispersée et très inégale selon les situations locales. La nature libérale de la formation continue n'oblige aucunement les universités à s'adresser aux élus ni à leur proposer des formations prédéfinies. C'est ce que montrent notamment les actes de la réunion des responsables universitaires de formation et de perfectionnement des agents des collectivités locales et des élus locaux qui regroupe une trentaine de participant le 27 avril 1974 au sein de

²⁶⁰ Minot Jacques, « Histoire des universités françaises », Paris, PUF, 1991, pp.127.

²⁶¹ Article 1 de la Loi n°68-978 du 12 Novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur.
URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693185>

²⁶² Vinokur Annie, « Public, privé... ou hybride ? », Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, 2004/3, pp. 13-33.

²⁶³ Agulhon Catherine, « La formation continue à l'Université », op cit.

l'Université d'Aix-en-Provence²⁶⁴. Cette réunion de travail, provoquée par Louis Favoreu (1936-2014) alors doyen de la faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-en-Provence, doit servir à réfléchir et échanger sur les problèmes liés à la formation universitaires des agents communaux et des élus locaux menée dans les différentes universités ou centres para-universitaires. Même si le thème de la formation des personnels est privilégié dans la mesure où, avec la création récente du Centre de formation des personnels communaux en 1972 (CFPC), « il y a une certaine urgence (des universités) à se préoccuper de la question, et aussi parce que l'expérience dans ce domaine est peut-être plus grande que dans les autres domaines »²⁶⁵, une partie de la réunion est tout de même consacrée à la question plus spécifique de la formation des élus locaux.

La participation des six intervenants illustre une particularité de l'engagement universitaire des années 1970 dans le secteur de la formation des élus locaux ; il semble être principalement de l'initiative de juristes et de politistes. En effet, que ce soit R. Hertzog de l'université de Strasbourg, Louis Favoreu et Pierre Ebrard respectivement professeur et maître de conférences d'Aix-Marseille, Jean-Claude Hélin de l'Université de Nantes, Michel Dran de l'Université de Dijon ou Francis-Paul Benoit de l'Université Paris II, tous représentent des facultés de droit et de sciences politiques. Exception faite d'Etienne-Jean Lapassat responsable des cycles de perfectionnement du personnel communal de l'Université de Grenoble. Surtout, la formation universitaire semble conduite par certains universitaires proches du monde politique. Il en va de Robert Hertzog et Jean Lapassat, respectivement conseiller municipal UDF de la ville de Hoenheim et conseiller général socialiste du département de la Drôme. Les diverses discussions qui se tiennent durant cette journée laisse voir des implications très inégales entre universités et des visions divergentes de la formation à dispenser. Les échanges d'expériences des responsables de formation trahissent un certain tâtonnement quant à la meilleure organisation à adopter. L'Université de Strasbourg propose des « cycles d'études municipales » sous forme de cours du soir délocalisés dans différentes villes du Bas-Rhin alliant exposés théoriques et exercices pratiques. L'Université de Dijon essaye quant-à-elle de déterminer à l'avance les besoins des élus pour dispenser des cours très précis sur des sujets concrets dans l'espoir d'être le plus attractif possible alors que Paris I

²⁶⁴ Formation et perfectionnement des personnels communaux et des élus locaux / Réunion des responsables universitaires de formation et perfectionnement des agents des collectivités locales et des élus locaux, Aix-en-Provence, 27 avril 1974, Aix-en-Provence, Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille III, 1974.

²⁶⁵ Formation et perfectionnement des personnels communaux et des élus locaux, Op cit p. 6.

s'essaye à l'exercice associatif avant de reprendre un rôle d'intervenant extérieur pour le compte d'autres organismes.

En outre, les participants ne tombent pas d'accord sur l'ouverture à reconnaître à la formation. Doit-elle concerner tous les élus indépendamment de leur fonction ou être particularisée ? Doit-elle accueillir indifféremment des élus et des fonctionnaires ou faut-il exclure tout mélange de public ? Pour R. Hertzog et P. Ebrard, il serait préférable d'écarter les secrétaires de mairies des formations qui monopolisent l'attention et l'auditoire en remettant en cause la hiérarchie interne des collectivités entre fonctionnaires et élus. Il conviendrait également pour eux d'organiser des formations spécifiques pour les maires, évitant qu'ils n'aient à manifester leur défaut de savoir devant les membres de leur conseil municipal. Au contraire pour M. Dran, les formations dispensées à dans la région dijonnaise se seraient parfaitement déroulées en mixité. Pour lui les « obstacles psychologiques » ne tiennent pas et la diversité des publics serait un atout pour la richesse et la pluralité des savoirs transmis. Dans cette optique, la formation se construit à la fois comme un lieu d'enseignement pour les élus mais aussi comme lieu de rencontre et d'échange entre les différents acteurs des collectivités.

D'une manière générale, et au-delà de la diversité des tentatives, les différentes actions universitaires de formation auxquelles il est possible de se référer, aucune ne semble couronnée de succès. Pire, un sentiment commun couvre la formation universitaire des élus ; celui de l'inadéquation des universités à répondre aux besoins concrets des édiles. Ce sentiment peut être illustré par les expériences menées à plus de dix ans d'écart par les universités de Paris I et de Dijon qui, si elles investissent la formation selon les logiques différentes, échouent toutes deux à pérenniser leur action.

2) Les expériences malheureuses des Universités de Dijon et Paris I

L'implication des universités dans la formation des élus locaux semble être de courte durée et peu marquante. Des cinq universités investies dans les années 1970 et référencées par le CRU ; Paris I, Grenoble II, Lyon III, Dijon, Strasbourg III, aucune n'est aujourd'hui agréée pour dispenser une telle formation. Néanmoins, malgré le côté éphémère de l'entreprise, il est possible de revenir sur deux expériences menées par l'université Paris I et celle de Dijon qui illustrent une certaine incompatibilité de l'université à s'ajuster aux besoins des élus locaux. Tout d'abord, et dans la lignée des lois sur la formation professionnelle continue, l'Université Paris I Sorbonne décide d'investir la formation des élus qu'elle perçoit comme un marché

particulièrement intéressant à saisir. Elle ne commence pas par se doter d'un service de formation continue mais crée en 1972 l'AFIDEL, l'Association pour la Formation, l'Information et la Documentation des Élus Locaux en lui confiant comme mission de « préparer les élus locaux à affronter les nouveaux problèmes de direction et de gestion des municipalités et collectivités locales » en organisant des stages et des séminaires sur l'ensemble du territoire français.

Cette initiative n'est pas exclusivement universitaire. La composition du bureau montre son caractère hétéroclite. L'association est en effet dirigée, premièrement, par des élus en fin de carrière. Sont présents Marcel Massot (73 ans), député radical des Basses-Alpes (jusqu'en 1978) et conseiller général du canton de la Motte-du-Caire (jusqu'en 1981), Waldeck L'Huillier (67 ans) ancien maire communiste de Gennevilliers (1943-1973), député des Hauts-de-Seine (jusqu'en 1978), ou encore Bernard Cornut-Gentile (63 ans), ancien préfet, diplomate, ministre, maire de Cannes et député UDR des Alpes-Maritimes (jusqu'en 1978). Mais également par jeunes universitaires politiquement engagés. Par exemple, François Luchaire (53 ans), corédacteur de la Constitution du 4 Octobre 1958, cofondateur et président de l'Université Paris I (1970-1976), futur membre des cabinets politiques mitterrandiens (1982-1993) et juge *Ad doc* à la cours internationale de Justice de La Haye (1984-1986), ou encore, René Passet (46 ans), économiste, membre du club de Rome²⁶⁶ au côté de M. Rocard et du « Groupe des Dix »²⁶⁷ entre 1969 et 1976.

Au regard de la composition de son bureau, l'AFIDEL n'apparaît pas comme une association de formation strictement universitaire, mais plutôt comme une institution à la lisière entre champ politique et académique. L'objectif d'une telle gestion paritaire est de faire concorder les besoins des élus avec la nature théorique et abstraite de l'enseignement universitaire dispensé par des enseignants-chercheurs peu connaisseurs du fonctionnement concret des collectivités. Surtout, l'aspect politique de l'AFIDEL s'illustre au travers de la relation qui se noue entre l'AFIDEL et certains ministères. Une correspondance interministérielle du 13 et 19 janvier 1972 entre le cabinet du ministre de l'Éducation

²⁶⁶ Groupe de réflexion entre économistes, grands fonctionnaires et industriels sur les problématiques sociales et politiques des sociétés industrialisées et en développement.

²⁶⁷ Le Groupe des dix est une association d'une vingtaine de chercheurs (Jacques Robin, Henri Atlan, Edgar Morin, Michel Serres, Jacques Attali, Michel Rocard, René Passet etc) provenant de disciplines variées qui théorisent l'idée d'une science utile pour guider l'action politique. Sur ce sujet voir l'ouvrage de Chamak Brigitte, « Le Groupe des Dix ou les avatar des rapports entre science et politique », Paris, Edition du Rocher, 1997, p. 352.

Nationale et le ministère de l'Équipement et du logement le démontre²⁶⁸. Le ministère de l'Équipement mandate Jean-Marie Butikofer, ingénieur général des ponts et chaussées, pour demander au ministère de l'Éducation l'autorisation la permission que les ingénieurs des ponts-et-chaussées participent comme conférenciers ou enseignants aux initiatives de l'AFIDEL. Demande que le ministre de l'Éducation approuve :

[...] Il reste au Ministère de l'Équipement et du Logement à apprécier lui-même, sous l'angle de l'opportunité politique, la possibilité d'autoriser ses ingénieurs des Ponts-et-Chaussées à participer aux activités de ladite association.

Cet échange épistolaire, même très bref, dévoile différentes facettes de l'Association de formation des élus de l'Université Paris I. Premièrement, l'AFIDEL semble se placer dans la zone d'influence du Ministère de l'Éducation Nationale et être reconnue par les autres ministères comme telle, forçant tous ceux qui désirent approcher l'association, comme en l'occurrence le ministère de l'Équipement et du Logement, à formuler une demande préalable après du cabinet du ministre. Deuxièmement, la participation des ministères à la formation des élus semble s'opérer selon des « opportunités politiques » consistant sans doute à pouvoir trouver dans le public des édiles locaux, un moyen de consolider la mise en place de certaines politiques publiques en formant les élus à leurs applications.

Même si elle arrive à susciter des intérêts ministériels à son encontre, cette connexion avec champ politique ne la protégera pas de la faillite puisque, inaugurée le 5 Février 1972 dans l'amphithéâtre III de la Faculté de Droit du Panthéon en présence « d'une centaine de maires de tous âges et de tous les coins de France »²⁶⁹, l'AFIDEL est mise en sommeil deux ans plus tard faute d'avoir pu convaincre les élus de l'intérêt de ses formations²⁷⁰. L'échec de la démarche associative de l'Université Paris I ne signe cependant pas l'arrêt de ses tentatives pour approcher le public des élus locaux. Dès les années 1975, l'Université engage un partenariat avec le Centre d'Études et de Réalisations pour l'Éducation Permanente (CEREP)²⁷¹ qui s'objective notamment dans la production d'une revue, « Administration locale : revue de la formation permanente des élus locaux », qui semble s'éteindre à la suite

²⁶⁸ Archives Nationales

²⁶⁹ Revue Vie Publique, le Journal des élus et des administrateurs locaux, n°2, Mars 1972

²⁷⁰ Maisl Herbert, Pouyet Bernard, « La formation des responsables locaux ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 573-574

²⁷¹ Le CEREP est une création conjointe de la Caisse des Dépôts et de la SEDES (*Société d'Études pour le Développement Économique et Social*) à la fin des années 60 dont l'objet est de promouvoir des actions en matière de formation ou d'éducation permanente en France et à l'étranger.

du second numéro. Ce périodique constitue néanmoins une tribune éphémère pour le président de l'Université Paris I pour détailler la nature de son engagement envers les élus.

Selon lui, les élus locaux sont au centre « d'une grande ambition » de l'Université qui désire leur « *proposer ses compétences, ses moyens pédagogiques, sa documentation afin qu'ils puissent bénéficier, avec la caution de l'objectivité universitaire, de cette formation permanente offerte à bien des catégories de français [...]* » mais qu'il leur ait encore refusée. Pour remédier à cela, la revue entend s'adresser « *à tous les élus qui n'ont pas fréquenté les bancs de l'Université, à ceux aussi dont la formation sur le tas fut permanente avant l'heure, à ceux enfin qui n'ayant ni formation universitaire, ni formation au contact des responsabilités quotidiennes dans la commune le département, la région, sont simplement soucieux de s'initier à la vie collective ou de participer lucidement au devenir de la « collectivité de base » qu'est la commune* »²⁷².

En l'état, le périodique est pensé comme un complément des enseignements dispensés, vecteur d'une « culture administrative » dédiée aux élus locaux qui prend la forme de synthèses d'ouvrages juridiques et de comptes rendus de justice intéressant les collectivités, ou de dossiers sur des sujets liés à l'urbanisme (réglementation des P.O.S) ou aux finances locales (les subventions de l'État) etc. Mais l'action de l'université n'est pas qu'éditoriale. L'engagement principal de l'université se trouve au 56^{ème} étage de la Tour Montparnasse dans les locaux que louent conjointement l'université et le CEREPI pour organiser des stages de formation de deux jours et demi, généralement du vendredi 14h au dimanche 17h30. Pour l'année 1975, les deux partenaires réussissent à réunir 150 personnalités autour de cinq thèmes ; les finances locales, l'État et les collectivités locales, la commune, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la gestion municipale. Chaque enseignement se décompose en trois temps d'une heure chacun. Une première heure de présentation théorique du sujet, une deuxième heure de travail entre les élus, et une troisième et dernière heure devant synthétiser le travail de tous et ouvrir au débat.

Les formations proposées pour le « perfectionnement au droit et à l'économie des collectivités locales », si elles sont dispensées par des enseignants-chercheurs de l'Université Panthéon-Sorbonne spécialisés dans le droit administratif, ne concernent cependant pas que des élus locaux. Par exemple, les stages des 11, 12 et 13 Avril 1975 rassemblent aussi bien

²⁷² Administration locale : revue de la formation permanente des élus locaux, n°2, Septembre 1975 pp.1-2

des élus que des « futurs candidats et quelques responsables socio-économiques »²⁷³. A raison de 650fr par personne, les droits d'inscriptions n'ont pas rapporté plus de 100 000fr à l'Université Paris I Panthéon – Sorbonne et au CEREJ pour l'année 1975. Les faibles résultats ²⁷⁴ de cette initiative parisienne explique sans doute la volonté d'organiser parallèlement des enseignements « à la carte » pour le compte d'autres organismes, notamment à Granville dans l'année 1975 à la demande de l'Association Nationales des Jeunes Élus Locaux (AJEL). Néanmoins les retours sur les deux exposés sur les finances locales et l'aménagement de l'espace urbains se révèlent médiocres. Les élus critiquent un discours trop abstrait et théorique alors que le président de l'AJEL, François le Clec'h, dénonce le manque total de pédagogie des intervenants²⁷⁵.

Qu'elle soit associative, effectuée en partenariat ou pour le compte de tiers, la formation proposée par l'Université Paris I ne semble pas concorder avec les attentes des élus qui boycottent ses enseignements ou critiquent sa nature trop conceptuelle. C'est à un destin similaire que se confrontera le Service Universitaire de Formation Continue de Bourgogne (SUFCOB) de l'université de Dijon²⁷⁶ dix ans plus tard. Créé en 1972 à la suite d'un institut de promotion supérieur du travail en 1959 et d'un centre universitaire d'éducation permanente et de promotion sociale en 1969, le SUFCOB a pour vocation de répondre aux évolutions législatives de 1971 et développer l'offre d'une formation dite « extérieure » à l'université. Il doit accroître la présence de l'université sur le marché concurrentiel de la formation en coordonnant les actions des différents UER. Le public visé est large. Il va du jeune adulte en reconversion aux demandeurs d'emplois en passant par le perfectionnement des salariés. En fonction des stages élaborés et mis en œuvre (contractuels, de promotion sociale ou de recherche d'emploi), les financements du service peuvent aussi bien provenir de l'État (contrat de développement avec le ministère de l'Éducation Nationale de 140 000 Fr par années), des collectivités locales, de fond de conventions ou des droits d'inscriptions des stagiaires etc. Même si les élus locaux ne sont pas considérés au cours des années 1970

²⁷³ Revue Administration locale revue de la formation permanente des élus locaux, N°2, septembre 1975 p.3

²⁷⁴ A titre de comparaison, l'Association régionale d'information communale (ARIC) touche plus de 1400 personnes durant la même période.

²⁷⁵ Revue Vie Publique, le Journal des élus et des administrateurs locaux, N°44, Janvier 1976

²⁷⁶ Les différents éléments qui suivent sur le SUFCOB proviennent d'une recherche effectuée par Bernardot Brigitte, « Formation des élus locaux de Bourgogne », Mémoire de DESS de formation de formateurs, sous la direction de M. Fayol, Université de Dijon, 1987.

comme un public privilégié, certaines actions de formation sont tout de même menées en lien avec l'IPAG de Dijon et le Centre de documentation et de recherche de la fonction publique.

C'est au cours de l'année 1985 que Marcel Piquemal, directeur du SUFCOB et futur membre du Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL), engage le projet « élus locaux » pour élaborer une action autonome et tournée vers le public des édiles. Ce dernier part du constat que, malgré les quelques expériences passées, le SUFCOB n'a pas réussi à s'implanter avec efficacité sur le marché de la formation des élus alors que ce public est perçu comme particulièrement demandeur de formation notamment depuis les lois de décentralisation. D'autant plus que contrairement aux autres organismes présents sur le marché (associations d'élus, d'éducation populaire etc), le SUFCOB croit pouvoir se distinguer par l'image favorable qu'il dégage auprès des élus ; image de sérieux, de neutralité et de pluridisciplinarité attaché à sa dimension universitaire.

Il est décidé d'organiser une rencontre avec les élus du département de Côte d'Or pour cibler avec eux les thèmes de formation et leur avis sur la démarche que l'université imagine à leur rencontre. Sur les 300 élus contacter par lettre, seuls dix-sept se déplacent le 17 octobre 1986. Accueillis par le président de l'Université de Dijon et les services du SUFCOB, la réunion permet quand même d'arrêter certains domaines dans lequel le service semble pouvoir apporter de l'aide aux élus locaux. Les thèmes abordés sont classiques. Ils vont des finances, de la gestion des communes à l'informatique en passant par des demandes plus singulières concernant notamment le « séchage des boues utilisables par les agriculteurs » ou le fonctionnement des stations d'épuration. Les stages organisés à la suite de cette réunion jugée concluante révèlent néanmoins le même problème ; les élus locaux expriment un besoin de formation mais se déplacent très peu. Ainsi, les journées organisées à Chalon-sur-Saône et au Creusot le 14 novembre tout comme celles de Clamecy et Nevers le 28 Novembre ne rassemblent en tout que dix-huit élus alors qu'il en était attendu 20 à 25 par séance. Symptomatique de la difficulté l'université à attirer les élus locaux à elle, la faible participation aux formations du SUFCOB laisse à penser que, pour l'université dijonnaise, à l'instar des autres universités ayant tenté l'aventure, le public des élus est resté un public marginal dans les stages de formation professionnelle continue.

Chapitre 3 – L’institutionnalisation d’un droit « souple » (1980-1992)

L'accroissement et la diversification de l'offre de formation des années 1970 traduit le consensus qui se forme autour de l'idée du « besoin » des élus. L'enjeu de sa mise en débat est de ne pas présenter la formation comme un encouragement à la professionnalisation des élus mais d'agir comme un outil d'assistance pour entrer en fonction et évoluer au cours du mandat. Toutefois, la question de la formation ne va pas trouver une place évidente au sein des débats législatifs relatifs à la décentralisation des pouvoirs. Les discussions parlementaires vont au contraire se confronter à la difficulté d'articuler une meilleure répartition des compétences entre l'État et les collectivités avec une amélioration des conditions d'exercice des mandats.

À la fin des années 1970, le Gouvernement de Raymond Barre formule un projet de loi lié au développement des responsabilités des collectivités locales. Parmi les différents registres de dispositions, figure la formation pour « assurer aux élus locaux les droits et moyens d'exercer leur mandat ». Même si le projet de loi n'est pas promulgué²⁷⁷, il constitue une première tentative sérieuse de mettre en débat le « statut de l'élu local ». Cette initiative favorise le rapprochement des organismes de formation que tente d'orchestrer le ministère de l'Intérieur. Au départ fédératrice, l'initiative ministérielle ne s'avère pas concluante. En cherchant à imposer une définition « informative » de la formation des élus, le ministère de l'Intérieur provoque le rejet des organismes de formation.

Au moment de la promulgation des lois de 1982-1983, le processus de décentralisation se concrétise mais la question de la formation est laissée en suspens. Cette situation d'entre-deux encourage les organismes de formation à se structurer en dehors du ministère de l'Intérieur pour auto-organiser une offre nationale cohérente aussi bien en termes de formation de formateurs que de contenu de formation. En se structurant en « fédérations », les organismes agissent comme des groupes de pression pour revendiquer une reconnaissance légale de la formation. C'est particulièrement le cas de la Fédération Nationale pour la Formation des Élus Locaux (FNFEL) qui promeut une version généraliste et apolitique.

Après une décennie d'attente, la question de la formation des élus locaux est réinscrite à l'agenda politique au début des années 1990. La loi n°92-108 du 3 février 1992 qui en découle reconnaît la formation comme un droit des élus locaux. Pour les parlementaires, l'existence du droit fait globalement consensus dans la mesure où, au-delà des règles de financement et de participation des élus, le cadre législatif est laissé malléable. La définition et la caractérisation de cette formation (les contenus, organismes, pédagogies à privilégier ou

²⁷⁷ À cause de l'alternance politique de 1981

proscrire etc), est laissé au Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL). Prévue pour être adaptée en cours de régulation, le droit de formation des élus s'institutionnalise de manière « molle » à la faveur des associations édilitaires qui reçoivent un rôle prévalent pour le mettre en œuvre.

I) Les premières tentatives de formalisation et de coordination de la formation des élus locaux

1) La formation à la marge du statut ; les tentatives de décentralisation des années 1970

Si la formation des élus, et plus généralement la question de la reconnaissance d'un statut pour « moderniser l'exercice des mandats », semble s'imposer comme une nécessité de plus en plus largement partagée par les élus locaux et leurs représentants, ce sujet est très rarement traité en dehors des débats relatifs à l'organisation d'une décentralisation des pouvoirs. Tout laisse à penser que le coût élevé d'une telle réforme, tant par sa complexité législative que politique, ne peut s'opérer autrement que comme sous-partie d'une réforme plus grande du rôle des collectivités locales et de leurs responsabilités vis-à-vis de l'action publique. Contrairement à l'histoire juridique qui fait naître la décentralisation au cours des années 1980, les réflexions pour redéfinir la répartition des compétences publiques entre l'État et les collectivités existent depuis le XIX^e siècle. Dans les années 1970, un nombre de plus en plus important d'hommes politiques et de hauts-fonctionnaires sont progressivement gagnés par l'idée que l'hypertrophie de l'État central crée plus de problèmes qu'elle n'en résout. Doublée de la crise économique liée au « choc pétrolier », la prééminence du rôle de l'État dans la conduction des affaires publiques est critiquée pour ses effets d'inerties et d'éloignement dans la prise de décision.

Plusieurs études sont alors lancées par le Président Pompidou et à sa suite, par le Président Giscard-d'Estaing. La première, rapport d'Alain Peyrefitte²⁷⁸ publié en 1976, rassemble un ensemble de contributions tels qu'une étude de l'auteur sur la décentralisation, des résultats d'une enquête auprès du public sur « les citoyens et l'administration » et de travaux des sociologues Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig sur « l'importance du système politico-administratif territorial »²⁷⁹. La seconde, également publiée en 1976 sous le titre « Vivre

²⁷⁸ Peyrefitte Alain, « Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? Comment ? », La Documentation Française, 1976.

²⁷⁹ Bouet Jean-Baptiste, « L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République ». Thèse de doctorat de Droit Public sous la direction de M. Dominique Maillard Desgrees du Lou, Professeur à l'Université d'Angers, Université d'Angers, 12 décembre 2006 pp. 14-15.

ensemble »²⁸⁰, est le résultat du travail d'une commission dont la présidence a été confiée directement par Valéry Giscard d'Estaing au futur ministre d'État, Député-Maire de la Baule et président du Conseil Régional des Pays de la Loire Olivier Guichard, en vue de statuer sur « le développement des responsabilités des collectivités territoriales ».

Cette commission d'étude, en s'inscrivant dans la politique giscardienne de réformes²⁸¹, a pour mission « *d'élaborer les grandes lignes d'une réforme générale, progressive et différenciée des institutions locales [...]* » en s'attachant à définir tout aussi bien « *le ressort, l'organisation et le fonctionnement des institutions locales : la répartition des compétences et des ressources entre elles et l'État ; les moyens de leurs services et le statut des personnels de la fonction publique locale ; les conditions de la participation des citoyens ; le statut des maires et des conseillers municipaux* ». ²⁸² Concernant ce dernier point, les conclusions du rapport sur la question du « statut des élus locaux » sont jugées peu satisfaisantes par les différents observateurs ; y sont conjointement rejetées l'idée de légiférer pour faciliter l'absence des élus salariés et la création d'un crédit d'heures rémunérées permettant de compenser les pertes de salaire consenties par les élus pour assurer leurs obligations de mandat. La commission s'en remet explicitement à la confiance qu'elle porte aux maires pour que ces derniers évitent de placer les réunions durant les heures de travail²⁸³. Alors qu'elle imagine une refonte en profondeur de l'administration territoriale, par la généralisation de « communauté de communes » surplombant les communes, la commission Guichard n'encourage pas explicitement le Gouvernement à décentraliser les pouvoirs. Son ambition porte moins à donner aux collectivités une autonomie d'action politique que de les faire simple relais demeurant sous tutelle préfectorale²⁸⁴. D'ailleurs, le projet ne définit pas clairement les contours d'un statut de l'élu autrement que par la prise en compte des indemnités et un maintien des conditions relatives à l'organisation du système de retraites des maires.

²⁸⁰ Guichard Olivier, « *Vivre ensemble* », rapport de la Commission Guichard, La Documentation Française, Paris, 1976

²⁸¹ Aux côtés d'autres commissions comme la commission d'étude « Sudreau » concernant la réforme de l'entreprise, les commissions d'études « Barre » et « Nora » sur la réforme du logement et l'amélioration de l'habitat, la commission « Delmon » sur la participation des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie etc.

²⁸² Lettre de cadrage du 26 novembre 1975 du président de la République pour Olivier Guichard.

²⁸³ Guichard Olivier, « *Vivre ensemble* », op cit, pp. 409-410

²⁸⁴ Gontcharoff Georges, « Le rapport Guichard », in *Esprit*, N°3, 1977, pp. 484-493.

Il faut attendre le Rapport Boileau²⁸⁵ au cours de l'année 1978 pour voir apparaître une volonté parlementaire de statuer sur l'ensemble des propositions de lois déposées depuis le début des années 1970 concernant tout ou partie du statut de l'élu en vue de proposer un projet complet et cohérent. Cependant, les sujets du temps et des moyens concentrent la grande majorité de l'attention du législateur qui délaisse la question de la formation au stade des « dispositions complémentaires » en imaginant des stages de formation copiés sur la légalisation déjà en vigueur pour les fonctionnaires en les confiant au CFPC et financés comme « temps de travail sur les fonds versés par les collectivités territoriales au titre de la formation permanente »²⁸⁶.

Les Rapports Peyrefitte, Guichard et Boileau, participent chacun à inspirer le projet de loi du Gouvernement Barre déposé sur le bureau du Sénat en décembre 1978 visant à développer les responsabilités des collectivités locales²⁸⁷. Annoncé lors du « programme de Blois » de R. Barre²⁸⁸, ce projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée dans un contexte de recul électoral et de perte de la majorité parlementaire pour le Président. Ayant quitté deux ans plus tôt le Gouvernement, l'ancien Premier Ministre, Jacques Chirac, nouveau maire de Paris contre le candidat désigné par Valéry Giscard d'Estaing, restructure au sein du RPR le mouvement Gaulliste et centriste sur une ligne opposée à celle du président de la République privant le Gouvernement d'une majorité à l'Assemblée Nationale²⁸⁹. Doublé d'une série de défaites lors des élections cantonales et municipales en 1976-77, le projet de loi n°187 se veut être un instrument de reconquête des parlementaires et des élus locaux contre la montée électorale d'une gauche unie sous le signe du « programme commun » et contre les attaques de la droite chiraquienne. Au travers de sept grands titres, les dispositions de ce projet de loi renoncent à l'idée d'une fusion des communes, cœur du rapport Guichard, pour envisager une réforme plus consensuelle d'allègement des contrôles administratifs et d'amélioration de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités et du statut des élus locaux. Plusieurs pistes de réflexion sont proposées en ce sens aux sénateurs comme la création d'un mandat « à temps complet » pour les maires des communes de plus de 100 000 habitants qui

²⁸⁵ Rapport N°391, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration Générale, par Roger Boileau, 1^{er} juin 1978, Sénat.

²⁸⁶ Rapport N°391, op cit, pp. 124-125.

²⁸⁷ Projet de loi N°187, pour le développement des responsabilités des collectivités locales, 20 décembre 1978.

²⁸⁸ Déclaration de politique générale du Gouvernement Raymond Barre devant le Sénat, séance du 19 avril 1978, pp, 14.

²⁸⁹ Cadiou Stéphane, « Le pouvoir local en France » op cit, p. 28

pourraient bénéficier d'une véritable indemnité et de nouveaux droits sociaux relatifs à la retraite ou à l'assurance maladie. Toujours dans les questions de rétribution, le Gouvernement propose de faire des indemnités des maires et des adjoints, des dépenses obligatoires et facultatives pour les conseillers municipaux des communes de plus de 120 000 habitants (hors Paris). De la même manière que pour les précédents rapports, le projet de loi statut a minima sur la question de la formation des élus. Seul un article assez large et obscur est proposé. Ce dernier précise que « *les communes peuvent allouer sur leur budget, aux membres du conseil municipal, des indemnités pour rembourser les frais qu'ils ont exposés, le cas échéant, pour suivre des stages dans les organismes publics de formation figurant sur une liste arrêtée par l'autorité supérieure.* »²⁹⁰

Sans être un sujet central des discussions, cette formulation soulève les interrogations et les propositions d'amendements des sénateurs qui critiquent la seule présence d'organismes publics et la notion « d'autorité supérieure » qui laisse présager un monopole d'État dans le contrôle des organismes autorisés à former les élus. Alors que six amendements sont déposés lors de la séance du 2 octobre 1979²⁹¹, la majorité des groupes se retire au profit de l'amendement III-89 rectifié proposé par Michel Giraud. En substance ce dernier remet en cause la nature exclusivement publique des organismes formateurs en reconnaissant le rôle privilégié des associations d'élus dans le domaine de la formation des élus. Aussi, sans renoncer à l'idée d'un contrôle *a priori* des organismes de formation, la proposition de M. Giraud modifie le terme d'« autorité supérieure » au profit d'« autorité compétente », ouvrant la perspective d'une maîtrise plus paritaire de l'agrément avec les organismes de formation. En ce sens, et à la suite des discussions en première lecture du 17 mai 1979 au 22 avril 1980, le Sénat adopte un projet de loi dans lequel la formation, même placée comme question secondaire du statut de l' élu, obtient une reconnaissance légale et un financement assuré de manière libre par les collectivités locales. Surtout, le renoncement de la nature obligatoirement publique des organismes de formation traduit la capacité des associations d'élus à trouver chez les sénateurs d'efficaces relais de leurs intérêts en la matière. Ainsi l'article L.123-21 modifié dispose désormais que « *les communes peuvent allouer sur leur budget, aux membres du conseil municipal, des indemnités pour rembourser les frais qu'ils ont exposés, le cas échéant, pour suivre des stages dans des centres de formation agréés par*

²⁹⁰ Article L.123-21 du projet de loi N°187 pour le développement des responsabilités des collectivités locales, op cit.

²⁹¹ Journal Officiel, compte rendu intégral, 1^{ère} séance, séance du mardi 2 octobre, année 1979-1980 pp. 2893-2897

*l'autorité compétente et créés soit par des organismes publics de formation, soit par des associations d'élus locaux ayant au moins le département pour cadre de leur recrutement ».*²⁹²

Bien qu'adopté par le Sénat, ce projet de loi qui visait à opérer une certaine décentralisation des pouvoirs et une reconnaissance d'un statut de l'élu ne survit pas à l'alternance politique de mai 1981. Néanmoins, la perspective d'une décentralisation à la fin des années 1970 incite le ministère de l'Intérieur à prendre avec sérieux l'existence de cette formation des élus pour essayer d'encourager le développement d'une offre plus informative que formatrice.

²⁹² Projet de loi N°52 pour le développement des responsabilités des collectivités locales, adopté le 22 avril 1980.

2) Les prémices d'une coordination nationale : le rôle du ministère de l'Intérieur

La mise en débat des conditions d'exercice des mandats locaux autour de la revendication d'un « statut de l' élu local » et le projet de loi N°157 du Gouvernement de R. Barre concernant les « responsabilités des collectivités locales » dans lequel la formation devient une activité légitime des élus locaux, amènent le ministère de l'Intérieur à réaliser le fort retard qu'il a accumulé dans le domaine comparativement à d'autres ministères²⁹³. Alors que la formation des élus semble proche d'une reconnaissance légale au cours de l'année 1978, le ministère de l'Intérieur et, plus précisément la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), ne dispose pas d'une connaissance précise sur la réalité de l'offre et des acteurs de formation sur le territoire national. Elle ne dispose d'aucun outil pour maîtriser la portée des débats qu'elle redoute. En effet, au cours des années 1970, le ministère de l'Intérieur semble entretenir une relation de méfiance vis-à-vis de la formation des élus qu'il juge potentiellement problématique concernant le questionnement des tutelles administratives auxquelles sont soumis les élus locaux. Outre le fait qu'il intervienne favorablement pour subventionner le CEFEL, organisme de formation proche de la majorité de l'époque²⁹⁴, la position du ministère est de promouvoir une information des élus plus qu'une formation à proprement parler.²⁹⁵

Pour rattraper ce retard et surtout pour se mettre en position de maîtriser le débat concernant les évolutions à donner à la formation des élus, le ministère de l'Intérieur décide premièrement de prendre appui sur le Centre de Recherche en Urbanisme (CRU) pour établir le tout premier recensement des organismes de formation et d'information des élus locaux en France et organiser, sur la base de ces données, une réunion de rencontre avec les acteurs les plus pertinents.²⁹⁶ Mandaté par le ministère de l'Intérieur à partir de 1978, le CRU va assurer

²⁹³ Rappelons les liens qui unissent l'éphémère association « AFIDEL » de l'Université Paris I avec le ministère de l'Éducation Nationale par exemple ou encore le Centre de Formation de Crolles (CIFODEL) avec le ministère de la Jeunesse et des Sports.

²⁹⁴ Se référer à la page 89.

²⁹⁵ La différence entre les deux notions étant qu'une information ne sert qu'à expliquer aux élus les obligations légales et les procédures techniques qu'ils rencontrent dans leur mandat. Elle n'est qu'une action pédagogique de légitimation de l'état des techniques et des politiques mises en place alors que la formation recèle une fonction beaucoup plus autonomiste dans la mesure où il convient d'apprendre aux élus à faire par eux-mêmes.

²⁹⁶ Créé en 1962 par le ministère de la Construction et le ministère de l'Éducation Nationale, le Centre de Recherche en Urbanisme (CRU) passe rapidement sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie qui en fait un outil de recherche au service de l'Administration Centrale de l'Équipement. En 1977, à la suite de réorganisation interne, la Direction de l'Urbanisme et des

par défaut, une structuration nationale de la formation des élus dépassant de très loin ses attributions initiales de recherche en urbanisme. Se renommant pour l'occasion Centre de Recherche et de Rencontre en Urbanisme, le CRU va organiser la première rencontre des principaux organismes de formation français le 16 février 1979 qui marque le point de départ d'une structuration nationale du marché de la formation qui connaîtra son point d'orgue avec la loi n°92-108 du 3 Février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette réunion qui réunit 46 invités représentant 35 structures²⁹⁷ est l'occasion pour Pierre Richard, Directeur Général des Collectivités Locales depuis 1978, ancien conseiller technique de la présidence de la République, d'introduire la séance en présentant aux organismes présents le projet de loi du Gouvernement concernant la réforme des collectivités et la prise en compte légale de la formation par l'article L.121-23. Ce dernier, encore assez succinct et imprécis dans sa formulation, n'est pas plus élaboré par le directeur de la DGCL qui laisse le soin aux participants de la rencontre de préciser les modalités qu'ils souhaiteraient voir inscrire dans la loi²⁹⁸. Bien qu'aucun compte rendu précis n'ait été trouvé sur les discussions tenues, la teneur des débats est néanmoins visible grâce au programme de la journée. Cette dernière est principalement consacrée aux questions du financement de la formation et des moyens techniques et pédagogiques à mettre en œuvre.

Cette action de rencontre et d'organisation des débats entre organismes de formation se double rapidement d'une volonté pour le ministère de l'Intérieur de maîtrise des initiatives des autres ministères. Le 14 mars 1979, un groupe de travail interministériel se crée pour recenser les moyens de formation existants des différentes administrations d'État. Les ministères de l'Éducation Nationale, des Universités, de l'Équipement sont représentés. Tous semblent se soumettre à la vision du ministère de l'Intérieur que de promouvoir des stages devant avoir « avant tout un aspect très concret et très pratique » qui doivent finalement être

Paysages accepte le principe d'aider financièrement à l'organisation de sessions d'information pour les élus locaux concernant notamment les domaines liés à l'urbanisme²⁹⁶. Il s'agit pour le ministère de l'Environnement de pouvoir faire « de la pédagogie » envers les édiles sur des politiques d'urbanismes difficilement lisibles. Cette mission d'information est alors confiée au CRU, dirigé par Michel Arrou-Vignod, inspecteur général de l'Équipement et adjoint au directeur de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme.

²⁹⁷ Parmi lesquels sont représentées 15 associations d'élus (ADICLA, CDFCS, MNEL, FNSER, UFCS, AMF, ARIC etc), 6 associations d'éducation permanente (ORICEP, ILEP, INFAC, CREFOCEP etc), 5 structures publiques d'enseignement (l'Université d'Aix-Marseille, la Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes (GURDUA) etc) et quelques représentants de périodiques éditaires tels que « Delex-service » ou « La lettre du Maire. »

²⁹⁸ Intervention du Directeur Général des Collectivités Locales, Colloque CRU – formation des élus, Archives Nationale.

« plus des stages d'information que de formation » animés si possible par des personnels de l'administration d'État »²⁹⁹.

Cette situation semble se confirmer au cours de l'année 1980 jusqu'aux élections présidentielles puisque le ministère lance une série d'actions pilotes³⁰⁰ pour mettre en place et pérenniser une mission d'information envers les élus locaux, basée sur la participation des sous-préfets. De plus, ce dernier installe un contrôle minutieux des actions intentées par les autres ministères dans le domaine. En témoigne la lettre du 5 février 1980 adressée au directeur du Cabinet du ministre de l'Intérieur par Pierre Richard (DGCL), qui signale la volonté du ministère du Budget d'entrer dans une mission d'information budgétaire concernant les élus locaux. Face à cette initiative qu'il juge « problématique », le Directeur Général des Collectivités Locales conclut :

*« En conclusion, la vigilance s'impose : il serait utile que le Ministre (de l'Intérieur), lors de la réunion du 4 mars, en dise un mot aux préfets (...). Il faut rendre « coup pour coup », c'est-à-dire dès qu'une initiative concurrente est menée, réagir (...). L'homme qui pousse cette action au ministère du Budget est, semble-t-il, M. Camara, officieux du cabinet (...) »*³⁰¹.

Dans le domaine de l'information des élus locaux, le ministère de l'Intérieur, au travers de la DGCL, semble véritablement entreprendre de monopoliser, ou tout du moins de contrôler, les actions d'information que dirigent les administrations d'État envers les élus locaux. En ce sens, le directeur Pierre Richard perçoit les initiatives opérées par des ministères voisins comme des « concurrences » auxquelles la DGCL doit « réagir » pour limiter ou maîtriser la portée et le périmètre des actions menées. En se mettant en avant à la toute fin des années 1970 pour organiser selon ses critères une « formation » des élus locaux, le ministère de l'Intérieur de Christian Bonnet reprend la main au niveau interministériel dans un domaine auparavant laissé aux opportunités des administrations d'État qui profitaient de la recherche de financement de certains organismes formateurs pour user de la formation comme un vecteur de diffusion des intérêts ministériels au niveau local. Mais en arrêtant une posture

²⁹⁹ Note à l'intention de monsieur le Directeur Général des Collectivités locales, réunion du groupe de travail pour effectuer le recensement des moyens de formation existants pouvant assurer les formations des élus locaux. Archives Nationales.

³⁰⁰ Compte rendu de la réunion d'information du 7 Février 1980, ministère de l'Intérieur. Archives Nationales.

³⁰¹ Note à l'attention du monsieur Paolini, Directeur du Cabinet du ministre de l'Intérieur, Paris, 5 février 1980. Archives Nationales.

« informative » de la formation des élus, le ministère perd au cours des années 1980-81 le soutien du CRU et des organismes de formation partenaires qui décident de se structurer en dehors de lui pour agir comme un groupe de pression promouvant une vision plus active et surtout plus globale de la formation des élus. Enfin, et de toutes manières, le renouvellement électorales de 1981 repose la question des liens et des relations entre les représentants de l'État et des organismes de formation qui se reconstruisent sur une base nouvelle au cours de la décentralisation alors que la formation devient une question d'actualité, laissée de côté.

II) La Décentralisation sans réforme des conditions d'exercice des mandats

1) La Décentralisation des années 1980 : le statut des élus oublié

Bien que l'idée de Décentralisation ne soit pas née à l'arrivée du Parti Socialiste au pouvoir en 1981, c'est durant le premier septennat mitterrandien qu'elle se met concrètement en œuvre autour de deux lois fondatrices. La première, loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, institue le principe de libre administration des collectivités que sont les communes, départements et régions. La tutelle préfectorale passe d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori* des décisions des pouvoirs locaux. La deuxième, loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, organise la répartition des responsabilités publiques entre les différents niveaux d'administrations. Contrairement au projet de loi du Gouvernement Barre relatif à la décentralisation des responsabilités qui ne visait qu'à faire des communes un relais des politiques de l'État, cette deuxième loi entame un certain « démembrement » de ce dernier en confiant aux collectivités des compétences alors détenues par les autorités centrales. Pour éviter tout chevauchement des responsabilités, le législateur instaure des « blocs » de compétences confiant à chaque niveau de collectivité, des attributions spécifiques.

Cette redéfinition de la place des collectivités au sein de l'action publique ne va pas sans une réflexion profonde sur la capacité des élus à pouvoir endosser de telles responsabilités. Pour réfléchir à la manière d'articuler à la décentralisation juridique une décentralisation de fait, le sénateur-maire Marcel Debarge se voit confier la présidence d'une commission chargée de réfléchir et de formuler des propositions en vue de faire évoluer significativement l'état du statut des élus locaux. Rendus le 22 Janvier 1982, les travaux de cette commission avancent dès l'introduction le caractère obsolète des « éléments dispersés et disparates qui tenaient lieu de statut de l' élu local ». Tout en limitant le cumul des mandats perçu comme contraire à la logique d'une participation citoyenne élargie, le rapport Debarge revendique de s'appuyer sur le projet de loi pour « le développement des responsabilités des collectivités locales », adopté par le Sénat le 22 Avril 1980, pour élaborer un « véritable statut de l' élu ». Ce dernier doit permettre de faire évoluer les structures de l'engagement électif et assurer l'effectivité des responsabilités nouvellement acquises par les acteurs locaux au travers de

différentes dispositions telles qu'une revalorisation des indemnités, un assouplissement des autorisations d'absence, la garantie d'une retraite décente et d'une réinsertion sociale de l' élu après un mandat à plein temps etc. De toutes les dispositions avancées par le rapport Debarge, la formation prend pour la première fois un caractère primordial. Premier dispositif précisé du rapport, la formation est construite comme la pierre angulaire de la décentralisation. En prenant en compte l'inégalité des formations initiales des élus, le rapport déplore « l'insuffisance et l'inadaptation de leur compétence par rapport aux tâches spécifiques qui sont les leurs ». Par ce biais, la formation devient une nécessité pour la bonne conduite de la décentralisation aux yeux du rapporteur qui va étendre les responsabilités, notamment économiques, des collectivités.

Cette importance donnée à la formation des élus se retrouve dans les préconisations faites par la commission qui établit le besoin à 35 heures par élu et par années, soit un total possible de 210 heures de formation tout au long d'un mandat. Ces heures sont imaginées comme facultatives et totalement gratuites pour les élus qui pourraient profiter d'un système faisant contribuer à la fois les employeurs et les collectivités. D'un côté, les employeurs se verraient obligés de maintenir le salaire de leurs employés élus désirant s'absenter pour se former et de l'autre, les collectivités seraient en charge de rembourser intégralement les frais inhérents à toutes formations (déplacement, hébergement, restauration, formation) par le truchement d'une cotisation obligatoire à une caisse nationale de redistribution placée sous le contrôle de la Cour des comptes. Cette dernière aurait pour fonction de garantir l'exercice du droit aux élus. Mais au-delà des préconisations de temps et de moyen, le rapport n'est pas neutre sur la nature de la formation utile, selon lui, aux élus locaux. Il met en garde contre l'établissement d'un « savoir qui serait dispensé de manière scolaire à un public passif. » Pour le rapporteur, la formation des élus doit valoriser expérience des élus « acquise sur le terrain, à les amener à théoriser leur pratique, à réfléchir sur les finalités de leur action et enfin à acquérir des méthodes de travail, des techniques d'expression et de communication qui les aideront à mieux remplir leur mandat ».

C'est également dans les préconisations du premier rapport Debarge que s'objective pour la première fois une hiérarchie des organismes de formation. Selon le rapport, la formation des élus doit être pluraliste mais réservée au seul public des élus, pour que ces deniers gardent leur rôle de décideurs impliqués dans une gestion municipale qui impose la prise de décisions politiques. En ce sens, le rapport place explicitement les associations d'élus comme organismes de références pour animer cette formation, notamment celles situées au niveau du département permettant d'illustrer en acte, la décentralisation encouragée par le

Gouvernement. Les perspectives lancées par le rapport Boileau qui laissait au CFPC la primeur de l'organisation de la formation des élus sont définitivement abandonnées. De plus, le rapport cherche à ménager les associations d'éducation populaire. Même s'il y est admis que les élus locaux sont les mieux placés pour répondre à leurs propres besoins de formation, le rapport Debarge place la formation des élus comme relais « *de l'enseignement du citoyen et de la vocation qu'il a à participer à la vie publique [...]* ».

Aussi, le rapport suggère au Gouvernement de créer une « institution référente », représentée de manière majoritaire par des élus locaux, chargée d'agréeer les organismes formateurs selon un double système. Le premier, réservé aux associations d'élus pour vérifier la nature de la formation dispensée et les autoriser ensuite à animer ou déléguer la formation à d'autres organismes, et un second pour tout autre organisme (association d'éducation populaire, universités etc). Cette dichotomie de l'agrément illustre deux idées tacites qui accompagnent le travail des rapporteurs ; celle que les associations d'élus sont les mieux à même de prendre en charge la formation de leurs membres, et qu'il convient de combattre les volontés entrepreneuriales et intéressées qui pourraient s'exprimer par l'investissement massif de structures privées plus intéressées par les financements ouverts par la loi que par les enjeux relatifs à la formation des édiles.

Au final, contrairement aux rapports et projets de lois qui lui sont antérieurs, l'une des principales caractéristiques reconnues au rapport Debarge est son aspect ambitieux. C'est également cet aspect qui préside à son abandon. Sans compter les diverses mesures de revalorisation des indemnités, des conditions de retraite ou de droit d'absence qui l'accompagne, le seul droit à la formation demanderait un investissement dépassant les 700 millions de francs par année selon les prévisions du ministère de l'Intérieur³⁰². De plus, adossé à une réforme en profondeur du cumul des mandats, le rapport ne s'attire pas les faveurs de tous les représentants locaux. Ainsi, lourdeurs financières et inerties des intérêts éditaires président au classement sans suite des préconisations du premier rapport Debarge qui ne permet pas à la décentralisation d'être accompagnée d'un renouvellement du cadre d'exercice des mandats locaux. Ce renoncement politique et juridique de la formalisation du statut encourage les organismes à se rapprocher au cours des années 1980 pour pallier aux déficiences de la loi. Ceci jusqu'au début des années 1990 où la commission Debarge est exhumée pour reprendre ses travaux de manière plus pragmatique.

³⁰² Note à l'attention de Monsieur le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Paris, 13 mai 1982, Archives nationales.

2) La fédération du marché par « le bas » : coordination et lobbying des organismes de formation

Lancées par le ministère de l'Intérieur à partir du mois de février 1979, les réunions des organismes de formation au sein du CRU se poursuivent et se multiplient au cours des années 1979 et 1980³⁰³. Pourtant, et alors que le premier colloque du CRU³⁰⁴ débouche sur l'organisation de « réunions de coordination nationale » les 21 Mars et 3 Octobre 1980³⁰⁵, l'organisme est dissout et les deux dates sont conservées pour permettre aux membres de créer une nouvelle association dénommée CIDEL (Centre d'Information des Élus Locaux) et continuer leur mission de rencontres et la concertation au niveau national. Cette rupture dans le mouvement de fédération est la résultante des tensions existantes entre un ministère de l'Intérieur trop entreprenant vis-à-vis d'organismes habitués à une autonomie quasi-totale de leurs actions de formation ne partageant pas, de surcroît, la définition ministérielle très fermée d'une formation purement « informative » des élus locaux.

En ne bénéficiant plus que de certaines aides du ministère de l'Environnement et de l'Agriculture provenant majoritairement de la signature de contrats d'études³⁰⁶, le CIDEL ne dispose plus des moyens nécessaires pour continuer à s'imposer comme l'institution référente de coordination de la formation des élus au niveau national. Cette perte d'influence s'accompagne d'une redéfinition de sa place vis-à-vis des autres structures formatrices. D'organisme coordinateur, le CIDEL passe à un rôle plus modeste d'organisme partenaire lorsqu'au tout début de l'année 1981, 26 organismes³⁰⁷ de formations décident de renforcer le

³⁰³ La journée du 19 Décembre 1979 est consacrée à la préparation des dossiers techniques pour les formations locales, comme notamment ceux de l'ORICEP qui vont présider à l'action qu'il coordonne dans la région du Nord/Pas-de-Calais, les 15 et 16 janvier 1980 sont dédiés à la formation de formateurs, sujet permettant d'ouvrir sur la question de la pédagogie pour le public des élus locaux.

³⁰⁴ Les 18 et 19 mars 1980.

³⁰⁵ Le calendrier des réunions du CRU est extrait du calendrier des actions de l'ORICEP visible dans : Beghin Jean-Luc, Filippi Antoine, « Action expérimentale de sensibilisation des élus à l'information et à la formation », op cit, annexes.

³⁰⁶ Annuaire des Collectivités locales, 1981 p. 580.

³⁰⁷ Association des conseillères municipales de l'Isère (ACMI), Association des Élus Radicaux et Républicains, ADICLA, Association Normande d'économie Rurale Appliquée (ANERA), ARIC, Centre d'Action pour l'Éducation Permanente (CAPEP), CIfODEL, Centre d'Études Régionales d'Information et de Documentation (CERID), Centre d'Études Supérieures d'Aménagement (CESA), Centre de Formation des Élus (CEFEL), Centre National d'Études Municipales Départementales (CNEMD), Centre Régional pour l'Éducation la Formation Continue et l'Éducation Permanente (CREFOCEP), Conseil des Communes d'Europe, Delex-Service, Fond de Coopération à la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (FONJEP), Groupe de Recherche pour l'Éducation Permanente (IREP), la

partenariat initié deux années plutôt en créant une première fédération ; l'Association pour l'Information et la Formation des Élus Locaux (AIFEL) qui changera de nom en 1990 pour arborer plus précisément la dénomination de Fédération Nationale pour la Formation des Élus Locaux (FNFEL).

L'AIFEL reprend et réactualise les objectifs initiaux du CRU en se donnant comme mission officielle de promouvoir et de diffuser la formation pour les élus en tant que structure d'appui technique aux organismes et associations qui la composent dans le respect des différences et des particularités locales. Sans chercher à dispenser de la formation par elle-même ou d'uniformiser les offres de formation des différents organismes qui la compose, la fédération conduit néanmoins plusieurs projets de travail et de réflexion dans l'objectif de coordonner au niveau national les diverses actions menées par la construction d'outils pédagogique, la formation permanente des formateurs, l'échange de documentation et de conseil etc. Même si ces initiatives se prennent dans une volonté claire d'indépendance vis-à-vis des représentants ministériels et du Gouvernement, l'organisation des instances de décisions internes témoignent de la capacité des ministères de l'Intérieur, de l'Environnement et de l'Agriculture à rester membres de droit du conseil d'administration. Ce droit de représentation ne doit pas être seulement vu comme la permanence d'une tutelle des administrations d'État sur les actions de fédérations menées par les organismes formation mais aussi le moyen d'organiser l'accès aux représentants ministériels et jouer un rôle de lobby auprès des pouvoirs publics. Elle essaye d'inscrire la question de l'encadrement juridique de la formation des élus locaux à l'agenda parlementaire et gouvernemental ou critique les projets législatifs dont elle a connaissance. C'est ainsi qu'en 1990, la FNFEL publie une motion concernant le projet de loi touchant à la formation des élus locaux pour dénoncer les faibles intentions de la loi par rapport aux premières conclusions du rapport Debarge de 1982 et l'instauration du Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) qu'elle perçoit comme une institution centralisatrice contraire aux intérêts singuliers qu'elle promet quant à la nature de la formation à reconnaître³⁰⁸.

Lettre du Maire, Institut Lillois d'Éducation Permanente (ILEP), Maison de la Promotion Sociale, Office Régional d'Information et de Coordination d'Éducation Permanente (ORICEP), Union Départementale des Yvelines, Union Nationale des Centres d'Études et d'Action Sociales (UNCEAS), Union des Maires de Dordogne, Union Régionale des Centres d'Études et d'Actions Sociales (URCEAS), Université de Dijon.

³⁰⁸ Motion concernant les projets législatifs touchant à la formation des élus locaux, FNFEL, Archives Nationales.

Cependant, l'AIFEL-FNFEL, essaie moins de faire reconnaître « le droit » de formation pour les élus que la vision de ce que devrait être, selon elle, ce droit ; une formation organisée par les édiles eux-mêmes tournés vers la montée en compétence ou tout du moins l'adaptation de ces derniers aux évolutions juridiques et techniques de la fonction locale. Cette vision est partagée aussi bien par les associations d'élus généralistes et thématiques (unions départementales, ARIC, CIFODEL, CEFEL etc) que les organismes d'éducation permanente copiant à la faveur des élus, les droits de formation continue des salariés et fonctionnaires. Comme l'indique Jean-Claude Courteau, ancien directeur du CIFODEL :

Jean-Claude Courteau : *Elle [l'AIFEL] regroupait l'ensemble des structures territoriales... en était absent, contrairement à ce qui existait au CIFODEL, les Partis politiques es qualité. La fédération nationale des élus républicains euh... etc qui était la fédération des élus communistes...bon elle n'a jamais participé à la fédération nationale, l'ADELS non plus bien que... euh... elle se sentait proche de ce que l'on faisait.*

Enquêteur : *L'ADELS ne faisait pas partie de ça ?*

Jean-Claude Courteau : *Non, mais on a rencontré des gens comme Georges Gontcharoff, à plusieurs reprises dans le cadre de la FNFEL mais euh... ils sont restés à part... Pourquoi ? Car ils ont une vocation nationale... voilà. En fait, on a jamais cherché non plus à les forcer à entrer hein... on a mis en place une structure entre permanents et responsables élus des structures de formation à l'échelon territorial adéquate ; en Bretagne c'était l'ARIC, en Isère c'était le CIFODEL euh... voilà.³⁰⁹.*

Au-delà de la seule question de l'échelle d'intervention, l'absence de l'ADELS ou plus largement de structures de formation attachées aux partis politiques ou aux universités manifeste le rejet de certaines philosophies de formation des élus ; en coordonnant au niveau national les organismes dispensant une formation de type « professionnelle continue » aux élus, l'AIFEL scelle l'alliance des associations d'élus généralistes avec les organismes de formation professionnelle et de formation permanente qui se retrouvent pour promouvoir l'idée d'une formation attachée à l'image homogénéisante de l'élus gestionnaire, neutralisé de ses aspects singuliers ou partisans, qui a besoin de réponses rapides et concrètes pour répondre à une série de problèmes qu'il expérimente. Cette philosophie de la formation se base sur une vision unidimensionnelle de l'élus, qui s'exprime dans le contenu général et l'ouverture pluraliste des sessions de formation, et dont la fonction tacite est de réifier la césure institutionnelle entre élus et fonctionnaires. Comme l'exprime Jaques Muscat,

³⁰⁹ Extrait d'entretien réalisé avec Jean-Claude Courteau. 2018.

directeur du Centre de formation des Maires et des élus locaux (CFMEL) lors des rencontres nationales des organismes formateurs d'élus, organisées à Montpellier par la FNFEL les 3 et 4 mai 1990 :

Je crois que notre rôle le plus important en la matière [...] est d'assumer le plus rigoureusement la répartition des rôles, face à la montée de la technocratie. Aux élus doit revenir en premier et en dernier lieu le pouvoir car ils en disposent par la voie du suffrage universel, et le rôle des organismes de formation des maires et élus locaux est de leur donner une connaissance suffisante de l'administration municipale qui leur permet de vérifier la traduction administrative de leurs choix politiques. Ce rôle est difficile et suppose beaucoup de diplomatie pour former ou informer les élus locaux sans autant entrer dans le domaine des compétences des secrétaires généraux³¹⁰.

Dans cette logique, la formation des élus doit tout à la fois permettre aux édiles de maîtriser leur environnement institutionnel qui peut s'avérer complexe que de servir d'apprentissage et/ou de rappel à l'ordre vis-à-vis de leur tâche et fonction dans la division du travail politique des collectivités locales. C'est cette finalité, placée au cœur des missions des enseignements des organismes de formation professionnelle, qui préside à l'éviction des structures de formation divergeant de cette position, comme les associations d'élus politiques dont la logique est de ne s'adresser qu'à certains élus pour les former dans une logique partisane ou encore les associations d'éducation populaire qui refusent de faire de l'élu un public autonome de la formation permanente et qui militent justement pour modifier les hiérarchies fixées entre élus, fonctionnaires et citoyens. En fait, l'AIFEL peut être vue comme une entreprise des organismes départementaux tournés vers la formation professionnelle des élus pour entrer en concurrence aussi bien avec l'ADELS (pour l'éducation populaire) ou les différentes fédérations politiques (FNSER, ANECR) qui organisent et proposent déjà au niveau national, une formation en direction des élus locaux. L'AIFEL illustre la relégation de la formation édilitaire proposée par les universités dont une majorité d'acteur critique l'aspect trop abstrait et théorique, pour ne pas dire élitiste comme le suggère encore Jaques Muscat dans son allocution les 3 et 4 mai 1990 :

³¹⁰ Rencontre National « Élus locaux : quelle formation, quelle pédagogie, quel financement ? » CFMEL, Crédit Local de France, Conseil Générale de l'Hérault, les 3 et 4 mai 1990, Hôtel du département – Montpellier.

*Il est vrai qu'avec le monde universitaire, un problème se trouve posé [...]. Pour notre part, nous n'avons pas donné de position définitive au regard des universitaires car pour nous, un bon intervenant c'est avant tout une individualité. Nous travaillons en effet dans un département qui a conservé naturellement, au-delà de Montpellier, un caractère rural certain, dans lequel nous nous faisons des réunions conviviales, et il est vrai qu'un intervenant universitaire peut parfois se trouver en décalage, au niveau du langage, par rapport au terrain [...]. Le langage universitaire n'est peut-être pas celui qui est immédiatement accessible à tout le monde [...].*³¹¹

Sans refuser par principe la présence d'universitaires pour animer certaines formations, c'est plutôt la capacité des universités à pouvoir adapter leurs enseignements aux besoins précis des élus locaux que critique Jacques Muscat en faisant écho aux avis partagés par la majorité des organismes de formation, aussi bien associations d'élus que civiles. C'est notamment en expérimentant ce relatif isolement que les universités de Paris I, Grenoble II, Lyon III, Dijon et Strasbourg III décident en 1982 de copier l'exemple de l'AIFEL en essayant de fonder une fédération nationale des universités investies dans la formation des élus. En mars 1982 est fondée le Centre Interuniversitaire de formation des élus locaux (CIFDEL), structure qui ne semble pas connaître un grand succès malgré sa volonté affichée de fédérer l'action des 25 universités vis-à-vis des élus locaux. Les rares échos que nous avons proviennent d'une rencontre, organisée les 7 et 8 Octobre 1983 à Chartres sur « l'interventionnisme économique des collectivités locales » et d'un mandat du ministère de l'Éducation donné à la fédération en 1984 pour travailler sur une analyse des conditions générales d'une intervention utiles des universités en matière de formation des élus³¹². Néanmoins, la trace du CIFDEL se perd rapidement sans qu'aucune autre initiative de sa part ne soit visible en termes de formation des élus.

Ainsi les années 1980 sont tout à la fois une période de forte évolution dans la répartition des responsabilités publiques entre l'État et les collectivités et une période de fort immobilisme quant à la modernisation du statut des élus locaux. Ce décalage entre conditions d'exercice réel des élus et l'accroissement de leurs responsabilités encouragent les autorités d'État et les organismes de formation à structurer ou à se structurer au niveau national pour pallier aux déficits de la loi qui reste muette sur les conditions d'organisation, de méthode et de financement de la formation des élus. Des plus pérennes, la FNFEL se dissout finalement

³¹¹ Rencontre National « Élus locaux : quelle formation, quelle pédagogie, quel financement ? » op cit.

³¹² Maisl Herbert, Pouyet Bernard, « La formation des responsables locaux », in Annuaire des collectivités locales, Tome 4, 1984, pp. 503-513.

au début des années 1992 au moment où la formation devient un droit reconnu aux élus selon un principe de marché contrôlé par l'État.

III) Une légalisation « molle » en faveur des associations d'élus : la loi n°92-108 du 3 Février 1992

1) Reconnaître le statut : entre intérêt commun et intérêt des élus locaux

Alors que le premier rapport Debarge connaît un classement sans suite³¹³, la seconde élection de François Mitterrand permet de donner au camp présidentiel une relative majorité au sein de la chambre basse. Une seconde version du rapport, moins ambitieuse, est commandée pour l'année 1990. En statuant sur des dispositions aussi diverses que l'autorisation d'absence, l'affiliation au régime général de la sécurité sociale, le relèvement, l'uniformisation et la fiscalisation des indemnités, le plafonnement de celles-ci etc, les propositions participent objectivement à rapprocher l'activité électorale de la définition conventionnelle d'une « profession ». Les parlementaires qui, pour la plupart, cumulent leur poste avec une occupation locale, rechignent à renoncer à la rhétorique de la vocation et du désintéressement³¹⁴. Dans un contexte de forte défiance vis-à-vis des représentants politiques du début des années 1992, les parlementaires redoutent que les mesures relatives à l'établissement d'un statut n'apparaissent aux yeux de l'opinion publique comme des arrangements intéressés « d'entre soi ». Pour désamorcer les controverses, le Gouvernement³¹⁵ essaye tout à la fois de contextualiser la loi dans l'histoire institutionnelle française, et notamment de celle de la décentralisation, et d'universaliser les principes d'application au-delà des seules bénéficiaires que sont les élus locaux. Exercice que réussit le ministre de l'Intérieur en une intervention :

***Ministre de l'Intérieur** : Tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui que ces lois [de décentralisation de 1982-1983] ont ouvert un chapitre essentiel de l'histoire de nos institutions et de la démocratie. Pour autant, elles ne représentent qu'une étape. Des deux objectifs qu'elles s'étaient fixées - un objectif d'efficacité : permettre que les décisions soient prises au plus près du terrain : un objectif politique : améliorer notre vie démocratique de telle sorte que, selon l'expression du Président*

³¹³ Pour un total que l'on estimait à 10 milliards de Francs.

³¹⁴ Lehingue Patrick, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetages des activités politiques », in Offerlé Michel (dir.), « La Profession politique XIX^e-XX^e siècles », Paris, Belin, 1999, p. 93-134.

³¹⁵ Représenté par le ministre de l'Intérieur Philippe Marchand et le secrétaire d'État aux collectivités Jean-Pierre Sueur

*de la République, le pouvoir soit rendu aux citoyens - nul ne peut contester que le premier a été atteint dans une large mesure. En revanche, le second ne l'est que très insuffisamment. Il faut, en effet, faire en sorte que chaque citoyen ait des possibilités analogues d'accéder aux responsabilités électives. Il faut que chacun puisse disposer des garanties et des moyens lui permettant d'exercer dans de bonnes conditions les responsabilités qui lui sont confiées. C'est pour cela que l'article premier de la loi 2 mars 1982 a prévu l'élaboration d'un statut de l' élu local. Le projet que le Gouvernement à l'honneur de vous présenter n'est pas le résultat de travaux administratifs conduits sans consultation ni concertation. Il est, au contraire, très largement fondé et inspiré par les propositions élaborées par les élus de toutes sensibilités et de tous niveaux de responsabilité au sein du groupe de travail présidé, à l'époque, par M. le sénateur Marcel Debarge, auquel il convient de rendre hommage.*³¹⁶

Dans ce contexte sensible de débat vécu « sous surveillance »³¹⁷, l'objectif est de présenter la revalorisation des conditions d'exercice des mandats comme se réalisant « au nom d'intérêts supérieurs et communs ». Deux objectifs sont particulièrement mis en avant ; « celui d'ouvrir le plus largement possible l'accès aux citoyens du mandat local tout en facilitant l'exercice de ses responsabilités et établir la transparence et l'équité dans les modalités d'indemnisation des fonctions électives locales ». ³¹⁸ Toutefois, au-delà de la mobilisation de « l'intérêt commun », des intérêts plus particuliers se jouent, notamment dans les discussions relatives à la reconnaissance du droit de formation. Alors que la reconnaissance d'un droit fait globalement consensus entre les parlementaires³¹⁹, une crainte relativement unanime se forme. Comme l'exprime le rapporteur de la commission, les parlementaires expriment des doutes sur le système de l'agrément censé donner à l'État une place centrale dans la régulation du marché. La crainte est alors de constater la dépossession des élus locaux qui n'auraient pas le choix de leurs organismes de formation et, *in fine*, des enseignements suivis :

M. Jacques Thyraud [rapporteur] : [...] *la commission n'a accepté le principe de l'agrément qu'avec de très sérieuses réserves [...]. Il est anormal qu'un ministre de l'Intérieur s'occupe à ce point des collectivités territoriales, après les lois de décentralisation. On nous a pourtant dit que la décentralisation devait conférer plus*

³¹⁶ JORF de l'Assemblée nationale, 11 décembre 1991, pp. 7597-7598.

³¹⁷ Collovald Annie, Gaïti Brigitte. « Discours sous surveillances : le social à l'assemblée », in Gaxie, Daniel (dir.), « Le « Social » transfiguré », PUF-CURAPP, 1990.

³¹⁸ Lehingue Patrick, « Vocation, art, métier ou profession ? », op cit, p. 115

³¹⁹ Les quelques débats concernent les six heures annuelles qui sont reconnues comme trop timides.

*de libertés aux collectivités territoriales. Or, on retrouve continuellement dans ce texte l'ombre du ministère de l'Intérieur.*³²⁰

Pour redonner du poids aux associations représentatives des élus, plusieurs amendements sont déposés pour modifier à la fois la portée de l'agrément et la structuration du futur Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL). Dans le premier cas, les parlementaires proposent de soustraire les associations d'élus au système de l'agrément. L'idée défendue est de reconnaître « l'évidence » de la fonction de formation des associations édilitaires et de ne soumettre à l'évaluation que les organismes étrangers au champ politique (entreprises, universités, associations civiles). Dans le deuxième cas, les parlementaires tentent de créer des outils de contrôle de la régulation du marché opérée par le Gouvernement. Ils proposent qu'un rapport annuel du Gouvernement soit remis obligatoirement devant le Parlement pour justifier les dispositions adoptées vis-à-vis de la politique d'agrément. Dans le troisième cas, les parlementaires expriment la volonté de donner aux élus une place plus centrale au sein du CNFEL. Laissée à la promulgation de futurs décrets, sa composition initiale apparaît comme une question litigieuse dans la mesure où l'article 16 du projet de loi demeure imprécis. Ce dernier évoque simplement le fait qu'« est créé un Conseil National de la Formation des Élus Locaux, composé de personnalités qualifiées et, pour la moitié au moins, de représentants des locaux, ayant pour mission de définir présentation générale de la formation des élus locaux concernés par les dispositions du titre deux de la présente loi est de donner un avis préalable sur les agréments [...] ». Pour compenser le rôle privilégié de l'État, une différence plus marquée doit venir légitimer le rôle des élus locaux au sein du Conseil chargé de le conseiller.

M. Jacques Thyraud : *La commission estime qu'il serait anormal que ce Conseil National ne soit pas présidé par un élu - nous n'allons pas laisser un décret prévoir sa composition - et qu'il doit être composé de personnalités qualifiées désignées par les élus locaux. J'attire votre attention mes chers collègues sur le fait que ces organismes qui auront à s'occuper de la formation des élus locaux doivent obtenir un agrément par une procédure qui peut susciter quelques inquiétudes, puisque cet agrément doit être donné par le ministre de l'Intérieur.*³²¹

Même si le Gouvernement émet un avis défavorable aux propositions du rapporteur et de la commission qu'il représente, l'article 16-II du projet de loi est modifié pour faire paraître que le CNFEL devra être présidé par un élu local et que les personnalités qualifiées, présentes

³²⁰ JORF Sénat, 21 janvier 1992, p. 313

³²¹ JORF Sénat, 21 janvier 1992, p. 320

pour moitié au sein du conseil, devront être désignées par les élus locaux. En ce sens, les parlementaires visent à créer une hiérarchie interne au CNFEL en donnant aux personnalités qualifiées une position subalterne aux élus locaux.

Par la suite, ces amendements ne sont pas retenus. Le retour du projet de loi modifié en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, après l'échec de la commission mixte paritaire, ne reconnaît ni la possibilité aux associations d'élus de se soustraire à l'agrément, ni la désignation des personnalités qualifiées par les élus locaux, ni d'ailleurs l'obligation d'un rapport annuel du Gouvernement devant le Parlement.³²² Toutefois, la version finale de la loi³²³ inscrit le principe d'une présidence du CNFEL assurée exclusivement par un élu local. Loin d'être symbolique, cette reconnaissance donne aux représentants élus locaux du Conseil une prévalence dans la conduite d'un droit qui laisse des marges de manœuvre importantes à ceux qui le mettent en œuvre.

2) Une mise en œuvre du droit laissée « malléable »

La loi du 3 février 1992 et les décrets qui l'accompagnent³²⁴ restent très généraux sur la caractérisation de la formation des élus locaux. Face aux multiples formes et à la diversité des organismes, les parlementaires se contentent d'organiser le cadre de la pratique en laissant indéterminé la nature, les principes ou les objectifs des futures formations dispensées. La loi ne pose en effet que de grands principes permettant aux futurs acteurs du marché (État, CNFEL, organismes et élus) de la définir en pratique. Trois grands principes sont avancés. Premièrement, la formation est reconnue comme un droit individuel librement mobilisable par chaque élu. Ainsi, en théorie, un élu local peut tout aussi bien ne jamais se former durant la période de son ou ses mandats que participer à autant de séances de formation qu'il souhaite, dans la limite toutefois de ne pas dépasser le maximum de six, puis dix-huit jours à partir de 2002, par mandat ou plus de 20 % de l'enveloppe indemnitaire de sa collectivité. Dans le cas contraire, un élu pourra tout aussi bien se former autant qu'il le veut en supportant seuls les coûts engendrés par la démarche. De plus, alors qu'elles assurent le financement, les collectivités territoriales ne peuvent aucunement imposer aux élus un organisme prédéfini, un

³²² JORF Assemblée Nationale, 23 janvier 1992, pp. 225-226

³²³ JORF Assemblée Nationale, 24 janvier 1992

³²⁴ Articles L.2123-12 pour les élus municipaux, L.3123-10 pour les élus départementaux (nommés anciennement « généraux »), L.5215-16, L.5216-10 et L.5214-8 pour les élus membres de communautés urbaines, d'agglomérations et de communes.

thème d'enseignement ou même un prix de formation³²⁵. Le choix revenant théoriquement à l' élu. La loi reconnaît un « congé de formation » aux élus salariés ou fonctionnaires. Les pertes de revenus engendrées par l'exercice de ce droit sont compensées par les collectivités locales dans la limite du nombre de jours reconnus par la loi.

Deuxièmement, le marché de la formation se referme autour du principe d'agrément des organismes. Toutefois, le cadre demeure très lâche. Au-delà du principe, la loi laisse indéfinie la nature de cet agrément ainsi que les critères permettant de l'appliquer. Bien plus que de définir l'orientation de la formation, le système de l'agrément se construit comme un outil législatif permettant de préserver le cadre financier du droit. En effet, les financements publics des collectivités ne pourront se faire que pour les organismes de formation agréés par le ministère de l'Intérieur. Cette restriction du financement public prend sens dans l'état de la législation relative au financement de la vie politique en France³²⁶. De manière générale, les collectivités françaises sont soumises au pouvoir adjudicateur³²⁷ qui les oblige à mettre en place des commissions d'appel d'offre pour acheter des biens ou services. Elles doivent justifier que leurs achats répondent bien à l'intérêt commun et que les dépenses engagées correspondent à l'état de l'offre et de la demande du marché. De plus, la loi du 11 Mars 1988 établit que toutes les personnes morales de droit public ont interdiction de financer une association ou un parti politique, les seules sources de financement devant provenir des partis politiques eux-mêmes, de l'État ou des personnes physiques. Face à une telle législation, les collectivités territoriales n'auraient pu financer la formation des élus car premièrement, la nature « associative » et parfois « politique » des associations d'élus interdisait par principe tout versement d'argent public et deuxièmement, la procédure de passation de marché remettait en cause la notion individuelle de ce droit.

Garantie individuelle contrôlée par l'État, la loi du 3 Février 1992 pose enfin comme troisième principe la régulation du marché par un Conseil National chargé de garantir « la qualité » de la formation des élus locaux. Cette idée est une mesure reprise des premiers rapports parlementaires³²⁸ qui pointaient déjà les dangers à laisser un tel enjeu démocratique

³²⁵ Les crédits avancés par les collectivités couvrent aussi bien les dépenses relatives au stage de formation qu'à l'ensemble des coûts engendrés par le déplacement (transport, restauration, hébergement etc).

³²⁶ M. Guillaume, « Pouvoir municipal et financement de la vie politique », Pouvoirs, N°73, 1995

³²⁷ Le pouvoir adjudicateur est chargé de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et de signer les marchés.

³²⁸ Rapport Girard de 1977 et les rapports Debarge de 1982 et 1990.

subir les rapports de force marchands³²⁹ ainsi que l'investissement d'acteurs non souhaités³³⁰. Toutefois, aucun organisme n'est présumé illégitime *a priori*. La régulation doit assurer au Gouvernement, d'une part, la capacité de moduler l'offre de formation selon les modalités qu'il aura lui-même défini tout en gardant un droit de regard sur les formations suivies par les élus de la République. Les décrets adoptés à la suite de la loi, précisent la procédure d'agrément et la constitution du CNFEL³³¹. Chaque organisme désireux de proposer des formations envers les élus locaux doivent au préalable déposer une demande d'agrément auprès de l'organe consultative rattachée auprès du ministère de l'Intérieur ; le Conseil National de la Formation des Élus Locaux. Pour se faire, le conseil est composé de 14 membres nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur pour un mandat de trois ans renouvelable. La moitié de l'effectif est représentée par des élus locaux désignés après consultation des associations représentatives (Association de Maires de France, Association des Départements de France, Association des Régions de France). L'autre moitié est composée de personnalités « dites » qualifiées, comprenant un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des comptes, désignés par leurs administrations respectives, de quatre professeurs provenant du milieu de l'enseignement supérieur (nommés par le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche). Les membres élus du CNFEL se voient alors confier une double mission ; celle de conseiller le ministre de l'Intérieur concernant les demandes d'agréments des organismes se prédestinant ou renouvelant leur activité de formation envers les élus et celle de définir les orientations générales de la formation des élus que la promulgation de la loi laisse ouvertes.

*

Issue des mouvements socialistes révolutionnaires, la formation se développe en se diversifiant à partir des années 1970. Reconnue rapidement comme un « besoin des élus », elle pâtie des débats relatifs au « statut de l' élu » qui retarde sa reconnaissance juridique. Surtout, promue par un ensemble disparaître d'organismes et de structures, la formation des élus existe sous des formes plurielles. En prenant acte de la diversité des pratiques, la loi

³²⁹ Le coût des formations étant un facteur pris en compte par le législateur pour mesurer un accès le plus large à l'ensemble des élus locaux, principalement ceux membres des petites communes.

³³⁰ Ici les groupes sectaires développant des « formations » sur le « développement personnel » sont particulièrement visés.

³³¹ Site internet du CNFEL : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/conseil-national-formation-des-Élus-locaux-cnfel>

n'arrête pas une « formule » de formation qu'elle reconnaît comme la seule légitime à exister. Paradoxalement, en reconnaissant le droit de formation autour de grands principes organisateurs, (liberté, agrément, régulation), les parlementaires ne lui donnent pas un sens précis. C'est sa régulation, opérée par le CNFEL, qui devra, en acte, l'orienter plus précisément selon des critères qui restent à définir.

Partie 2 – Un droit régulé de manière variable

La promulgation de la loi n°98-102 du 3 février 1992 transforme le cadre d'exercice de la formation des élus locaux. D'une pratique expérimentale et autorégulée depuis presque un siècle, elle devient un objet de politique publique. Plus précisément de deux politiques à la confluence l'une de l'autre. Une première, de nature incitative, structure les modalités pratiques d'accès et d'exercice du droit pour les élus (financements publics, droit d'absence etc). Une seconde, de nature réglementaire³³², organise le filtrage des organismes désirant les former. Cette différence de traitement, entre la recherche de satisfaction de la demande et la surveillance de l'offre, traduit implicitement l'inscription victorieuse des revendications de la FNFEL. Les parlementaires qui participent à l'élaboration du droit partent d'un double postulat ; les élus expriment le besoin de plus en plus affirmé d'être formés et le financement public de ce besoin va attirer un nombre conséquent d'organismes intéressés par les perspectives de profits.³³³ Dans cette logique, les dispositifs législatifs sont prévus pour abaisser les contraintes (temporelles, financières, psychologiques etc) limitant la capacité des élus à se former tout en contrôlant la qualité des formations proposées.

Le marché de la formation des élus, dans son versant réglementaire, se construit alors comme une « prérogative d'État concertée ». Prérogative dans la mesure où le marché, basé sur des fonds publics, se resserre autour des seuls organismes dépositaires d'un agrément délivré par le ministre de l'Intérieur. Concertée car les décisions ministérielles s'appuient sur les avis d'une instance consultative, le Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL), représentée majoritairement par des élus locaux issus des principales associations représentatives³³⁴ ainsi que des personnalités qualifiées (universitaires, représentants du Conseil d'État etc). Au centre de cette gouvernance, le CNFEL reçoit une double mission. Premièrement, donner une « orientation générale à la formation des élus locaux », autrement dit de participer à circonscrire et objectiver l'ensemble des besoins de formation des élus locaux et les formes pédagogiques les plus appropriées à ce public singulier. Deuxièmement, définir une politique de régulation du marché, c'est-à-dire d'arrêter l'ensemble des attentes et préalables permettant d'examiner uniformément les dossiers déposés par les organismes pour conférer aux décisions du ministre une « légitimité d'impartialité, de réflexivité et de proximité »³³⁵.

³³² Hassenteufel Patrick, « Sociologie politique : l'action publique », Paris, Collection U, 2011. p. 5-28

³³³ Rapport Thyraud n°238, Sénat, p. 66.

³³⁴ Comme l'Association des Maires de France (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF) ou encore, l'Association des Régions de France (ARF) etc.

³³⁵ Rosanvallon Pierre, « La légitimité démocratique », Impartialité, réflexivité, proximité, Paris, le Seuil, 2008.

Pour autant, bien que devenant un domaine désormais légalement encadré, la formation des élus ne se stabilise pas pour autant. Entre 1994 et 2016, si l'existence d'un besoin de formation pour les élus ne fait plus véritablement débat³³⁶, la régulation de l'offre demeure extrêmement labile, laissant les frontières du marché mouvantes. En fait, le CNFEL ne peut mettre en place une régulation stable dans le temps dans la mesure où, même règlementée, la formation des élus ne dispose pas d'une définition claire et unanime. La loi laisse au CNFEL la responsabilité de définir à la fois le type d'organismes habilités à former les élus³³⁷, les contenus et les thématiques des enseignements dispensés³³⁸, les méthodes pédagogiques mises en œuvre³³⁹ ainsi que les bénéfices attendus pour les élus³⁴⁰. Chargé d'organiser la régulation d'un objet mal caractérisé, le CNFEL se confronte à l'impossibilité de fixer des critères de contrôle stables et permanents, laissant l'exercice de la régulation variable dans le temps suivant l'état des relations entre les différents acteurs ou selon les définitions légitimement reconnues et utilisées à un moment donné. Cette instabilité se comprend par trois phénomènes qui, se conjuguant, participent à faire varier les logiques de régulation.

Le premier tient à la manière dont se met en place la procédure d'agrément entre les différents acteurs en charge de cette production. S'inscrivant dans une logique procédurale, la loi n°92-108 du 3 février 1992, si elle formalise le cadre d'exercice du droit et de sa régulation, laisse dans le même temps largement indéterminée l'organisation concrète de sa mise en œuvre. La production de l'agrément devient un enjeu entre membres du CNFEL et de l'administration ministérielle. Particulièrement visible durant les premières années d'exercice, les différentes concurrences tournent rapidement à l'avantage du CNFEL qui devient l'instance centrale de régulation du marché. Toutefois, ne disposant pas des outils nécessaires pour socialiser efficacement ses membres, le CNFEL se confronte à un problème d'absentéisme structurel qui participe à faire reposer l'exercice de la régulation du marché sur un nombre très limité de membres. Par ailleurs, incapable d'ériger une frontière entre lui et le marché qu'il régule, le CNFEL investit des personnalités régulièrement membres des mêmes

³³⁶ Il faudra attendre les années 2019-2020 avec la volonté du Gouvernement d'Edouard Philippe pour revoir la formation des élus revenir à l'agenda politique.

³³⁷ Entre des associations civiles, d'élus, des entreprises, universités, établissements publics, administrations etc.

³³⁸ Qui peuvent être techniques, théoriques, généraux, partisans et porter sur des sujets variés (communication, informatique, apprentissage des langues, finances, gestion des déchets etc).

³³⁹ Ateliers pratiques, mises en situation, débats, enseignements de types scolaires, pédagogies actives etc.

³⁴⁰ Être Informés, apprendre à faire, se professionnaliser, se mettre à jour, développer des savoirs être, lier des relations entre pairs, prendre du recul, évaluer ses pratiques etc.

organismes de formation dont ils sont censés réguler l'entrée. Régulateurs et acteurs de la formation des élus locaux, cette cumulativité de positions place le CNFEL dans une certaine proximité avec les acteurs du marché qu'il utilise parfois pour orienter sa politique de régulation.

Le deuxième est celui du changement des modèles de régulation du marché. Débutant dans l'esprit de protéger le marché et les élus locaux, les membres du CNFEL adoptent une posture rigoriste à la fin des années 1990 refusant la majorité des dossiers examinés. Pourtant, au début des années 2000 cette logique perd de sa teneur au profit d'une nouvelle, importée par de nouveaux membres qui promeuvent l'idée d'une plus grande tolérance vis-à-vis d'un marché autorégulé. De protecteur du marché, le CNFEL se transforme en facilitateur de la rencontre de l'offre et de la demande de formation entre les organismes et les élus. Puis, de 2010 à 2016, cette logique d'ouverture est progressivement abandonnée au profit d'une nouvelle posture, plus hybride, réinvestissant des logiques de protection tout en conservant des méthodes de tolérances.

Le troisième consiste dans le traitement différencié que les membres du CNFEL réservent aux dossiers selon leur origine. Entre les dossiers d'associations, d'entreprises ou d'établissements publics, la régulation que les membres construisent dans les premières années d'exercice du Conseil s'avère très inégale. Elle ne sera également que temporaire. Évoluant au rythme des recompositions de membres et des modèles de régulation, cette différence de traitement entre les dossiers varie suivant les périodes, ne laissant pas entrer sur le marché dans les mêmes proportions et pour les mêmes raisons, les mêmes organismes de formation.

L'objectif de cette seconde partie est de revenir sur l'institutionnalisation du droit à la formation, non plus seulement du point de vue de sa reconnaissance juridique, mais bien de sa mise en application entre les années 1993 et 2016. Processus sans cesse renouvelé, la formation des élus demeure un objet mouvant qui ne se stabilise pas malgré le cadre juridique qui l'organise officiellement.

Chapitre 1 – Une régulation inscrite dans des relations instables

L'instabilité de la régulation du marché de la formation des élus réside en premier lieu dans l'impermanence des jeux relationnels qui se nouent entre les différents acteurs chargés de sa production. Ces jeux se déclinent sur trois niveaux. Le premier se situe entre le ministère de l'Intérieur et le CNFEL. Normalement, la loi n°98-102 du 3 février 1992 donne au ministère l'entière autorité pour délivrer les agréments et, *in fine*, conduire la politique de régulation. Dans ce cadre, le CNFEL ne détient qu'une fonction subalterne pour analyser les dossiers des organismes et conseiller le ministre. Cependant, la tutelle légale ne s'avère pas aussi évidente. Même s'ils se trouvent dans une situation de relégation dans le système de production de l'agrément, les membres du CNFEL profitent des instabilités politiques et des renouvellements gouvernementaux pour imposer leur décision à partir des années 2000. N'étant pas armée pour mener une politique de régulation sur le long terme, l'administration ministérielle abandonne la prétention de réguler par elle-même le marché pour préférer suivre, par défaut, les avis du Conseil, en ne dérogeant que pour des cas particuliers³⁴¹. De ce point de vue, l'agrément est le produit d'un jeu relationnel mouvant entre les principaux acteurs chargés de l'accorder.

Le deuxième niveau d'analyse se situe au sein du CNFEL, au travers des relations qui se construisent entre membres qui le composent. En devenant les principaux responsables de la conduite de la politique d'agrément à partir des années 2000, le rôle des membres du Conseil prend une importance particulière. Cependant, le CNFEL se construit comme une instance hiérarchique. Divisés entre un collège réservé aux élus locaux et un collège pour les personnalités qualifiées, les membres n'endossent pas un rôle équivalent. Une division symbolique et règlementaire donne aux premiers une prévalence sur les seconds qui se retrouvent exclus des positions décisionnelles internes. Cette organisation favorise des effets de leadership. Un petit noyau de membres actifs se forme dès les premières années en devenant progressivement les piliers décisionnels du Conseil. Pour les membres qui restent plus extérieurs, l'investissement au sein du Conseil se distend. Ne disposant pas des ressources nécessaires pour intégrer efficacement l'ensemble des participants, le CNFEL se confronte à un absentéisme structurel menaçant sa capacité de fonctionnement. Alors que le CNFEL devient le principal responsable de la régulation du marché, ce dernier n'est finalement investi que par un cercle restreint de membres qui donnent à la politique d'agrément des bases fragiles pour perdurer dans le temps.

³⁴¹ Comme pour les grandes écoles ou les établissements sous tutelle ministérielle.

Enfin, le troisième niveau de relation se situe entre les membres du Conseil et les organismes de formation. Du fait de leurs modalités de désignation, les personnalités qui intègrent le CNFEL sont familières de l'univers des associations d'élus et/ou des structures universitaires. Entretenant des liens de proximités avec le marché qu'ils régulent, les membres décident premièrement, avant les années 2000, d'utiliser leurs relations pour construire la régulation du marché. Dans cette période, le CNFEL auditionne des structures et s'engage également directement au sein de certaines d'entre-elles pour organiser la demande d'agrément sur le marché. Toutefois, après une expérience qui aurait pu se révéler particulièrement risquée, les membres abandonnent cette posture à partir des années 2000 et s'autonomisent officiellement du marché qu'ils régulent. Officiellement car, au travers de ses membres, le CNFEL continue d'entretenir des relations officieuses avec certains organismes de formation. Certains membres adoptent une double posture de régulateurs et de conseillers qui éprouvent les règles déontologiques du Conseil en forçant, notamment, l'un de ses membres les plus influents à démissionner en 2017.

Au final la production de l'agrément est déterminée par les évolutions que connaît le jeu relationnel qui se noue entre les principaux acteurs en charge de la formation des élus locaux. Aussi, c'est parce que la mise en œuvre du droit ne se déroule pas dans des configurations identiques entre 1993 et 2016 que la régulation du marché ne se stabilise pas, évoluant au rythme des recompositions entre les acteurs qui la produisent³⁴².

³⁴² Delpeuch Thierry, Dumoulin Laurence, Galembert (de) Claire, « Sociologie du droit et de la justice », Paris, Armand Colin, Collection U, 2014, pp. 229-234.

I) Conseiller ou décider ? La position paradoxale du CNFEL dans la production de l'agrément

Schématiquement, la délivrance d'un agrément se déroule en trois temps. Les organismes de formation déposent un dossier auprès du Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL). Après examen, ce dernier formule un avis motivé que le ministre de l'Intérieur prend en compte pour autoriser, ou non, la délivrance de l'agrément. Dans ce processus, l'avis du CNFEL n'engage pas la décision ministérielle. Rien, dans les dispositions de la loi n°98-102 du 3 février 1992, ne donne aux positions du CNFEL une valeur contraignante. En ce sens, le CNFEL se place bien comme une instance consultative sous la tutelle de ministère de l'Intérieur qui seul détient l'autorité pour conduire la politique de régulation du marché. Toutefois, les relations qui lient les deux entités se révèlent plus complexes.

Le CNFEL subit la tutelle ministérielle aussi bien politiquement que bureaucratiquement. La nomination des membres, notamment ceux du collège des personnalités qualifiées³⁴³, dépend de l'administration. Principalement choisis par interconnaissance, les membres du CNFEL entrent en fonction par cooptation des hauts-fonctionnaires ou des membres qui siègent déjà au Conseil. Même si son fonctionnement tend à dénier les différentes appartenances politiques pour préférer un modèle de fonctionnement pluri-partisan³⁴⁴, sa composition reste néanmoins sujette à la couleur politique du ministère. Ensuite, les membres du CNFEL dépendent entièrement de l'administration ministérielle qui détient la totale maîtrise des procédures bureaucratiques. Réunie au sein du « secrétariat du CNFEL », c'est elle qui assure le fonctionnement quotidien du droit et sa mise en application effective. Néanmoins, cette relation de subordination n'empêche pas les membres du Conseil de développer leur propre conception de la politique d'agrément et de l'imposer. En effet, après une période de confrontation entre les années 1994 et 1996, l'administration ministérielle cesse au début des années 2000 de promouvoir son propre modèle et adopte celui proposé par le CNFEL. Plusieurs raisons président à ce choix.

³⁴³ Contrairement aux membres du collège des élus locaux, le choix des personnalités qualifiées dépend effectivement directement du ministère de l'Intérieur. Toutefois, même si la nomination des élus locaux procède d'une proposition des associations représentatives, il est difficile de penser que les choix ne soient pas également filtrés par l'administration ministérielle.

³⁴⁴ À l'image de celui de l'AMF.

Tout d'abord, l'administration ministérielle se recompose au rythme des nombreux renouvellements Gouvernementaux qui interviennent entre les années 1990 et 2020. Étant dans l'impossibilité de maintenir une politique sur le long terme, le rôle du CNFEL devient d'autant plus important qu'une petite partie de ses membres réussit à demeurer stable dans le temps. Ensuite, parce que le marché de la formation se révèle beaucoup moins dynamique que prévu, aussi bien du côté des organismes de formation que des élus locaux eux-mêmes. Les différents enjeux liés au contrôle des fonds publics ou à la surveillance de la qualité des offres de formation se faisant moins pressants, participent, sans doute, à reléguer la question de la formation des élus locaux du statut « d'objet sensible » à celui de la gestion courante d'un droit, parmi d'autre, accessible aux élus locaux. Ce renoncement de l'autorité ministérielle ne se réalise toutefois pas sans le maintien d'un jeu stratégique dans la manière de nommer les membres ou d'une capacité d'intervention ciblée pour soutenir certains organismes.

À partir des années 2000, la régulation du marché se réalise dans un contexte moins évident qu'il n'y paraît. Le CNFEL devient l'instance centrale de la régulation du marché alors qu'il n'a paradoxalement ni l'autorité pour distribuer directement les agréments, ni les outils nécessaires pour s'extraire de la tutelle ministérielle³⁴⁵. La production de l'agrément résulte moins du processus linéaire tel qu'il est défini légalement que du jeu relationnel implicite qu'entretiennent le CNFEL et le ministère de l'Intérieur qui, en fonction des périodes, ne se définit pas de la même manière.

³⁴⁵ Bergeron Henri, « La force d'une institution faible. Le cas d'une agence européenne d'information », *Politique européenne*, 2010/3 (n° 32), p. 39-76

1) Le CNFEL comme instance sous tutelle politique et bureaucratique du ministère de l'Intérieur

Officiellement, la politique de régulation du marché de la formation des élus locaux en France relève d'une compétence régalienne. Si le ministre chargé des collectivités a, à sa disposition, une instance consultative pour le conseiller sur les choix à prendre, c'est lui qui, en dernière instance, délivre les agréments aux organismes qu'il juge capable de former les élus. En ce sens, le CNFEL a un rôle secondaire dans la mise en œuvre du droit. Dans le processus de délivrance de l'agrément, il se place à la fois sous la tutelle politique et bureaucratique du ministère. Sous tutelle politique car, tout d'abord, le CNFEL n'est pas autonome pour nommer ses propres membres. En effet, l'article 1 du décret n°92-1206 du 16 novembre 1992 précise que les membres sont nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur, après consultation des associations représentatives et des institutions d'État représentées. Dans la théorie, cette nomination n'est pas de la seule responsabilité du ministère. Dans la pratique cependant, les membres qui intègrent le CNFEL sont régulièrement des personnalités proches des ministres en fonction :

***Bertrand Sabot** : [...] j'ai été responsable du RPR local, enfin qui s'appelait l'UMP à l'époque, et... et à cette occasion j'ai fait connaissance avec Patrick Devedjian qui était un des responsables [...]. Donc c'est lui qui en fait était à l'époque, puisqu'au moment de la réélection de Jacques Chirac en 2002 euh et bien il est devenu ministre délégué aux collectivités territoriales et c'est lui qui m'a nommé personnalité qualifiée en 2003 du CNFEL.³⁴⁶*

***Marcel Astruc** : [...] Moi en fait quand on me l'a proposé euh... on m'a proposé en tant que personnalité qualifiée, moi je ne savais même pas que ça existait le CNFEL [...]. C'est un ancien ministre, en l'occurrence à l'époque c'était Hortefeux... qui me dit « tiens il faut qu'on désigne des gens pour le CNFEL donc euh moi j'ai pensé à toi parce que euh tu connais bien le... tu connais bien les problèmes des maires » [...].³⁴⁷*

Les différents ministres en charge du CNFEL, ou l'administration qui l'accompagne, façonnent la composition du CNFEL en puisant régulièrement dans leurs propres réseaux.

³⁴⁶ Entretien réalisé le 28 avril 2020 avec Bertrand Sabot membre du CNFEL au titre des personnalités qualifiées.

³⁴⁷ Entretien réalisé le 24 avril 2020 avec Marcel Astruc membre du CNFEL au titre des personnalités qualifiées.

Selon leurs appartenances politiques, le profil des membres varie. En 1993 sous le Gouvernement Balladur, le premier CNFEL se forme avec la moitié de ses membres provenant de partis politiques de droite ou du centre contre 20 % pour les partis de gauche. En 2014, lors du 7^{ème} renouvellement qui se réalise sous le Gouvernement Ayrault, c'est quasiment l'inverse³⁴⁸. Surtout, la nomination d'un membre peut exprimer la volonté de l'administration ministérielle de peser dans l'orientation des travaux du CNFEL. C'est notamment le cas pour la nomination de Christine de Montecler en 2001. Comme la majorité des autres membres, elle entre au CNFEL sollicitée par une de ses connaissances, en l'occurrence Paul Peny, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale entre 1998 et 2004. Cependant, son intégration se réalise dans la perspective d'un certain renouvellement de l'activité du Conseil :

M-C de Montecler : *A l'époque j'étais rédactrice en cheffe de la « Gazette des Communes » [...]. J'avais du coup de bonnes relations avec pas mal de gens à la DGCL et notamment au sein du cabinet du ministre et un jour euh... je crois que c'était le sous-directeur à la DGCL [Paul PENY]... bref quelqu'un avec qui je m'entendais très bien euh, qui naviguait entre la haute administration et les cabinets et qui un jour il m'a appelé et qui m'a dit : « Marie-Christine est-ce que ça vous intéresserait d'être pris au sein du CNFEL car c'est un conseil qui a tendance à ronronner, euh, on aimerait y mettre du sang neuf et redynamiser le CNFEL qui donne des agréments un peu... [...] mais on pense qu'il y a de la place pour des observateurs un peu attentifs du monde local comme vous ». Donc j'ai dit oui... voilà comment j'ai atterri au CNFEL...*

Enquêteur : [...]. Dans ce que vous m'avez dit, dans l'appel qu'on vous a passé, il y a quand même l'idée... d'une stratégie... c'est un grand mot, mais d'une volonté de mettre des gens au sein du CNFEL, de la part du ministère, pour essayer de transformer un petit peu ce qui se passait...?

M-C de Montecler : *Oui mais alors ne vous trompez pas, c'était pas ; « vous serez l'œil du ministère au sein du... » non... c'était plutôt euh... voilà « vous ferez baisser la moyenne d'âge [...] et peut être vous aurez des idées un peu plus originales euh que les... les anciens élus locaux... » mais c'est tout... [...]. C'était une idée que... oui peut-être... qu'on pourrait... faire bouger un peu ce... cet organisme en y mettant des...des personnalités moins classiques que celles qui y étaient déjà.³⁴⁹*

³⁴⁸ À savoir exactement 47,8 % de membres provenant des partis politiques de gauche et 39 % pour les partis de droite.

³⁴⁹ Entretien téléphonique réalisé avec Marie-Christine de Montecler, membre du CNFEL de 2001 à 2003, réalisé le 10 avril 2020.

Le CNFEL se place dans une situation de tutelle politique. Les filières d'accès sont filtrées par les différentes administrations ministérielles en place qui utilisent leurs réseaux pour recruter certains des membres à l'aune de leurs intérêts conjoncturels. Dans ce cadre, les personnalités du CNFEL illustrent en partie les rapports de forces politiques qui se jouent au niveau national.

D'un point de vue bureaucratique, le fonctionnement du CNFEL dépend entièrement de l'administration qui détient la maîtrise des procédures et de leur application. Réunie au sein du « secrétariat du CNFEL », elle assure le fonctionnement institutionnel du droit. Le secrétariat se structure en trois niveaux hiérarchiques qui se répartissent les tâches et les fonctions. Le premier niveau, le plus bas hiérarchiquement, se compose de deux ou trois membres. Fonctionnaires de catégorie C ou B, ou de stagiaires souvent étudiants de master en droit public, leurs fonctions consistent à réaliser le travail répétitif et matériel. Ils assurent le « secrétariat » du CNFEL ; ils sont les premiers interlocuteurs des préfectures et organismes de formation et sont chargés de remplir les tâches répétitives ; ils réceptionnent physiquement les dossiers des organismes, les dépouillent selon une fiche de critères pré-remplie, organisent la distribution aux rapporteurs etc. Également, ce sont eux qui assurent matériellement la tenue des réunions. Ils réservent les salles au sein du ministère, planifient la venue des membres, règlent les problèmes de logistique (dédouanement de transport, badges d'entrées, réception des en-cas, manutention des dossiers etc.). Leur participation en séance reste silencieuse. Ils n'ont de légitimité que pour retranscrire les propos des membres permettant d'établir le procès-verbal de séance et de mettre en forme la rédaction des décisions adoptées³⁵⁰.

Le second niveau est composé du chef de bureau chargé du secrétariat des élus et de son adjoint. Sous-directeurs aux sous-directeurs de la DGCL, ils remplissent une fonction intermédiaire. Le CNFEL ne représente qu'une des charges dont ils ont la responsabilité. Leur rôle consiste dans le contrôle du travail du premier niveau. Souvent fonctionnaires de

³⁵⁰ La subordination qu'il subit n'empêche toutefois pas les membres du premier niveau du secrétariat d'adopter certaines stratégies pour influencer l'examen des dossiers en séance. Sa maîtrise de la réception des dossiers et de l'organisation des réunions confère à ses membres un pouvoir discrétionnaire de jugement des dossiers et de distribution aux rapporteurs. Un dossier jugé « mauvais » peut être donné au membre du CNFEL alors perçu comme le plus intransigeant pour maximiser les chances de refus. Cette pratique a été à la fois observée lors de la période de présence au sein du CNFEL et objectivée par entretien avec deux des précédentes secrétaires du CNFEL. Acculturées aux modalités d'examen du CNFEL, l'instruction des dossiers constituait à la fois pour elles l'occasion d'anticiper la future décision qu'un moyen d'y prendre part, même de manière officielle.

catégorie A ou plus, ils supervisent le dépouillement des dossiers et leur distribution aux membres du CNFEL, avalisent les procès-verbaux de séance et la rédaction des décisions qu'ils transmettent au niveau supérieur. Ce sont eux qui assument quotidiennement la représentation du « ministre de l'Intérieur » en séance. Assurant le rôle de premier interlocuteur auprès du CNFEL, ils endossent un double rôle d'encadrant et d'assistant des séances. Ils apportent leur aide au président du Conseil en répondant aux interrogations sur l'historique des organismes, le fonctionnement des procédures, les évolutions législatives etc.

Enfin, le troisième niveau est beaucoup plus distant. Représenté par le sous-directeur du DGCL et son adjoint, il n'intervient qu'exceptionnellement auprès des membres du CNFEL. Haut-fonctionnaires de la fonction publique, ils participent au recrutement d'une partie des membres du CNFEL et se chargent d'installer les nouveaux conseils après leur renouvellement. Toutefois leur fonction principale consiste surtout dans la formulation définitive des décisions. C'est à ce niveau que la majorité des décisions d'agréments se prennent ; celles faisant débat ou posant problème remontent occasionnellement au Directeur Général des Collectivités Locales (DGCL) ou au cabinet du ministre de l'Intérieur.

Au travers de la division du travail de la régulation du marché, les membres du CNFEL se trouvent en situation de subordination bureaucratique vis-à-vis de son secrétariat. Ils ne maîtrisent ni en amont, ni en aval, la réception et le traitement des dossiers, l'organisation matérielle des séances, leur encadrement, ou encore la rédaction des avis définitifs. Cette division du travail organise ainsi une hiérarchisation des positions au sein du CNFEL. Cette subordination s'illustre de manière très concrète. Dès la deuxième séance, après que les membres ont ajusté les critères d'examen qu'ils retiennent pour examiner les dossiers, ces derniers décident d'en informer les futurs organismes demandeurs. Cependant la question de l'accès direct aux organismes ne fait pas consensus entre les membres du CNFEL et de son secrétariat :

« Monsieur Paour [président du CNFEL] propose qu'une lettre circulaire reprenant les informations que doivent comporter les dossiers soit adressée aux organismes. Il pose le problème des délais et demande si le ministre peut autoriser le conseil à saisir directement les organismes.

Monsieur Chandernagor [membre du CNFEL] estime que le président du Conseil est compétent pour saisir les organismes. [...]

Monsieur Birolleau [membre du secrétariat] souligne que la lettre circulaire doit être adressée aux préfets compte tenu des dispositions réglementaires [...]. Il ajoute que passer par les préfets qui réuniront l'ensemble des pièces complémentaires constitue une garantie de cohérence.

Monsieur Paour juge préférable que des lettres aux organismes soient mises à sa signature rappelant les critères. [...]. Il demande donc à l'administration de préparer une lettre à sa signature. »³⁵¹

Si une correspondance est bien envoyée aux organismes de formation le 7 février 1994 précisant les nouveaux critères d'examen retenus, la lettre est toutefois rédigée par le seul secrétariat du CNFEL et transmise par l'intermédiaire des préfets. Les membres du CNFEL n'apprennent son envoi que deux jours plus tard, lors de la réunion du 9 février, lorsqu'ils se réunissent en séance pour la troisième fois. Cette démarche du secrétariat se plaçant, pour certains, en contradiction avec la volonté des membres du CNFEL est vivement critiquée par Thierry Chandernagor qui dénonce l'autonomie de l'administration ministérielle vis-à-vis des décisions adoptées par les membres en séance :

« Monsieur Chandernagor s'étonne que ce ne soit pas Monsieur Paour qui ait pris directement contact avec les organismes de formation. Il conteste la procédure suivie par l'administration qui, de son point de vue, se traduit par un détournement de la décision adoptée par le conseil lors de sa dernière séance du 12 janvier [...]. Mademoiselle Gozard rappelle que les dossiers doivent transiter par les préfets [...]. Par ailleurs, Mademoiselle Gozard réaffirme que le Conseil National de la Formation des Élus Locaux travaille en toute autonomie. »³⁵²

Rien que sur la question de l'intermédiation avec les organismes de formation, il apparaît que l'administration ministérielle et le CNFEL ne s'accordent pas totalement sur l'attribution des différents rôles. Chacun des groupes essaie de s'accaparer les fonctions dont la répartition n'est pas clairement définie par la loi et les règlements qui l'accompagnent. Cette petite lutte et toutes celles qui se développeront entre les différents groupes du CNFEL interrogent plus largement le contrôle des modalités décisionnelles pour l'attribution des agréments. Même si la loi semble l'organiser clairement, la mise en application de la régulation ne se fait pas de manière évidente entre les membres chargés de la conduire. Entre le CNFEL et le ministère de l'Intérieur, une concurrence s'engage dès l'année 1994 concernant le degré de rigueur à adopter dans la délivrance de l'agrément. En désirant restreindre l'accès au marché de la formation pour protéger la qualité des formations accessibles aux élus, les membres du Conseil entrent en contradiction avec la posture plus ouverte de l'administration. Et malgré le rapport de force qui leur semble défavorable, les membres du Conseil parviennent à imposer

³⁵¹ Compte rendu de la séance n°2 du 12 janvier 1994 du CNFEL. Archives CNFEL. p. 9

³⁵² Compte rendu de la séance n°3 du 9 février 1994 du CNFEL. Archives CNFEL. p. 3

leur vision sur celle du ministère qui cesse de déroger significativement aux avis qu'ils lui prodiguent pour ne contredire, à partir du second mandat, qu'exceptionnellement des positions du Conseil.

2) Résistance et victoire du CNFEL dans la maîtrise du processus d'agrément

Installé à la fin de l'année 1993, le CNFEL commence par développer une politique de régulation autonome, sans concertation avec les membres du secrétariat. Ces derniers, qui attendent de constituer un stock suffisant de dossiers avant de délivrer les premiers agréments, restent muets sur les critères qui seront ou non retenus pour agréer les structures de formation et sur l'importance que le ministre donnera aux avis émis par le CNFEL. C'est seulement à partir du mois de juillet 1994 que le ministère de l'Intérieur délivre en quatre phases successives³⁵³ 88 premiers agréments. L'édification du premier marché de la formation des élus illustre l'existence d'une divergence non négligeable entre les avis du CNFEL et les agréments finalement délivrés par le ministère. Ainsi, lors de la première phase de délivrance, le 1^{er} juillet 1994, alors que le CNFEL n'a prononcé que 48 avis favorables depuis le début de son exercice effectif cinq mois plus tôt, 65 organismes³⁵⁴ reçoivent la labellisation du ministère. Rapporté à toute l'année 1994, ce sont 30 % des avis défavorables du CNFEL qui ne sont pas suivis.

Les premières vagues de délivrance des agréments vexent la plupart des membres du Conseil. Tout d'abord parce que les membres ne sont pas tenus au courant des choix définitifs du ministère. Le 6 octobre 1994,³⁵⁵ lors de la onzième séance, François Paour doit admettre en ouverture de la réunion avoir lui-même pris connaissance des premiers agréments par l'intermédiaire des journalistes et certains organismes refusés désireux de recueillir une réaction de sa part. Pierre Bourguignon aussi, témoigne avoir été informé par le préfet de Haute-Normandie lors d'une entrevue qu'il tenait en sa qualité de maire de la ville de Sotteville-lès-Rouen. Collectivement, les membres déplorent que le Conseil n'ait pas été informé des décisions d'agréments ou qu'une réunion ait eu lieu au préalable, entre François Paour et le ministre de l'Intérieur ou son cabinet. Aussi parce que les membres ne comprennent pas les logiques retenues et utilisées par l'administration ministérielle. Des

³⁵³ Le ministère de l'Intérieur distribue l'agrément à 88 organismes par décisions successives des : 1^{er} juillet, 10 novembre et 14 décembre 1994 ainsi que du 16 janvier 1995.

³⁵⁴ Revue de l'RIFEL « Élus et Formation », n°1, février 1995, pp. 6-7.

³⁵⁵ Compte rendu de la séance n°11 du 6 octobre 1994. Archives du CNFEL. p. 2-5.

critiques sont formulées sur les arbitrages opérés. Yves Meny, qui pensait « avoir participé à l'élaboration d'un système de labellisation cohérent », dénonce une procédure reposant sur « le fait du prince » et demande que soient précisés les critères retenus par le ministre afin que le CNFEL puisse en tenir compte. Alain Vasselle regrette, pour sa part, la présence des Groupements d'Établissements Publics Locaux d'Enseignement (GRETA)³⁵⁶ parmi les organismes acceptés qui, pour lui, sont dépourvus de l'expérience nécessaire pour la formation des élus.

En réponse à l'insatisfaction des membres, André Verliac, chargé de mission auprès du directeur général des collectivités locales, fait part des regrets de l'administration pour l'envoi tardif de la notification des décisions prises au 1^{er} juillet. Cependant, sur la délivrance des agréments, il précise que le ministre de l'Intérieur aurait pu adopter une posture encore plus ouverte que celle qu'il a choisie, conformément au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette hypothèse, qui semble avoir été envisagée, aurait, confesse-t-il, présentée l'inconvénient de s'écarter dans de très nombreux cas des avis du CNFEL. La méthode retenue a plutôt été celle de l'appréciation « au cas par cas », pour mesurer, après un examen approfondi de chaque dossier, l'adéquation des formations proposées. C'est pourquoi, pour André Verliac, le ministre n'a pas retenu les motifs liés à l'absence de statuts ou à leur adjonction future ; le CNFEL ni le ministère ne pouvant délivrer légalement des agréments « sous condition ». Aussi, le ministre a décidé d'agréer tous les organismes qui offraient selon lui, toutes les garanties de compétences et notamment ceux intervenants déjà de longue date dans la formation des élus³⁵⁷. Enfin, concernant les GRETA, André Verliac précise que tous n'ont pas été agréés dans la mesure où il a été tenu compte des avis du ministère de l'Éducation Nationale et des informations des préfets.

Intervenant à sa suite, Patrick Birolleau, chef du bureau des élus locaux et des services des collectivités locales, recommande au Conseil de « tirer les enseignements sur les questions de méthode, du premier ensemble d'agréments » et propose deux orientations pour limiter à l'avenir les divergences entre les avis du Conseil et les décisions ministérielles. Premièrement, de permettre le réexamen des dossiers modifiés après un premier passage pour ne pas demander systématiquement aux organismes de redéposer un nouveau dossier, procédé

³⁵⁶ Les Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement sont les structures de l'Éducation Nationale qui organisent des formations pour adultes dans pratiquement tous les domaines professionnels.

³⁵⁷ Il mentionne à cette occasion l'office international de l'eau mais nous pouvons aisément rapprocher différents dossiers comme celui du CEFEL, l'ATD 31, de l'AMGVF etc.

qu'avait refusé le CNFEL lors de sa 8^{ème} séance du 4 mai 1994³⁵⁸. Deuxièmement, d'assurer une meilleure instruction des dossiers. Autrement dit, sans que cela soit explicité pour autant, que les membres du CNFEL limitent la création de nouveaux motifs justifiant les refus.

Face à cette précision de la méthode utilisée par le ministère et aux propositions de l'administration pour que le CNFEL se rapproche de ses positions, la réaction des membres reste, en apparence minimaliste ; seule une décision est adoptée de manière collective pour dorénavant n'examiner que les dossiers complets et laisser, au soin du secrétariat du CNFEL et de l'administration de la DGCL, les dossiers partiellement remplis ou incertains. Néanmoins, au-delà des volontés du ministère, les membres du CNFEL décident de maintenir leur posture et n'hésitent pas, lors de la rédaction du rapport d'activité du Conseil pour l'année 1994, à revendiquer le contrôle du processus d'agrément ainsi que l'accès direct aux organismes de formation :

Il est en effet souhaitable que l'exercice du droit à la formation s'applique, de manière pragmatique, sur les avis du Conseil National de la Formation des Élus Locaux et que ce dernier amende ou modifie ses avis en fonction des difficultés rencontrées. [...]. Ce qui est indispensable aujourd'hui c'est qu'une information soit donnée à tous les élus locaux du territoire national y compris des départements et des territoires d'outre-mer sur le « mode d'emploi » des textes visant la formation des élus locaux. Qui d'autre que le Conseil National de la Formation des Élus Locaux est mieux placé pour émettre un avis sur l'application de ces textes sans entraîner dans un premier temps une surabondance de la réglementation ?³⁵⁹

Loin d'accepter la tutelle décisionnelle du ministère, les membres du Conseil décident de revendiquer leur propre conception de la régulation du marché et affirment, tout au long du premier mandat, une politique restrictive d'accès à l'agrément malgré les contradictions qu'elle engendre. Les comptes rendus de séances laissent, à cet effet, apparaître le maintien de différents critères de refus propre au CNFEL ; celui contre les offres de formations jugées trop spécifiques ou encore celui du manque de moyen financier, qui continuent à ne pas être suivis par le ministère. De plus, alors qu'il lui a été demandé de limiter les motifs de refus, les membres n'hésitent pas à créer de nouvelles catégories d'exclusion concernant notamment les organismes dispensant de la formation aux élus de manière gratuite ou à militer pour de

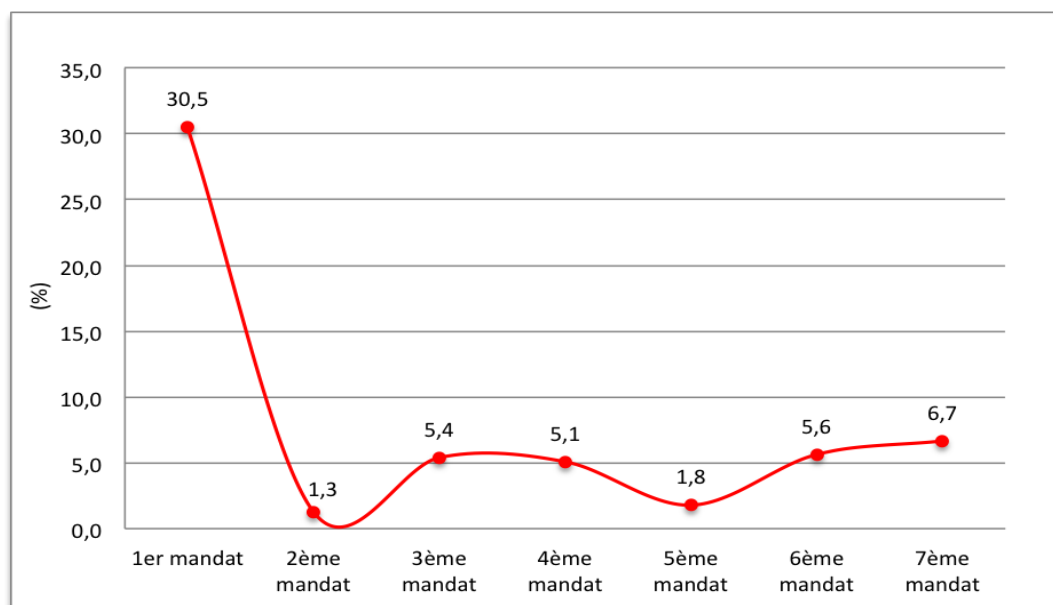
³⁵⁸ Compte rendu de la séance n°8 du 4 mai 1994. Archives du CNFEL. p. 2-3.

³⁵⁹ Rapport d'activité du Conseil National de la Formation des Élus Locaux pour l'année 1994. Archives du CNFEL, p. 10.

nouvelles restrictions concernant le périmètre des agréments³⁶⁰. Tout ceci contribuant à l'inflation de désaccords entre CNFEL et ministère de l'Intérieur.³⁶¹

Ainsi, loin d'être évidente, la définition de la politique de régulation n'est pas simplement appliquée par le ministère, mais est plutôt débattue avec le CNFEL qui en propose une vision plus rigoriste. Et, quand bien même la loi ne lui confère qu'un rôle de conseiller, c'est bien le CNFEL qui réussit à imposer sa vision à partir du second mandat. En effet, alors que le CNFEL ré-adopte une politique de régulation rigoriste à partir de 1998 en refusant toujours 60 % des demandes, le ministère cesse d'y déroger. Au contraire, il semble désormais adopter par défaut la régulation proposée par les membres du Conseil en ne sauvant presque plus les organismes refusés comme il pouvait le faire auparavant.

Graphique 1 : Décisions défavorables du CNFEL non suivies par le ministère – 1ères demandes



Clef de lecture : Lors du premier mandat, 30,5 % des décisions défavorables du CNFEL ne sont pas suivies par le ministère de l'Intérieur.

Le changement de posture du ministère intervient dans une période particulière. En effet, après la dissolution de l'Assemblée Nationale prononcée le 21 avril 1997, une nouvelle majorité issue des rangs de la gauche porte un nouveau Gouvernement au pouvoir et installe

³⁶⁰ Comme le propose François Paour en 1994 au journal « Vie Publique » : « A titre très personnel, je considère qu'il serait souhaitable que les agréments soient restrictifs, c'est-à-dire qu'un organisme ne soit habilité à fournir que la prestation pour laquelle son dossier a été examiné et non pas tout ce qu'il veut dès lors qu'il a obtenu un agrément ! »

³⁶¹ Soit 47 dossiers sur un total de 154 décisions défavorables prononcées entre 1994 et 1996.

la troisième cohabitation à partir du mois de juin. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, doit reprendre au pied levé l'ensemble des affaires courantes du ministère. Le CNFEL ne fait sans doute pas partie des priorités. Plus largement, en ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, la période qui s'ouvre entre 1997 et l'élection présidentielle de 2002 est marquée par une relative instabilité dans la mesure où trois ministres se succèdent³⁶². Le changement de majorité, ajouté à la relative instabilité ministérielle transforme totalement la composition du CNFEL³⁶³ ce qui ne permet pas au secrétariat de maintenir une politique de régulation stable du marché. Dès lors, la position de l'administration consiste désormais « à ne s'écarter qu'exceptionnellement des avis du Conseil National »³⁶⁴. Dans ce contexte, si elle continue de ne pas suivre tous les avis du CNFEL, c'est que l'administration ministérielle préserve un certain nombre de dossiers provenant d'organismes publics comme l'École Nationale d'Administration (ENA), l'École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique (IGPDE) etc. De tous ces organismes, le cas de l'École Nationale Supérieure de la Police (ENSP) illustre le mieux la conservation d'une certaine maîtrise de l'agrément par l'administration.

Examiné pour la première fois en 2004, le dossier fait débat au sein du Conseil concernant la capacité des écoles d'application à former les élus. Le dossier est refusé par neuf voix contre sept au motif qu'il « n'entre pas dans le cadre possible de la procédure d'agrément ». Néanmoins, la division des votes ainsi que la motivation du refus incitent le secrétariat du CNFEL à proposer au directeur général des collectivités de ne pas suivre l'avis du Conseil³⁶⁵. Agréée contre l'avis du CNFEL, l'ENSP entre sur le marché de la formation en 2004 grâce à l'intervention favorable de l'administration ministérielle. Quand bien même les membres conservent, dans les années suivantes, leurs réserves sur la capacité de l'organisme à former convenablement les élus, ils renouvellent par deux fois l'agrément en 2006³⁶⁶ et 2009³⁶⁷.

³⁶² Jean-Pierre Chevènement est nommé ministre de l'Intérieur le 4 Juin 1997 mais doit laisser sa place à Jean-Jack Queyranne qui assure l'intérim entre septembre et décembre 1998 pour cause de complication médicale. J-P. Chevènement reprend sa place jusqu'au mois d'août 2000 où il démissionne de sa fonction pour laisser sa place à Daniel Vaillant jusqu'à l'élection présidentielle de 2002.

³⁶³ Voir l'Annexe n°8 p. 374.

³⁶⁴ Note du secrétariat du CNFEL pour le directeur général des collectivités locales du 12 février 2009 concernant le recours gracieux de la société « IZora ». Archives du CNFEL.

³⁶⁵ Note du secrétariat du CNFEL pour le directeur général des collectivités locales du 11 avril 2004.

³⁶⁶ Compte rendu de la séance n°74 du 30 novembre 2006. Archives du CNFEL. p. 10

C'est en 2012 que, justifiant d'un bilan jugé très faible³⁶⁸, les membres refusent d'agréer une nouvelle fois l'ENSP de crainte que « *dans le cadre d'un contentieux engagé par un organisme dont l'agrément n'aurait pas été renouvelé pour cause de faiblesse du bilan pédagogique (ce qui est le premier motif de refus de renouvellement d'agrément), un avis favorable sur ce dossier pourrait affaiblir la crédibilité du Conseil.* »³⁶⁹ Malgré l'unanimité du vote, ce nouveau refus du CNFEL n'empêche pas l'administration de renouveler l'agrément. Toutefois, cette décision se prend avec précaution envers les membres du CNFEL qui reçoivent lors de la séance précédente, la visite du sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale pour expliciter les raisons des avis contraires du ministère vis-à-vis de l'ENSP mais également de l'ENSOSP :

Christophe Peyrel³⁷⁰ : *Bon... en fait vous imaginez bien que la position du ministre, là, est un tout petit peu particulière sur ces deux établissements dont il assure la tutelle, donc euh [...] donc le ministre euh a quand même été sensible à l'avis du CNFEL et il a accordé son agrément ou son renouvellement d'agrément d'un courrier qu'il a adressé au, d'une part au directeur général de la police nationale pour l'ENSP et d'autre part au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises pour l'ENSOSP... leur demandant de s'assurer auprès des deux établissements qu'ils transmettent dans l'année un récapitulatif des mesures que ces deux établissements comptent prendre pour se conformer à l'avis que vous aviez donné... [...]. Donc il ne s'est pas contenté de ne pas suivre votre avis tout simplement, il a voulu d'une part que cela vous soit expliqué et que on indique aussi à ces deux écoles, on suivait pas [sic] et qu'on demande très sévèrement, ou très rigoureusement quelles se mettent en accord avec vos préconisations.*³⁷¹

S'il certifie aux membres que l'agrément de l'administration n'est pas sans condition pour les deux écoles, cette position s'avère sans effet lorsqu'en 2016, le secrétariat recommande une nouvelle fois au DGCL de déroger à l'avis défavorable du CNFEL³⁷². Alors que le

³⁶⁷ Compte rendu de la séance n°87 du 9 avril 2009. Archives du CNFEL. p. 12

³⁶⁸ En 2012, Le bilan pédagogique fait état de 38 élus, formés en 2009, et 11 en 2010, aucun élu n'ayant été formé en 2011.

³⁶⁹ Compte rendu de la séance n° 104 du 27 septembre 2012 Archives du CNFEL. p. 1-3

³⁷⁰ Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale.

³⁷¹ Enregistrement de la séance n°106 du 11 avril 2013. Archives du CNFEL.

³⁷² Note du secrétariat du CNFEL pour le directeur général des collectivités locales du 3 novembre

CNFEL contrôle les agréments, l'administration ministérielle conserve une capacité d'intervention pour maintenir les organismes qui profitent de sa bienveillance. Pour les membres, les initiatives du ministère sont différemment appréciées. Parfois, comme pour le dossier de l'ENSP en 2012, l'avis du rapporteur est pris par anticipation de la position ministérielle. D'autre fois, comme pour le dossier de l'entreprise AD'Missions ou celui de l'ENA, les membres refusent l'agrément en ayant conscience qu'ils ne seront pas suivis. Néanmoins, la posture qui semble devenir la « norme » à partir du 7^{ème} mandat est celle de « l'aiguillon ». Définie progressivement tout au long de l'année 2014, cette notion devient une manière d'explicitier l'indépendance des avis du CNFEL des positions du ministère :

Pierre Bourguignon : [...] *Vous avez reçu l'invitation à siéger, avec l'ordre du jour... deux premiers points à l'ordre du jour c'est l'approbation du procès-verbal de la séance du 15 mai 2014. Vous en avez eu le texte, vous l'avez regardé avec attention... euh est-ce qu'il y a des remarques particulières ?*

Thierry Chandernagor : *J'en ai une monsieur le président, on a parlé tout à l'heure, c'est que les rapporteurs ont été quelque peu malmenés... hein puisqu'à plusieurs reprises leurs avis n'ont pas été suivis.* [Rires des membres].

Pierre Bourguignon : *Le Conseil a joué son rôle...*

Bertrand Sabot : *C'est un aiguillon !*

Pierre Bourguignon : *ça... ça... oui... [...]*³⁷³

Au lieu d'entrer dans une forme de résistance passive comme en 1994 contre les positions de l'administration, les membres du CNFEL développent une posture qui consiste, comme le formule Bertrand Sabot, à « faire l'aiguillon ». En réifiant la complémentarité des fonctions du CNFEL et de ministère de l'Intérieur dans la production de l'agrément, il s'agit pour le président du Conseil, à partir des années 2010-2015, de désindexer la délivrance de l'agrément des recommandations prodiguées par le Conseil. Même si la loi l'organise formellement, le partage réel des rôles dans la mise en œuvre du droit ne s'impose pas de manière évidente entre le CNFEL et l'administration ministérielle³⁷⁴. Bien que seul le ministère ait, en dernière instance, l'autorité pour délivrer ou refuser l'agrément, c'est le CNFEL qui, à partir des années 1998, prend la maîtrise de la politique de régulation en voyant ses avis très majoritairement repris comme décisions finales. Ne dérogeant que rarement à ses

2016.

³⁷³ Enregistrement de la séance n°110 du 26 juin 2014. Archives du CNFEL.

³⁷⁴ Penissat Étienne, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique*, 2012/4 (VOL. 1), p. 45-66.

recommandations, l'administration ministérielle semble déléguer au CNFEL la responsabilité de réguler le marché de la formation des élus locaux. Quand bien même elle continue d'intervenir pour sauver des dossiers qu'elle juge sensibles, ses quelques interpositions sont anticipées par les membres qui décident progressivement de ne plus s'y opposer dans la mesure où elles ne remettent pas en cause l'équilibre général du jeu décisionnel en leur faveur. Toutefois, si le CNFEL maîtrise la politique de régulation, tous les membres qui le composent n'y prennent pas part de manière équivalente. Au contraire, ne réussissant que très imparfaitement à intégrer ses membres, les modalités de désignation, le statut ainsi que le fonctionnement général du Conseil, favorisent un investissement très inégal, en faisant reposer la gestion de la régulation sur un nombre très limité de personnes.

II) La production des avis du CNFEL comme produits de relations étroites et hiérarchiques

À partir de 1998, le CNFEL constitue le premier rouage dans la production de l'agrément. Le marché de la formation des élus locaux dépend des avis formulés par les membres qui participent à en définir à la fois le périmètre et les frontières. Toutefois, le processus de production de ces avis ne va pas totalement de soi. Laissé largement indéfini par la loi n°98-102 du 3 février 1992 et les règlements qui la complètent, le jeu relationnel qui se noue entre les membres du CNFEL se révèle à la fois hiérarchique et très concentré.

Hiérarchique, dans la mesure où tous les membres appelés à siéger au Conseil n'intègrent pas l'instance de la même manière. Formé de deux collèges distincts, le CNFEL s'organise statutairement entre les membres « élus locaux » d'un côté, et les « personnalités qualifiées » de l'autre. Officiellement, seules les modalités de désignation³⁷⁵ les distinguent ; les élus locaux sont proposés par leurs associations représentatives³⁷⁶ alors que les personnalités qualifiées sont directement désignées par le ministre de l'Intérieur, en lien avec le ministère de l'enseignement supérieur³⁷⁷ et les institutions d'État concernées³⁷⁸. Cependant, la coexistence des deux collèges traduit l'institutionnalisation d'une division symbolique du travail entre des élus locaux chargés de représenter les intérêts « corporatistes » du monde local, et de défendre les besoins de formation de l'ensemble des élus locaux français, et des personnalités qualifiées qui apportent un regard plus orienté sur des enjeux de qualité pédagogiques. Particulièrement visibles lors des séances d'installation, cette hiérarchie interne se forme notamment autour de la réglementation de l'accès à la présidence du Conseil et à sa suppléance qui revient exclusivement au collège des élus locaux malgré la contestation du collège des personnalités qualifiées.

Concentré, puisque la formulation des avis à rendre au ministre repose sur un socle de personnalités très étroit. La hiérarchisation qui en découle engendre un double phénomène dans l'implication des membres. D'un côté, ceux qui intègrent les cercles décisionnels forment un « noyau dur » en cumulant les mandats dans le temps, participant régulièrement

³⁷⁵ Décret n°92-1206 du 16 novembre 1992 relatif au Conseil National de la Formation des Élus Locaux.

³⁷⁶ Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Régions de France (ARF).

³⁷⁷ Pour les membres universitaires.

³⁷⁸ Pour les membres représentant la Cour des comptes ou le Conseil d'État.

aux séances et en intervenant pour orienter l'action du Conseil. De l'autre, faute de trouver dans le Conseil les rétributions nécessaires pour compenser les différents coûts engendrés par la participation, la majorité des autres membres se désengagent ou n'entretiennent que des participations distantes et épisodiques. Autrement dit, l'ensemble des avis que le CNFEL produit en direction du ministre de l'Intérieur entre les années 1994 et 2016, se réalise à la fois dans un espace polarisé entre collègues des élus et des personnalités qualifiées ainsi que sur une base sociale étroite. Ces deux facteurs qui se conjuguent, participent à l'instabilité de la régulation du marché sur le long terme.

1) Lutte de positionnement comme lutte de pouvoir entre les collèges des élus locaux et des personnalités qualifiées

Aux premiers abords, dans le cadre du fonctionnement routinisé du CNFEL, la séparation entre les « élus locaux » et les « personnalités qualifiées » n'apparaît pas comme une ligne de fracture spécialement visible. Pourtant, cette organisation cristallise la volonté initiale des parlementaires d'empêcher que le CNFEL ne tombe totalement sous la tutelle de l'État pour lui permettre d'être, plutôt, une instance privilégiée de l'expression des élus locaux. En ce sens, les premiers amendements relatifs à la loi du 3 février 1992 proposent que la désignation des personnalités qualifiées soit de la pleine responsabilité des membres élus locaux.³⁷⁹ Avant d'être reconnue comme « évidente », la division interne du CNFEL objective ainsi la lutte existante entre les représentants des intérêts des élus locaux et ceux de l'État pour la maîtrise de la formation des élus locaux. Loin de se solder avec la promulgation de la loi, cette lutte continue pendant l'installation du CNFEL, notamment dans les débats entourant les choix d'organisation du Conseil.

Le décret n°92-1206 du 16 novembre 1992³⁸⁰, confère initialement au CNFEL une composition en quatorze membres, divisés en deux groupes distincts. D'un côté, un groupe de sept élus locaux dont quatre élus municipaux représentant chacun une strate démographique allant de moins de 500 habitants à plus de cent mille, deux élus départementaux et un élu régional. De l'autre côté, un groupe de sept personnalités qualifiées comprenant un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des comptes, quatre professeurs de l'enseignement

³⁷⁹ JORF Sénat, 21 janvier 1992, p. 320. Cette proposition ne sera pas retenue.

³⁸⁰ Legifrance. Source :

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.docidTexte=JORFTEXT000000163988&categorieLien=id>

supérieur accompagnés d'une personnalité qualifiée en matière de collectivités locales. Cette répartition ne rentre pas en vigueur. Dès sa publication au Journal Officiel fin 1992, le décret éveille les critiques de plusieurs institutions représentatives des élus qui dénoncent le poids des personnalités qualifiées dans une instance destinée à traiter des sujets propres aux élus locaux. Ces dernières trouvent dans le nouveau Gouvernement Balladur, qui s'installe à la suite des élections législatives de 1993³⁸¹, un relais de leur revendication. La composition du CNFEL est modifiée. Le nombre total de membres passe de quatorze à vingt au profit du collège des élus. Comme le précise le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, Daniel Hoeffel, lors de l'installation du premier CNFEL le 22 décembre 1993 :

*[...] la composition du Conseil National de la Formation des Élus Locaux a été modifiée. Le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et moi-même avons personnellement souhaité cette modification afin, d'une part, qu'elle donne la maîtrise de cet organisme aux élus locaux, majoritaires en son sein, sans méconnaître naturellement le rôle essentiel des spécialistes de la formation et des personnalités qualifiées, mais en veillant à ce que ce Conseil soit d'abord le lieu de réflexion et d'orientation des intéressés eux-mêmes [...]*³⁸²

Dans cette nouvelle répartition qui sera temporaire³⁸³, une place plus importante est donnée à la représentation des petites communes puisque que deux nouvelles strates voient le jour pour les municipalités se situant entre 500 et 999 et entre 1 000 et 3 499 habitants. Le nombre total d'élus locaux passe à douze tandis que le collège des personnalités qualifiées ne gagne qu'un membre supplémentaire. Ainsi, au moment de l'installation du premier CNFEL, le 22 novembre 1993, les élus locaux sont surreprésentés par rapport aux personnalités qualifiées³⁸⁴. Cette prééminence numérique, pendant les instants cruciaux que sont les séances

³⁸¹ Avant les élections législatives des 21 et 28 mars 1993, c'est le Gouvernement de Pierre Mauroy qui organise la mise en œuvre des dispositions de la loi n°98-102 du 3 février 1992 et donc de la mise en place du CNFEL. Cependant, à partir du mois d'avril, la seconde cohabitation amène le ministre de l'Intérieur de Mitterrand, Paul Quilès, à laisser la place à Charles Pasqua, renouvelant une grande partie de l'administration ministérielle en charge de la mise en place du CNFEL.

³⁸² Discours d'installation du Conseil National de la Formation des Élus Locaux par monsieur Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales. Archives du CNFEL. p. 5-6.

³⁸³ À partir de 1998, pour répondre aux problèmes de l'absentéisme répété des membres, l'administration ministérielle décide d'augmenter le nombre de membres à vingt-quatre, répartis équitablement entre les deux collèges.

³⁸⁴ Voir l'Annexe n°7 p. 373.

d'installation, leur permet de façonner l'organisation institutionnelle du Conseil en leur faveur en écartant, par exemple, les personnalités qualifiées de l'exercice de la présidence. En effet, les deux premières séances du CNFEL sont dédiées à l'adoption du règlement intérieur. Sur proposition de l'administration ministérielle, le CNFEL en reçoit un projet rédigé à l'avantage du collège des élus. L'article n°1 du premier titre précise que la présidence du Conseil revient à l'un des membres du collège des élus locaux. Cependant, aucune disposition ne précise les conditions de remplacement du président si ce dernier se trouve absent ou indisposé. Pour régler ce problème plusieurs membres du collège des élus tels que François Paour, Alain Vasselle, Pierre Bourguignon, Claude Terouinard et Gilles de Robien se mettent d'accord pour adjoindre un article et créer trois postes de vice-présidents dont l'accès serait également réservé aux seuls membres élus locaux.

Cette proposition rencontre l'opposition de membres du collège des personnalités qualifiées telles que Marcel Pochard, Pierre Paugam, Pierre Sadran ou Georges Dupuis qui désapprouvent, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, la création de « titres autres que ceux prévus par les textes [...] ». En fait, comme le rappelle Marcel Pochard, l'adjonction de cet article contrevient à la règle tacite de remplacement traditionnellement dévolue au doyen en âge qui aurait favorisé le collège des personnalités qualifiées en faisant reposer la suppléance de la présidence sur George Dupuis ou Yves Meny (61 ans), tous deux doyens en âge après François Paour (62 ans). Cependant, en organisant à l'avance la subrogation du président du CNFEL et en la limitant aux seuls vice-présidents issus eux-mêmes du collège des élus locaux, les membres élus locaux du CNFEL sécurisent les conditions d'accès et d'endossement du centre décisionnel du Conseil dont ils se réservent l'exercice exclusif. Mis en minorité par 13 voix contre 4, les membres du collège des personnalités qualifiées doivent concéder à la création d'une équipe de vice-présidents, issue du collège des élus locaux, entourant le président du CNFEL et pouvant, le cas échéant, le remplacer dans ses fonctions. Toutefois, dans une logique de représentativité, François Paour propose que soient également représentées les personnalités qualifiées au sein de l'équipe chargée d'assister le président. Il propose de créer en plus des vice-présidents, deux postes d'assesseurs. Adopté à 11 voix contre 6, l'article 3 du règlement intérieur stipule finalement que : *« Le président est assisté par trois vice-présidents élus dans les mêmes conditions que le président et par deux assesseurs choisis parmi les personnalités qualifiées. En cas*

*d'empêchement, le président est suppléé par le doyen d'âge des vice-présidents présents. »*³⁸⁵.

L'adjonction de ce troisième article au règlement intérieur illustre les intérêts contradictoires qui s'expriment entre les deux collèges ; consolider l'exercice de la présidence pour les élus locaux, défendre la règle de la primauté de l'âge pour les personnalités qualifiées qui les avantagent pour exercer, même occasionnellement, la présidence du CNFEL.

De fait, les membres du collège des élus locaux détiennent une légitimité plus forte que celle des personnalités qualifiées. Premièrement, ils profitent d'une surreprésentation durant les séances d'installation où les règles de fonctionnement sont définies. Ils s'arrogent la maîtrise du poste de président qui confère à son titulaire une fonction de représentation du Conseil aussi bien en dedans qu'en dehors du ministère de l'Intérieur³⁸⁶. C'est lui qui anime les séances, appelle au vote des membres et distribue la parole. Mais surtout, en cas d'égalité lors d'un scrutin, le vote du président est prépondérant.

Deuxièmement, le collège des personnalités qualifiées peut aussi constituer un collège de replis pour les membres élus locaux qui perdent leur position élective. C'est le cas de Thierry Chandernagor, qui passe du collège des élus à celui des personnalités qualifiées en 1998 à la fin de son mandat de président du Conseil général de la Creuse, de Claude Miqueu qui échange en 2010 son statut de maire pour prendre celui d'universitaire dans le but de pouvoir continuer à siéger ou encore de Marie-France Le Bozec, maire de la Ferrière-aux-Étangs qui, après trois mandats entre 2001 et 2010, revient entre 2014 et 2017 pour siéger en tant que personnalité qualifiée. De ce fait, le collège des personnalités qualifiées n'est pas totalement hermétique aux élus locaux. Il est régulièrement investi par des anciens élus locaux ainsi que des personnalités exerçant un mandat et qui siègent au titre d'une autre fonction³⁸⁷. Enfin, cette hiérarchisation, alors qu'elle cesse rapidement d'être un sujet de lutte, continue d'être ressentie par certains des membres siégeant ou ayant siégés au CNFEL au sein du collège des personnalités qualifiées qui expriment un relatif sentiment de relégation :

Jacques Caillosse : [...] les personnalités euh entre guillemets euh... extérieures, supposément qualifiées euh... constituent un petit peu la... oh je ne sais pas comment

³⁸⁵ Article 3 du Titre I du règlement intérieur du Conseil National de la Formation des Élus Locaux établie en application des dispositions du décret n°92-1208 du 18 novembre 1992 relatif au Conseil National de la Formation des Élus Locaux p.1.

³⁸⁶ C'est-à-dire auprès des média spécialisés ou dans les colloques et conférences liés à la formation des élus etc.

³⁸⁷ Au cours du premier mandat, c'est par exemple le cas de Jean-Luc Riethmuller qui, en plus d'être président de l'Union des Conseillers Généraux de France est également maire d'Essey-lès-Nancy (1989-2001), et conseiller général de Meurthe-et-Moselle (1982-2001).

*appeler ça... ça relève plutôt d'une forme de légitimation de... d'un processus décisionnel qui les... qui les marginalise nécessairement parce que bon... j'ai des collègues, d'autres collègues, qui n'ont jamais fait acte de présence par exemple...*³⁸⁸

Laëticia Janicot : *Moi je n'ai pas de relation... à part avec... Alain Pariente et aussi un autre professeur à Ivry que je connais mais en fait je les connais par mon travail, pas par le CNFEL [...]. Moi je n'ai jamais été manger le midi et je crois qu'aucun extérieur ne mange... aucune personnalisé extérieure ne mange... alors peut-être ils mangent... les piliers on va dire (rire)... les piliers du CNFEL... et je dois vous dire que j'ai pas envie de déjeuner... (rire). Si vous voulez... je ne me sens pas... ils sont charmant hein euh... je veux dire on se dit « bonjour », on est cordial euh... c'est même un peu désuet la manière de fonctionner c'est assez drôle euh... euh voilà « chers collègues », c'est complètement désuet [...]. Mais je suis pas sûr que... par exemple, je vois une avocate, Elisabeth Béguin, euh... je la vois elle arrive et... quand c'est fini elle s'en va hein donc euh... peut-être parce qu'elle a du travail et qu'on a passé la matinée à faire ça euh...[...]. Moi je trouve qu'on a pas trop de contacts avec eux [les élus] quoi... [...]. Mais en tant qu'extérieur on a vraiment un sentiment euh... d'être un peu... voilà d'être extérieur au truc hein, moi j'ai vraiment ce sentiment là...*³⁸⁹

Dès 1993, le CNFEL se polarise entre ses membres issus du monde électif et ceux des institutions représentant l'État. Cette structuration interne a un effet très concret sur le processus de production de l'agrément. Les membres « élus locaux » profitent d'une légitimité plus forte et occupent les fonctions centrales pour maîtriser la formulation des avis auprès du ministère de l'Intérieur. Mais au sein d'un même collège, les membres connaissent des engagements très inégaux. En effet, une séparation se forme entre les quelques membres qui s'engagent activement et sur le long terme au sein du CNFEL et la grande majorité de ceux qui ne participent que de manière distante et éphémère. En fait, l'intensité de l'investissement des membres semble étroitement liée à leur capacité d'accéder au cercle décisionnel qui se forme autour de la présidence. Que ce soit le poste de président, de vice-présidents pour les membres élus locaux ou d'assesseurs pour les personnalités qualifiées, le fait d'entrer dans « le cercle de la présidence » semble créer un effet d'entraînement de ceux qui y accèdent et à l'inverse un effet de désinvestissement pour les autres.

³⁸⁸ Entretien réalisé le 23 avril 2020 avec Jacques Caillousse, professeur émérite de droit public à Paris II, Panthéon-Assas. Membre du CNFEL entre 2004 et 2010.

³⁸⁹ Entretien réalisé le 29 avril 2020 avec Laëticia Janicot, professeur des universités en droit public à l'Université de Cergy-Pontoise. Membre du CNFEL depuis 2014.

2) Les différentes manières d'habiter la fonction ; désinvestissement et concentration des pouvoirs décisionnels

Alors que le rôle des membres du CNFEL est de donner corps au marché de la formation des élus locaux, une majorité d'entre eux se révèle peu disponible pour assurer leur mission. En effet, une des régularités qui structure le fonctionnement du CNFEL entre son premier et septième mandat consiste en l'absence répétée des participants. Aussi bien du côté du collège des élus locaux que de celui des personnalités qualifiées, les séances du CNFEL se déroulent systématiquement avec une fraction des membres appelés à siéger. Au total, le taux de présence moyen entre 1994 et 2016 est de 51 %³⁹⁰. C'est-à-dire qu'en 22 années d'exercice, le fonctionnement « ordinaire » du CNFEL n'implique que la moitié des membres convoqués.

391

Cet absentéisme structurel peu aussi bien s'expliquer par les modalités de désignation des membres que par le coût engendré par la participation aux séances. Déjà, la composition légalement définie du CNFEL oblige le ministère de l'Intérieur à chercher les membres au sein d'institutions précises ; collectivités locales, Conseil d'État, Cour des comptes, Universités etc. En recrutant des personnalités selon les positions institutionnelles qu'elles occupent, le CNFEL appelle moins ses membres à intégrer l'instance en endossant un rôle nouveau (celui de « membre » du CNFEL) qu'à siéger au titre de leur appartenance institutionnelle de départ. Bénévole et peu reconnu à l'extérieur de l'institution, le statut de membre du CNFEL ne confère que peu de rétribution à ceux qui l'endossent, sinon celle de participer à la mise en œuvre d'une politique publique au niveau national. De plus, l'organisation propre au CNFEL ne donne que peu d'opportunité aux membres pour exercer concrètement leur fonction. Invités à se réunir quatre à cinq fois par année, les membres n'expérimentent leur rôle que de manière épisodique. Ensuite, la participation aux séances, même peu nombreuse par année, représente un « coût ». Tout d'abord temporel. Cumulant diverses positions institutionnelles (élus locaux, nationaux, universitaires etc), certains membres du CNFEL connaissent des difficultés pour se rendre disponibles de leurs

³⁹⁰ Voir l'Annexe n°2 p. 370.

³⁹¹ Outre les années 2007 et 2010, qui sont des moments où le CNFEL se renouvelle en cours d'année, échappent à la règle. Il est d'ailleurs intéressant de constater l'effritement des engagements tous les trois ans, selon l'avancement des mandats ; les membres étant plus présents en début de mandature qu'à la fin.

obligations professionnelles ou électives. Comme l'exprime Jacques Caillosse, membre du collège des personnalités qualifiées entre 2004 et 2010 au titre des universitaires :

Jacques Caillosse : Ma participation a vraiment été rudimentaire parce que... pour une raison d'ailleurs qui est extrêmement simple c'est que... les réunions avaient lieu toujours le même jour, le même matin et c'est le jour où j'avais cours... euh donc... j'ai, j'ai à plusieurs reprises attiré l'attention euh... [...]. Non mais de mon côté [...] moi j'étais prof en plus à Rennes donc je ne pouvais absolument pas me permettre de rater trois heures de cours le jeudi matin euh... [...] Donc j'ai vraiment été là-dedans comme un personnage inexistant [...].³⁹²

Surtout que, comme le signale Jacques Caillosse, en plus des difficultés de disponibilité, l'accès aux réunions engage un coût de déplacement parfois conséquent pour les membres résidant en province. Dans la mesure où les séances du Conseil se tiennent à Paris, au sein du ministère de l'Intérieur, la participation ne demande pas les mêmes investissements aux membres selon leur localisation³⁹³. Bien que les frais de déplacements soient intégralement remboursés par le ministère, les démarches organisationnelles de transports et parfois d'hébergements restent à la charge des membres qui doivent parfois s'absenter deux jours pour assister à une réunion. N'étant donc ni gratuite, ni spécialement attractive, la fonction de membre du CNFEL n'encourage que faiblement à l'assiduité. Sur les 79 membres nommés pour siéger au CNFEL entre 1993 et 2016³⁹⁴, la moitié (50,6 %) ne font par exemple pas plus d'un mandat. Certains, comme Yves Meny, Frédéric Scanvic, Jacques Billard ou Edouard Philippe, ne restent d'ailleurs que quelques semaines en poste avant d'être remplacés. Au cours d'un même mandat, 45 % des membres en moyenne n'assistent pas à la moitié des réunions. D'ailleurs, certains membres tels que Patrick Tournant, Alain Rousseau, Sibyle Veil ou Michèle Sabban ne siègent jamais. En tout, sur la période 1994-2016, une trentaine de membres ne siège pas plus de trois fois, soit presque 40 % du total des membres du CNFEL.

Face à l'absentéisme récurrent, un petit noyau se structure au sein du CNFEL autour de quelques membres. Trois indicateurs permettent de les singulariser. Ce sont des personnalités qui cumulent plusieurs mandats dans le temps, qui participent presque systématiquement aux séances et qui prennent régulièrement la parole lors des débats ou pour rapporter des dossiers.

³⁹² Entretien réalisé avec Jacques Caillosse, professeur émérite de droit public à Paris II, Panthéon-Assas le 23 avril 2020.

³⁹³ C'est sans doute cela qui explique l'absence d'élus ou de personnalités résidant en dehors de la métropole (Corse, Outre-Mer etc).

³⁹⁴ Voir l'Annexe n°2 p. 370.

Une fois croisées, ces différentes variables mettent en avant une petite quinzaine de membres qui forment, successivement, « le noyau dur » du CNFEL entre les années 1994 et 2016 :

Tableau 1 : Membres du noyau du CNFEL

Noms	Périodes	Collège	Fonction
François Paour	1993-2001	Collège des élus	Président du CNFEL (1993-2001)
Jean-Luc Riethmuller	1993-2001	Collège des élus	Vice-président (1998-2001)
Claude Terouinard	1993-2013	Collèges des élus	Vice-président (2001-2013)
Claude Miqueu	1993-2017	Collège des élus (1993-2010) – Collège des personnalités qualifiées (2010-2017)	Vice-président (2001-2010)
Pierre Bourguignon	1993-2019	Collège des élus	Vice-Président (1993-2001) Président du CNFEL (2001-2019)
Thierry Chandernagor	1993- 2020	Collège des élus (1993-1996) – Collège des personnalités qualifiées (1998-2020)	Assesseur (1998-2016)
Bruno Rémond	2001- en cours	Collège des personnalités qualifiées	Simple membre
Marie-France Le Bozec	2001-2016	Collège des élus (2001-2010) - Collège des personnalités qualifiées (2014-2016)	Vice-présidente (2004-2010)
Jean-Claude Opec	2004-2016	Collège des élus	Vice-président (2010-2016)
Danièle Pagès	2004-2016	Collège des personnalités qualifiées	Assesseur (2004-2016)
Vanick Berberian	2004- en cours	Collège des élus	Vice-président (2010-2016)
Bertrand Sabot	2007- en cours	Collège des personnalités qualifiées	Simple membre
Geneviève Broussy	2007-2016	Collège des personnalités qualifiées	Simple membre
Thierry Tassez	2010- en cours	Collège des élus	Vice-président (2013-2016) Président du CNFEL (2019- en cours)

Ce « noyau dur » est majoritairement composé de membres qui parviennent à entrer dans « le cercle de la présidence », c'est-à-dire à prendre la fonction de président, de vice-président ou d'assesseur. Par exemple, François Paour, Pierre Bourguignon et Thierry Tassez exercent tour à tour la fonction de président du Conseil. Également, Claude Miqueu et Marie-France le Bozec, restent vice-présidents plusieurs mandats de suite tout comme Thierry Chandernagor, Danièle Pages dans leur poste d'assesseur. Sans prétendre déterminer si ce sont les membres

déjà prédisposés à un engagement actif qui accèdent à ses positions ou si, au contraire, c'est la prise de position qui incite à cet engagement, l'occupation des postes à responsabilités semble néanmoins agir comme un facteur de compensation de la faible rétribution et des différents coûts engendrés par l'endossement du statut et encourager ceux qui les occupent à s'investir plus intensément. Mais également, à leur côté, quelques membres réussissent tout de même à s'inscrire dans des parcours actifs, soit par leur participation récurrente dans l'examen des dossiers³⁹⁵, soit par leurs interventions répétées durant les débats³⁹⁶. Ces différents niveaux d'investissements leur permettent, chemin faisant, d'accumuler les crédits liés à l'ancienneté et réussir à manier « la mémoire » de l'institution pour rappeler les « bonnes » méthodes ou manières de faire.

En réussissant à cumuler les mandats dans le temps, à être régulièrement présents en réunion et d'y participer activement, les membres du « noyau dur » du CNFEL habitent pleinement l'institution. Ils sont les premiers interlocuteurs de l'administration ministérielle, prennent en charge les tâches importantes comme la rédaction des rapports annuels d'activité³⁹⁷, engagent des projets propres au CNFEL³⁹⁸, fixent les règles de cohérence à respecter et rappellent à l'ordre leurs collègues qui les dépassent. De multiples exemples de « rappel à l'ordre » illustrent la manière dont les membres du « noyau dur » s'approprient la production de l'agrément. Un des exemples les plus explicites est peut-être celui du rapport de Guy de Kersabiec³⁹⁹ sur le dossier de l'association « Le formateur des collectivités » qu'il présente lors de la séance du 13 juin 2013. S'agissant d'un organisme issu d'un parti politique, celui du Parti de Gauche, le nouveau rapporteur centre l'analyse du dossier sur la partialité des formateurs, tous membres du Parti de Gauche, et de l'intérêt d'une telle offre envers les élus locaux. Au regard du « risque politique », Guy de Kersabiec propose au reste du Conseil un avis défavorable. Toutefois, ce verdict entre en contradiction directe avec la règle de cohérence du Conseil qui accepte systématiquement les organismes de formation issus des partis politiques. Cette position fait réagir plusieurs membres centraux comme

³⁹⁵ C'est notamment le cas de Danièle Pagès, Marie France le Bozec ou Geneviève Broussy.

³⁹⁶ C'est notamment le cas de Bruno Rémond et de Bertrand Sabot.

³⁹⁷ Avant que cette tâche ne soit finalement dévolue à l'administration à partir des années 2000. Par exemple, c'est Christian Carrière, vice-président du CNFEL de 1993 à 1996, qui rédige les trois premiers rapports des années 1994, 1995 et 1996.

³⁹⁸ En 2014, Claude Miqueu et Bertrand Sabot proposent par exemple de travailler sur l'histoire du CNFEL. Même si des démarches sont entreprises, ce projet ne sera jamais réalisé.

³⁹⁹ Guy de Kersabiec est membre du CNFEL entre 2010 et 2016. Vice-président divers droite du conseil général du Morbihan, il siège au sein du collège des élus locaux. Il a également été conseiller municipal à Saint-Brieuc-de-Mauron entre 1971 à 1977 puis maire de la commune entre 1977 et 2001.

Claude Miqueu et Bertrand Sabot mais surtout Pierre Bourguignon, alors président du CNFEL, qui explicite au rapporteur en quoi sa posture n'est pas convenable à ses yeux ;

Pierre Bourguignon : « [...] *Moi j'ai regardé avec attention l'ensemble du dossier que vous avez rapporté. Alors je suis désolé mais il faut que je dise au rapporteur ce qu'il a cité, c'est l'opinion d'un intervenant [...]. Je comprends bien la présentation du rapporteur, je comprends bien le rapporteur... de... une grande partie de l'analyse c'est le jugement sur les positions du parti de gauche... hein ? Ce n'est pas le problème ici [...].*

Guy de Kersabiec : *Monsieur le président, je vous remercie de la manière dont vous avez amené la réponse du rapporteur [rire] euh... je me sens, malgré mon âge... encore un peu jeune dans cette enceinte [...] alors j'ai peut-être jugé avec sévérité mais je connaissais pas toutes les règles... de ce conseil et euh... compte tenu de la jurisprudence qui m'est rapporté ou qui m'est... enseigné, je crois effectivement qu'il serait malvenu... même si je garde mes réticences personnelles, mais il serait malvenu de maintenir la proposition d'une euh... d'un avis défavorable, et donc compte tenu de la jurisprudence, je vous propose un avis favorable à cette euh... pour l'agrément de cet organisme ».*

Pierre Bourguignon : *Merci cher rapporteur, on s'en rapporte à notre sagesse commune.*⁴⁰⁰

Légitimes à rappeler « ce qui doit être » et capables de peser sur les avis rendus par le reste des membres, un véritable effet de leadership s'organise autour des membres « permanents » du CNFEL. La personne de Pierre Bourguignon semble particulièrement illustrer ce phénomène pour certains membres comme Laëticia Janicot, membre depuis 2017 au titre des personnalités qualifiées :

Laëticia Janicot : *Le président Bourguignon c'était un vrai président c'est-à-dire que... on savait... moi il m'a dit une ou deux fois qu'il était pas d'accord avec moi, alors il le dit d'une certaine manière hein euh mais euh... voilà je pense que c'était quand même quelqu'un qui... contrôlait... qui essayait d'avoir une certaine maîtrise euh [...]. Alors que là [en 2020] pas du tout... on fait son rapport... le président [Thierry Tassez] donne la parole au rapporteur... c'est plutôt les anciens qui reviennent... par exemple je vous parlais de... comment il s'appelle...*

Enquêteur : *Monsieur Sabot ?*

Laëticia Janicot : *Voilà... monsieur Sabot joue un peu maintenant, je trouve, le rôle... il était déjà très présent hein avec monsieur Bourguignon, mais il joue un peu ce rôle de rappel... de celui qui rappelle la doctrine... [...]. C'est vraiment des*

⁴⁰⁰ Enregistrement de la séance n°107 du 13 juin 2013. Archives du CNFEL.

*colonnes vertébrales, c'est eux qui tiennent... qui détiennent le savoir en fait... et qui le disent... hein et qui l'affirment... [...].*⁴⁰¹

Trois profils se dégagent des différentes trajectoires des membres du CNFEL. Le cas le plus fréquent, est celui du désengagement ou de l'investissement irrégulier. Peu présents, les membres participent rarement aux réunions et s'arrêtent à la fin de leur premier mandat ou parfois même après quelques mois. Le deuxième cas, moins conséquent, réunit les membres qui ne s'engagent que sur deux ou trois mandats et qui participent relativement régulièrement aux séances. L'activité de ces personnalités consiste majoritairement à s'imprégner des règles en vigueur pour rapporter les dossiers en séance sans prendre réellement part aux décisions importantes ni aux débats sur l'activité du CNFEL. Enfin, le dernier cas, rassemble la quinzaine de membres qui forment les noyaux successifs du Conseil et structurent la politique de régulation.

En reposant sur un socle relativement étroit, les avis sur lesquels le ministère de l'Intérieur se repose pour distribuer les agréments ne proviennent pas indifféremment « du CNFEL », mais plus précisément de quelques-uns de ses membres influents qui maîtrisent le processus de formulation des décisions. Si cette organisation s'impose comme le mode de fonctionnement « ordinaire » du Conseil, il n'en est pas le fonctionnement initialement pensé pour être « normal ». Au contraire l'absentéisme régulier des membres entraîne plusieurs types de complications au cours des deux premiers mandats qui retardent l'activité du CNFEL. Face à cette situation, les premiers membres influents s'accordent pour combattre le phénomène. Toutefois, paradoxalement, les différentes dispositions adoptées participent plus à accélérer la concentration décisionnelle sur un petit groupe de personnalités qu'elles ne permettent de répondre au problème initial.

3) La lutte contre l'absentéisme comme accélérateur de la concentration décisionnelle (1993-2000)

Le faible engagement des membres désignés pour siéger au CNFEL se construit dès les premières années d'exercice comme un phénomène structurel. Néanmoins, au cours du premier mandat la situation pose problème. Sur les 25 séances qu'il tient entre 1993 et 1996, le CNFEL parvient tout juste à rassembler la moitié de ses membres. Dans le quota des

⁴⁰¹ Entretien réalisé le 29 avril 2020 avec Laëticia Janicot, professeur des universités en droit public à L'université de Cergy-Pontoise, membre du CNFEL depuis 2014.

absents, les membres du collège des élus locaux sont surreprésentés avec un taux d'absence de 61 % par rapport aux membres du collège des personnalités qualifiées dont le taux avoisine les 39 %⁴⁰². Certaines personnalités se distinguent par leurs absences répétées ou systématiques. Chez les élus, c'est le cas de Patrick Tournant, maire de Fouecy qui n'assiste à aucune séance, de Marc Censi, président du conseil général de Midi-Pyrénées qui ne siège qu'une seule fois ou de Gilles de Robien, maire d'Amiens qui ne participe qu'à deux séances en trois ans. D'autres, comme Alain Vasselle, prétendant malheureux au poste de président⁴⁰³, sont absents dix-huit fois. Chez les personnalités qualifiées, outre Pierre Sadran, directeur de l'institut d'études politique de Bordeaux et Serge Regourd, professeur à l'université de Toulouse I, respectivement absents dix-sept et seize fois, ces derniers semblent plus réguliers dans leurs participations.

L'absentéisme des membres entraîne plusieurs types de complications qui retardent le travail du Conseil. Chaque début de séance est l'occasion pour le président de détailler les dossiers devant être désinscrits de l'ordre du jour faute de rapporteur pour les présenter. Sur le premier mandat, se sont 42 dossiers, soit un peu plus de 15 % du total des dossiers étudiés, qui sont ajournés. Aussi, selon les prévisions dont il dispose, le président doit plusieurs fois conclure les séances du Conseil en supprimant les dates de futures réunions dont il sait que le quorum ne sera pas atteint⁴⁰⁴. De surcroît, en un peu plus d'un an d'exercice, le CNFEL prend acte de la démission de quatre de ses membres⁴⁰⁵, ce qui oblige le ministère à entamer des recrutements en cours de mandat.

Face à cette situation, le sujet est abordé lors de la huitième réunion du 8 mai 1994⁴⁰⁶. En se retrouvant une nouvelle fois à dix participants au lieu de vingt et devant renoncer à l'étude de plusieurs dossiers, François Paour propose de remplacer tous ceux qui seraient absents plus de trois fois sans justification. Face à cette idée, Patrick Birolleau alors chef du bureau des élus locaux et des services des collectivités locales, rappelle que les membres sont nommés

⁴⁰² Voir l'Annexe n°2 p. 370.

⁴⁰³ Comme le soulignera Claude Miqueu : « *C'est un point d'histoire pour les petits nouveaux du conseil. Alain Vasselle a été candidat à la présidence du CNFEL lors de la première installation mais a été battu par François Paour qui est devenu le premier président du CNFEL. Et Alain Vasselle a été profondément vexé d'avoir été battu à l'élection du CNFEL.* » Enregistrement de la séance du 25 juin 2015 du CNFEL. Archives CNFEL.

⁴⁰⁴ C'est le cas des séances du 27 janvier et 24 mars 1994, du 19 décembre 1995 et du 10 avril 1996, annulées en prévision du manque de participants.

⁴⁰⁵ Serges Paugam à partir d'octobre 1994 ainsi que Yves Meny, Georges Dupuy et Frédéric Scanvic respectivement à partir de janvier, avril et septembre 1995.

⁴⁰⁶ Si l'on en croit les procès-verbaux étudiés.

par le ministre pour trois ans et, hors démission volontaire, ne peuvent être destitués. Un compromis est trouvé lorsque François Paour suggère de s'entretenir avec les membres concernés. Cependant, alors que la situation ne change pas fondamentalement, le sujet n'est plus évoqué avant la séance du 04 juillet 1995 durant laquelle le président du CNFEL constate que le quorum du conseil n'est pas atteint selon les dispositions du règlement intérieur et doit annuler la séance. Les six membres présents se retrouvent pour déplorer la situation qui risque, selon eux, de se représenter à terme et d'altérer significativement le bon fonctionnement du Conseil.

Dans l'impossibilité de destituer des membres en fonction, les membres réguliers du CNFEL aménagent leur requête, au moment du renouvellement du Conseil début 1998, en lien avec le secrétariat. Les membres les moins investis sont remplacés⁴⁰⁷. Chez les élus, Alain Vasselle, Joël Bourdin, Gilles de Robien et Patrick Tournant ne sont pas reconduits. Chez les personnalités qualifiées, outre les démissionnaires déjà partis, Marcel Pochard et Christian Carrière ne sont pas prolongés dans leur fonction. Également, le décret n°92-1206 du 16 novembre 1992 est modifié par le décret n°97-1278 du 29 décembre 1997 qui augmente le nombre total de membres à 24, répartis équitablement entre les collèges des élus et des personnalités qualifiées⁴⁰⁸. Ensuite, les dispositions du règlement intérieur relatives aux conditions de participation et de quorum sont modifiées. L'article 6 est aménagé pour que chaque membre présent puisse recevoir deux pouvoirs au lieu d'un seul auparavant⁴⁰⁹. Minime, cette modification permet néanmoins de doubler le nombre de membres absents et de limiter les annulations. Dans ce cadre, de nouvelles pratiques sont autorisées comme le fait de rapporter les dossiers de membres absents pour éviter les déprogrammations et l'accumulation de retards dans l'activité du Conseil.

Toutefois les mesures adoptées pour lutter contre l'absentéisme ne modifient fondamentalement pas les mécanismes qui l'encouragent. L'attention portée à la disponibilité des futurs membres et l'augmentation du nombre de postes ne permettent pas de compenser les jeux de pouvoirs hiérarchiques internes au CNFEL ainsi que sa faible capacité d'intégration. Surtout, l'aménagement du règlement intérieur, en facilitant les conditions de quorum, normalise le fonctionnement du CNFEL malgré l'absence d'une part importante de

⁴⁰⁷ Voir l'Annexe n°8 p. 374.

⁴⁰⁸ Cette composition en 24 sièges restera stable jusqu'en 2022.

⁴⁰⁹ Article 6 du Titre II du règlement intérieur du Conseil National de la Formation des Élus Locaux établie en application des dispositions du décret n°92-1208 du 18 novembre 1992 modifié relatif au Conseil National de la Formation des Élus Locaux p. 2.

ses membres. Les réponses apportées au problème de l'absentéisme participent bien plus à entériner la concentration décisionnelle sur le cercle restreint des membres disponibles pour participer aux séances qu'elles ne découragent le désinvestissement des autres.

La production de l'agrément qui se réalise entre 1993 et 2016 au sein du CNFEL est le produit d'une division du travail qui demeure mouvante et qui n'intègre pas de manière similaire tous ses membres. Finalement, les avis que le CNFEL rend au ministre reposent sur un socle assez étroit qui limite sa permanence dans le temps, selon le renouvellement des membres influents du Conseil. Mais également, si la manière de produire l'agrément change selon les évolutions des rapports qu'entretiennent le CNFEL et le ministère de l'Intérieur d'un côté, et les membres du CNFEL entre eux de l'autre, elle varie également suivant la nature des relations qui se nouent entre le CNFEL et les organismes de formation.

III) Distances et proximités du CNFEL avec les organismes de formation des élus

À son installation en 1993, le CNFEL ne s'autonomise pas entièrement du marché qu'il régule. Puisque les membres ne mettent pas un terme à leurs différents engagements électifs ou associatifs, le CNFEL reste dans une situation de constante proximité avec un ensemble d'organismes avec lesquels il entretient des relations évolutives⁴¹⁰. Entre les années 1993 et 2000, le CNFEL sollicite les organismes de formation pour l'aider à aménager sa régulation. Parfois, il tente même d'organiser directement le marché par leur intermédiaire. C'est notamment l'expérience malheureuse qui se réalise avec l'IRFEL dans les années 1995-1997 et qui participe à la modification de cette posture.

À partir des années 2000, le CNFEL s'autonomise plus fermement du marché en cessant d'entretenir officiellement des relations avec les organismes de formation. Toutefois, relié par ses membres à plusieurs structures, le CNFEL ne coupe pas tous les liens et continue d'intervenir de manière plus officieuse auprès d'associations départementales de maires ou de structures de formation universitaires pour faciliter leur installation ou leur permanence sur le marché. Au travers de l'étude de ces deux périodes, il s'agit d'illustrer comment la porosité entre le CNFEL et les organismes de formation, et l'évolution du jeu relationnel qui les lie, participe à orienter la régulation du marché.

1) Organiser le marché avec les acteurs ; la faible autonomisation du CNFEL

1.1 Auditionner les organismes pour orienter la régulation du marché

Dès le début du premier mandat du CNFEL, les membres veillent à construire la régulation du marché dans une relative concertation avec les représentants des principaux acteurs de la formation. C'est notamment le cas de l'Association des Maires de France (AMF) dont le président Jean-Claude Delevoye est invité, dès la séance 10 mars 1994, à venir présenter sa vision de la formation⁴¹¹. Il s'agit pour les membres de prendre connaissance des intentions de

⁴¹⁰ Ces relations sont mises en évidence par le protocole de déontologie du CNFEL qui oblige les membres reliés aux intérêts d'une structure à quitter temporairement la salle pendant les débats. Voir l'Annexe n°12 p. 380.

⁴¹¹ Compte rendu de la séance n°4 du 10 mars 1994. Archives du CNFEL.

l'AMF concernant la gestion de l'ensemble des associations départementales de maires répartis sur l'ensemble du territoire et de s'accorder sur « *la place privilégiée que doivent occuper les associations départementales* » du fait de leur « *résultats performants obtenus en matière de formation* ». Aussi, lorsque les premiers dossiers de demandes de renouvellement d'agrément arrivent au CNFEL, les membres organisent l'audition d'un échantillon de six organismes⁴¹² lors de la séance du 12 septembre 1996⁴¹³. Ces auditions sont initialement pensées pour aider les membres à comprendre les modalités de fonctionnement des organismes qui composent le marché. Elles sont surtout l'occasion pour les dirigeants des organismes sélectionnés d'exprimer, auprès des membres, leurs réserves et critiques sur l'état du droit.

Les principales critiques portent sur la mainmise des maires sur l'organisation de la formation ne permettant pas au reste des élus municipaux de disposer de manière individuelle de leur droit. À ce propos, les représentants des organismes témoignent de pratiques de certains maires qui refusent d'inscrire la formation au budget de leur commune ou des obstacles rencontrés par certains des élus des minorités pour faire valoir leur droit. Sur l'aspect du financement de la formation, les dirigeants se retrouvent pour constater la faiblesse des moyens pouvant réellement être alloués à la formation et du sentiment de gêne persistant chez certains élus pour dépenser de l'argent public pour leur formation. Les élus sont peu sensibilisés à la formation en dehors des thèmes pour les finances, la fiscalité ou la comptabilité publique qui se distinguent du reste des thématiques proposées. Ces différentes critiques ont un effet sur les membres du Conseil qui s'engagent à redéfinir la notion de formation « adaptée » aux besoins des élus locaux pour faciliter son accès et son usage :

Au vu des programmes de formation, que le Conseil National a eu à examiner en 1998 [...] il apparaît nécessaire de se pencher sur la notion de « formation adaptée aux besoins » des élus locaux mentionnée dans la loi du 3 février 1992. Il semble en effet souhaitable (pour éviter tout excès) de donner une définition aussi fine que possible de cette notion, tout en lui laissant la possibilité d'évoluer dans le temps. Le législateur a nommément exclu les voyages d'études du champ du droit à la formation reconnue aux élus locaux. Le Conseil National a fait de même pour les formations longues et diplômantes estimant qu'elles relèveraient d'une démarche de l'élus en tant qu'individu et non en tant que représentant de sa collectivité. À contrario, une soirée-débat, un carrefour thématique peuvent-ils être pris valablement en compte au titre des dispositions de la loi du 3 février 1992 ? Quelle

⁴¹² Cinq associations d'élus et une SARL.

⁴¹³ Compte rendu de la séance n°25 du 12 septembre 1996. Archives du CNFEL.

*frontière les sépare d'une journée de formation de trois heures réalisées en soirée ? Pour réfléchir à ces questions, le Conseil a décidé, lors de sa séance du 10 décembre 1998, la constitution d'un groupe de travail composé de quatre de ses membres.*⁴¹⁴

Même si ce groupe de travail ne voit jamais le jour⁴¹⁵, il convient de noter comment les organismes de formation agréés participent à orienter le travail des membres du CNFEL en les amenant à réfléchir sur la structuration de la formation qui semble la plus adaptée aux élus. C'est également ce qui se passe en 1999 lorsque les membres du CNFEL n'arrivent pas à s'accorder sur la posture à adopter concernant les dossiers des GRETA. D'un côté, des membres tels que Thierry Chandernagor et Claude Terouinard défendent l'idée d'un refus systématique de ces structures qui risquent, par leur nombre, de monopoliser l'offre de formation dans certains territoires où ils seront les seuls organismes agréés. D'autres, comme Jean Proveux, Jean-François Grandbastien ou Pierre Bourguignon, adoptent une vision plus consensuelle en mettant en avant la capacité de certains GRETA à se mettre au niveau des élus locaux et proposer des formations adaptées. Leur présence pouvant notamment combler certaines zones blanches. Pour trancher ce débat interne, les membres s'accordent pour créer un groupe de travail restreint sous la direction de Pierre Bourguignon composé de Jean Proveux, Jean-François Grandbastien, Claude Terouinard et Laurent Touvet.

Ce groupe de travail se réunit le 8 novembre 1999 pour auditionner à tour de rôle Georgette Bonnier, responsable du département « formation continue » à la direction des enseignements scolaires du ministère de l'Éducation Nationale, Marie-Paule Lageix, déléguée à la formation continue de l'Académie de Grenoble et Jean-Louis Blanc en charge de la formation des élus au sein du GRETA « Geforme 94 ». L'audition des trois représentants est l'occasion pour eux de préciser la dynamique nouvelle des GRETA sur la question de la formation des élus. Si jusqu'en 1998, les démarches des GRETA pour obtenir l'agrément restaient locales et ponctuelles, les bilans positifs de ces expériences ont poussé le ministère de l'Éducation Nationale à généraliser cette démarche et mutualiser certains moyens pour le faire. Sans prétendre chercher à créer un monopole sur le marché, les trois interlocuteurs précisent plutôt que les GRETA entendent réaliser des formations ciblées suivant les besoins

⁴¹⁴ Ibid. p. 16

⁴¹⁵ Aucune trace de réunion n'a été trouvée à ce sujet et le rapport d'activité 1999 insinue l'inaction de ce groupe ; « À la fin de l'année 1998, un groupe de travail avait été constitué pour contribuer à définir la notion de formation adaptée aux besoins des élus locaux. Celui-ci a été conduit à élargir sa réflexion aux préconisations III et IV faites pour l'année 1999 à savoir « *favoriser dans chaque collectivité un débat annuel sur la formation des élus et mutualiser le financement des formations* », et à tenir compte sur ce dernier point des apports éventuels de l'intercommunalité. »

des élus et leurs propres capacités pédagogiques. En l'état, ils estiment pouvoir former les élus principalement autour des thèmes de la gestion financière et de l'action sociale. Suite à cette entrevue les membres du groupe de travail arrêtent une posture unanime à l'encontre des dossiers de GRETA ; dans la mesure où toutes les GRETA d'une même académie ne prétendent pas à l'agrément ou qu'elles s'unissent autour d'une même demande, leurs dossiers peuvent être examinés au cas par cas sans *a priori* à leur rencontre.

Entre les années 1993-2000, le CNFEL sollicite les organismes de formation pour orienter sa régulation du marché. Toutefois, ces expériences sont éphémères et disparaissent à partir des années 2000 où les liens officiellement entretenus entre le CNFEL et les organismes se distendent. L'abandon de cette démarche est notamment à relier à la mauvaise expérience vécue par le CNFEL au cours des années 1995-1998 avec l'IRFEL, organisme dans lequel les membres du CNFEL se sont engagés pour participer à l'organisation de la demande d'agrément dans une fédération nationale.

1.2 L'investissement risqué des membres du CNFEL au sein du l'IRFEL

Le 26 juin 1991, un groupement transpartisan d'élus locaux met en place une structure mutualiste dénommée la « mutuelle des élus » (MUDEL) pour répondre aux besoins de protection sociale des cotisants en cours de mandat. Encouragée par la reconnaissance de la loi du 3 février 1992 qui autorise les collectivités locales à cotiser directement auprès de tels organismes privés, la mutuelle, présidée par l'ancienne ministre Alice Saunier-Seïté, et administrée par l'adjoint UDF au maire de Paris, Gérard Guelton, décide de se doter de deux nouvelles structures au cours de l'année 1993 pour compléter son offre en direction des élus. Une Caisse Autonome de Retraite des Élus Locaux (CAREL) est créée ainsi qu'un Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des Élus Locaux (IRFEL) le 24 mars 1993. Structurée pour répondre à l'ouverture des financements publics liés à la formation des élus, l'IRFEL se construit dès le départ comme un partenariat entre différentes institutions ; la MUDEL, un ensemble d'acteurs économiques⁴¹⁶, l'association des maires de l'Eure-et-Loir, le CNAM ainsi que de la Fédération Nationale des Maires Ruraux au travers de son président, François Paour, futur président du CNFEL.⁴¹⁷ Le 17 décembre 1993, l'association se

⁴¹⁶ EDF-GDF, France Telecom, Mutualité d'Eure-et-Loir, le Courrier des Maires, le Comité interprofessionnel du logement pour l'Eure-et-Loir etc.

⁴¹⁷ Une note manuscrite anonyme attaché au dossier de demande d'agrément de l'IRFEL précise : « M. François Paour, président sortant du CNFEL figurait parmi les membres du conseil d'orientation de

réorganise. Elle quitte Paris pour s'installer dans la banlieue chartraine. Cette reconfiguration s'accompagne d'une demande d'agrément déposée le 19 septembre 1994 auprès du CNFEL et de la planification, les 30 novembre et 1^{er} décembre 1994, de « premières rencontres nationales de la formation des élus locaux » qui s'organisent de concert avec le ministère de l'Intérieur⁴¹⁸.

La volonté d'organiser un tel événement et l'intérêt manifesté par le ministère de l'Intérieur pour le financer illustre deux choses. Premièrement, que l'IRFEL nourrit l'ambition de devenir le centre d'une fédération nationale des organismes de formation profitant du nouveau système d'agrément. Deuxièmement que cette entreprise est encouragée par le ministère de l'Intérieur. Reçue très favorablement par le CNFEL et agréée par le ministère, l'organisation de la rencontre nationale est l'occasion pour certains membres du CNFEL de prendre des responsabilités au sein de l'IRFEL. Déjà membre du conseil d'orientation depuis 1993, François Paour est rejoint par Serge Regourd et Jean-Luc Riethmuller, tous deux membres du collège des personnalités qualifiées du Conseil National de la Formation des Élus Locaux. Au-dessus d'eux, intégrant directement le bureau de l'IRFEL, Claude Terouinard, lui-même également membre du CNFEL, prend les fonctions de trésorier de la structure.⁴¹⁹ Enfin, il est même décidé que Christian Carrière, alors directeur sortant de l'association des maires d'Eure-et-Loir et membre du Conseil National de la Formation des Élus Locaux, prenne la direction de l'IRFEL le 1^{er} février 1995, date de l'ouverture des premières journées nationales de rencontre.⁴²⁰ Cette participation active et conjointe de plusieurs membres du CNFEL au sein d'une même structure de formation bénéficiant de l'agrément ministériel illustre la porosité entre l'instance de régulation et les acteurs du marché. Dans le cas de l'IRFEL, par leur participation aux « premières rencontres nationales de la formation des élus locaux »⁴²¹, les membres participent à la création d'une fédération sur le marché visant à harmoniser l'offre de formation auprès des élus en France :

l'IRFEL lors de l'installation de cette instance ». Dossier de l'administration de la DGCL. 1996. Archives CNFEL.

⁴¹⁸ Ces journées ne peuvent se tenir à la fin de l'année 1994 et sont finalement décalées au 1^{er} et 2 février 1995

⁴¹⁹ Dossier de demande d'agrément l'IRFEL. Archives du CNFEL.

⁴²⁰ Journal « l'Écho Républicain » du vendredi 27 Janvier 1995.

⁴²¹ Premières rencontres nationales de la formation des élus locaux. Chartres, les 1^{er} et 2 février 1995. Luisant, Les actes intégraux. Édition de l'Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des Élus Locaux (IREFEL). Collection « Élus & Formation », 1995.

***L'Élu local** : Dans un soucis qualitatif constant, vous avez émis l'idée de fédérer les instituts de formation. Cette idée, qui est à l'origine des journées de Chartres, n'a-t-elle pas été quelque peu occultée à cette occasion ?*

***Christian Carrière** : La notion de fédération sous-entend une dépendance hiérarchique qui peut inhiber la synergie des bonnes volontés. C'est pourquoi je suggère, plutôt que de fédérer des organismes agréés, au sein de l'IRFEL par exemple, une association à géométrie variable en quelque sorte, chacune conservant son identité et sa spécificité. Car, au-delà de tout formalisme, c'est l'état d'esprit de collaboration, dans un souci de partage de moyens, de connaissances, de compétences et d'expériences qui est intéressant. [...]. Certes, il n'était pas prévu de programme spécifique réservé aux organismes de formation agréés pour étudier ce que l'on peut faire ensemble, mais cela viendra.⁴²²*

Toutefois, l'entreprise fédérative échoue et l'engagement des membres du CNFEL se construit comme un problème potentiellement sérieux lorsqu'en 1997, quelques mois après la fin officielle du premier mandat du CNFEL, l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) engage une enquête sur des suspicions de corruption financière autour de la MUDEL et de ses organismes affiliés qui débouche sur une mise en examen des différentes structures :

Parmi les étrangetés découvertes, figure le soutien financier et logistique apporté par la caisse de retraite à l'institut de recherche et de formation des élus locaux [IRFEL] et au Club de l'élu. [...] Certains salariés travaillaient indifféremment pour l'un ou l'autre des organismes. La Carel a contribué à éponger les déficits de l'institut de formation. Environ 8 millions de francs seraient ainsi partis vers ces associations.⁴²³

Même si rien n'indique que les membres du CNFEL n'aient jamais été informés ou partie prenante des malversations financières, leur engagement dans les activités de la structure, sous l'égide du ministère de l'Intérieur, place le CNFEL dans une position délicate. Un travail est entrepris, au sein de la DGCL, pour mesurer les liens qui unissent les membres du CNFEL avec la structure⁴²⁴. Le renouvellement des membres, qui devait intervenir au cours de l'année

⁴²² Journal « L'élu local », Mars 1995. P6. Interview de Christian Carrière, président de l'IRFEL. Propos recueillis par Marc du Tartre.

⁴²³ Enquête d'Armelle Thoraval pour le journal Libération « Un gros trou dans la Caisse de retraite des élus locaux. Une instruction est ouverte pour abus de confiance », parue le 31 décembre 1997. Repéré à l'URL : https://www.liberation.fr/societe/1997/12/31/un-gros-trou-dans-la-caisse-de-retraite-des-elus-locaux-une-instruction-est-ouverte-pour-abus-de-con_223497.

⁴²⁴ Une note manuscrite anonyme attachée au dossier de demande d'agrément de l'IRFEL témoigne : « M. François Paour, président sortant du CNFEL figurait parmi les membres du Conseil

1997, est bloqué jusqu'en février 1998, moment à partir duquel les suspicions et les accusations portées par l'enquête se referment sur quelques personnes extérieurs au CNFEL.⁴²⁵ En effet, dans le système de détournement de fond, l'IRFEL n'est finalement convoqué qu'à la marge comme une des structures qui aurait bénéficié de financements et d'emplois illicites organisés de concert par la MUDEL et le MNEL, éloignant le danger d'un passage judiciaire des membres du Conseil.⁴²⁶ Les perspectives d'inculpations des membres du CNFEL se dissipant incitent sans doute le ministère à réinstaller au début de l'année 1998 un nouveau CNFEL tout de même composé des principaux acteurs partis prenantes de l'IRFEL ; François Paour, Jean-Luc Riethmuller, Serge Regourd et même Claude Terouinard bien qu'il ait été le trésorier de la structure. Seul Christian Carrière, ancien directeur de l'IRFEL n'est pas reconduit⁴²⁷.

Finalement, l'affaire de l'IRFEL ne se construit pas comme un scandale pour le CNFEL ou la DGCL et passe inaperçue.⁴²⁸ Même s'il s'agit d'une expérience ratée, cette implication d'une partie du CNFEL au sein de l'IRFEL témoigne de la perméabilité existant entre les membres chargés de réguler le marché et certains organismes de formation. Si une expérience aussi directe ne se reproduira pas, les difficultés qu'elle engendre temporairement ne remettent pas en cause les différentes interconnexions pouvant exister et être entretenues entre le CNFEL et les acteurs du marché, notamment les associations d'élus ou les structures de formations universitaires.

2) Les « subtilités pédagogiques » du CNFEL ; entre distanciation et maintien de postures officielles

À partir des années 2000, le CNFEL renonce à sa pratique de liens directs avec les acteurs du marché. Il organise sa régulation sans désormais prendre en compte l'avis des structures de

d'orientation de l'IRFEL lors de l'installation de cette instance. Aucun document produit au dossier de demande de renouvellement de l'agrément ne fait mention de M. Paour ».

⁴²⁵ Voir l'enquête du journal « le Parisien » : <http://www.leparisien.fr/faits-divers/andre-santini-le-proces-qui-tombe-mal-10-01-2004-2004673660.php>.

⁴²⁶ Enquête de Joël Cossardeaux pour Les Échos. « La mutuelle des élus locaux échappe à la liquidation », parue le 8 avril 1998. Repéré à l'URL : <https://www.lesechos.fr/1998/04/la-mutuelle-des-elus-locaux-echappe-a-la-liquidation-790081>.

⁴²⁷ Pour une raison qui n'est pas clairement explicitée.

⁴²⁸ Le risque d'une publicisation de l'investissement des membres du CNFEL les fait renoncer à leur engagement discret de fédération directe du marché. Voir dans cette même idée : Ségas Sébastien, « Comment confiner un débat ? Le ministère de l'Intérieur face au problème de la rémunération des conseillers généraux en 1980 », *Politiques de communication*, 2020/2 (N° 15), p. 49-79.

formation. Mais ce processus d'autonomisation n'est pas total. Le CNFEL garde de multiples liens officiels avec plusieurs des organismes issus des univers familiers que fréquentent ses membres. Ces relations sont particulièrement visibles lorsque les membres émettent des critiques ou refusent les dossiers d'organismes qu'ils considèrent comme « bons ». Dans la mesure où un refus d'agrément ou de renouvellement n'est pas éliminatoire, un organisme peut déposer un dossier autant de fois qu'il désire pour obtenir un agrément. Ce jeu de dépôts, de critiques et parfois de refus successifs est vécu pour les membres du CNFEL comme un processus pédagogique leur permettant de faire évoluer les offres des organismes pour qu'elles correspondent au mieux aux « besoins » des élus locaux. Toutefois, cette relation se réalise à des degrés divers selon le type d'organisme et la proximité ressentis par les membres pour s'investir plus consciencieusement à leurs côtés.

Pour la grande majorité des organismes, les contacts sont rares. Les seuls échanges directs se font de manière épistolaire, le cas échéant, lors d'un refus pour présenter les motifs retenus contre le dossier. Les organismes désireux de contacter le CNFEL passent alors par le secrétariat et jamais par les membres eux-mêmes. Pour un plus petit groupe d'organismes, souvent des associations d'élus, la communication est un peu plus directe, notamment lorsque des critiques sont émises contre les dossiers. Même si l'agrément est accepté, les membres du Conseil s'organisent pour alerter les dirigeants de l'organisme pour que ces derniers améliorent leur situation. C'est par exemple le cas pour l'association des maires de Haute-Saône en 2016 dont l'offre de formation est jugée trop informative. Membre de l'association, Jean-Claude Opec défend le dossier et est chargé par le président de transmettre de manière officieuse le message pour transformer les prochains dossiers :

Jean-Claude Opec : Je prends juste la parole sur ce dossier sur lequel je m'abstiendrais car... euh je veux dire que je ne prendrais pas part au vote car ça concerne directement notre association... euh simplement pour dire que je regrette effectivement cette présentation car cette association fait des formations, fait des véritables formations avec euh des spécialistes de la question, puisqu'on reçoit régulièrement des appels à se former hein, donc il y a véritablement un dossier de formation et puis il y a l'information global etc que... qu'une association de maires se doit de faire euh... ce qui est tout à fait normal... je regrette beaucoup cette présentation... quand j'ai vu le dossier arriver je regrette beaucoup que ça soit pas indiqué et il faut leur dire, car ils ont les moyens et le personnel, et ils savent très bien euh... différencier ce qui est formation et ce qui est information.

*Pierre Bourguignon : Oui des remarques importantes... mais ça leur reviendra je pense hein ?*⁴²⁹

Dans ce cas comme pour d'autres organismes, les membres relaient les avis du Conseil pour expliciter de manière officielle aux dirigeants, les codes pour mettre en valeur leur activité de formation et monter un dossier en adéquation avec les attentes du Conseil. Même si les liens directs avec les organismes ne sont plus officiellement acceptés, cet investissement reste toléré dans la mesure où les membres approchent les organismes à titre personnel sur la base de leurs réseaux personnels et non en tant que membre du CNFEL. Conséquemment, le Conseil se place dans une position ambivalente vis-à-vis du marché qu'il régule. D'un côté, il se met officiellement à distance des organismes tout en conservant des liens plus ou moins étroits avec certains d'entre eux. C'est cette situation ambivalente que Claude Miqueu travaille entre les années 2015 et 2017 en s'investissant directement sur le marché au profit des organismes de formation universitaires et des grandes écoles. Quand il entre pour la première fois au sein du CNFEL en 1993, Claude Miqueu⁴³⁰ cumule plusieurs fonctions. Député-maire de Vic-en-Bigorre, il est également Maître de Conférences à l'École Nationale de Formation Agronomique de Toulouse et membre du conseil d'administration de Mairie 2000 au sein de l'AMF. C'est notamment sous ce dernier titre qu'il intervient, dès 1990, lors des Rencontre Nationales organisées par le Centre de Formation des Maires et Élus Locaux (CFMEL)⁴³¹ sur le thème du financement et de la pédagogie liée à la formation des élus locaux.

Ces différentes positions, d'homme politique, d'universitaire et de représentant des intérêts des élus locaux, lui confèrent une proximité avec plusieurs structures intéressées par la formation des élus locaux. C'est en ce sens qu'il développe à partir de 2015 un rôle officieux de « conseiller » auprès des Instituts des Études Politiques. Cette implication commence lorsque le directeur de l'IEP Toulouse le contacte pour comprendre le refus du CNFEL relatif à son dossier⁴³². Loin de simplement présenter les raisons ayant motivées le choix du Conseil,

⁴²⁹ Enregistrement de la séance n°120 du 24 mars 2016. Archives du CNFEL.

⁴³⁰ Le parcours de Claude Miqueu permet de caractériser la manière dont, sans le définir officiellement, le CNFEL reste lié, après les années 2000, à certains organismes de formation de manière officieuse.

⁴³¹ Rencontres Nationales du 3 et 4 mai 1990 organisées par le Centre de Formation des Maires et Élus Locaux (CFMEL)

⁴³² Traditionnellement, les membres du CNFEL sont déçus des dossiers ou des bilans des organismes universitaires et des grandes écoles. Ils forment peu d'élus et proposent souvent des programmes calqués sur leurs offres d'enseignements jugés trop éloignés des intérêts concrets des élus.

Claude Miqueu s'engage activement auprès de l'institut pour organiser sa nouvelle demande dans le cadre d'une démarche collective impliquant tous les IEP de province :

Claude Miqueu : *Le directeur de Science-Po Toulouse euh... m'a demandé d'aller vers lui et son équipe pour réfléchir sur ce refus d'agrément... je les ai convaincus d'essayer de regrouper toutes les Science-Po de province, pour présenter un dossier unique d'agrément. Je crois et... et j'ai indiqué, c'est un peu l'esprit de nos travaux, puisque régulièrement les universités sont épinglées euh dans ce conseil pour des bilans euh relativement médiocres. Donc au... nous rendons service et vous voyez, l'avis défavorable à Science-Po Toulouse a amené cette école à entendre le message et très bientôt je dois plancher devant les six directeurs des sciences-po de province, pour leur dire pourquoi c'est une démarche qui correspond tout à fait à l'esprit de... de... nos travaux de nos délibérations [...].*⁴³³

Même si la démarche n'aboutit pas⁴³⁴, l'action de Claude Miqueu est spécialement volontaire. En tant que membre du CNFEL, ce dernier organise la demande d'agrément de plusieurs IEP dans le but de mutualiser leurs moyens pour créer une plateforme commune pour former les élus locaux. Face à un tel investissement, le président du CNFEL se sent obliger de préciser le cadre dans lequel une telle démarche peut être effectuée sans transgresser les règles éthiques du Conseil :

Pierre Bourguignon : *Non Claude, nous ne pouvons pas directement nous transformer nous, Conseil de la formation des élus, en conseil vers eux [les IEP] pour qu'ils fassent mieux... on peut pas, on peut pas ! Non, on ne peut pas, par définition on ne peut pas ! Donc il faut qu'on utilise euh le plus pédagogiquement possible les règles du jeu, ce qu'on a toujours essayé de faire... [...] Oui, nous avons retoqué cruellement Polytechnique, Science-Po, l'ENA... et bien il faut qu'on tienne là-dessus [...]. Cela étant, nous l'avons déjà fait... et Claude Miqueu a déjà été dans cette dimension... à partir du moment, donc après que, les choses aient été posées, dites, décidées... donc pas maintenant... oui ça vaut le coup de pouvoir échanger avec eux mais c'est de l'intervention personnelle, c'est pas le Conseil, c'est pas du conseil du... conseil vers les demandeurs, c'est quelqu'un qui connaît bien le Conseil puisqu'il siège au Conseil dans une certaine dimension qui peut effectivement... mais cela fait partie de nos subtilités pédagogiques...*⁴³⁵

⁴³³ Enregistrement de la séance n°115 du 21 mai 2015. Archives du CNFEL.

⁴³⁴ Dans la mesure où trois des six IEP impliqués dans la démarche refusent de constituer un dossier commun d'agrément.

⁴³⁵ Enregistrement de la séance n°117 du 3 septembre 2015. Archives du CNFEL.

S'il n'obtient aucun mandat officiel du Conseil pour perdurer dans sa démarche, Claude Miqueu poursuit néanmoins dans son double rôle de membre du CNFEL et de conseiller officieux des organismes de formation du supérieur ; il encourage au rapprochement de l'ENA et d'AgroParisTech pour le montage d'un dossier commun, il continue de militer auprès des IEP françaises pour une union de leur demande d'agrément et il participe directement au montage du dossier d'AgroParisTech et de l'Office Internationale de l'Eau en 2016. Toutefois, en étant le principal producteur de ce dossier, Claude Miqueu se met dans une position délicate quand le reste du Conseil refuse l'agrément des deux organismes lors de la séance du 2 mars 2017 pour cause d'une trop grande spécificité de l'offre de formation. Désavoué, il démissionne quelques semaines plus tard.

Au-delà du désaccord concernant le dossier conjoint d'AgroParisTech et de l'Office Internationale de l'Eau, Claude Miqueu évoque clairement dans sa lettre de démission⁴³⁶ la difficulté qu'il ressent à tenir son rôle de membre du CNFEL tout en exerçant en parallèle une activité de conseil auprès des organismes de formation. Ce sentiment de « fragiliser le Conseil » ou de créer un « conflit d'intérêt » explicite la distanciation qui s'est opérée entre le CNFEL et le marché de la formation des élus. Alors qu'avant les années 2000, les contacts avec les organismes de formation étaient vécus comme normaux et souhaitables, cette proximité s'est progressivement distendue, à tel point qu'elle provoque la démission de l'un des membres les plus influents du CNFEL en 2017. En fonction de la nature des relations qui se jouent entre le CNFEL et les organismes de formation, la manière et les méthodes accessibles aux membres pour réguler le marché évoluent. La place concédée aux organismes pour intervenir dans la régulation ou la capacité d'intervention des membres à leur encontre changent au fur et à mesure des périodes, faisant varier les conditions dans lesquelles se réalise la régulation du marché.

*

La régulation du marché de la formation des élus se construit à partir des années 1990 comme le produit du triple jeu relationnel qui s'établit et évolue entre le ministère de l'Intérieur responsable de conduire la politique de régulation, le CNFEL chargé de le conseiller et les organismes demandeurs et agréés pour former les élus. Selon les périodes et la nature des relations qui se nouent entre les trois acteurs, la configuration dans laquelle se produit l'agrément se transforme. Que ce soit dans la capacité de contrôle des processus de

⁴³⁶ Lettre de démission de Claude Miqueu, avril 2017. Archives du CNFEL.

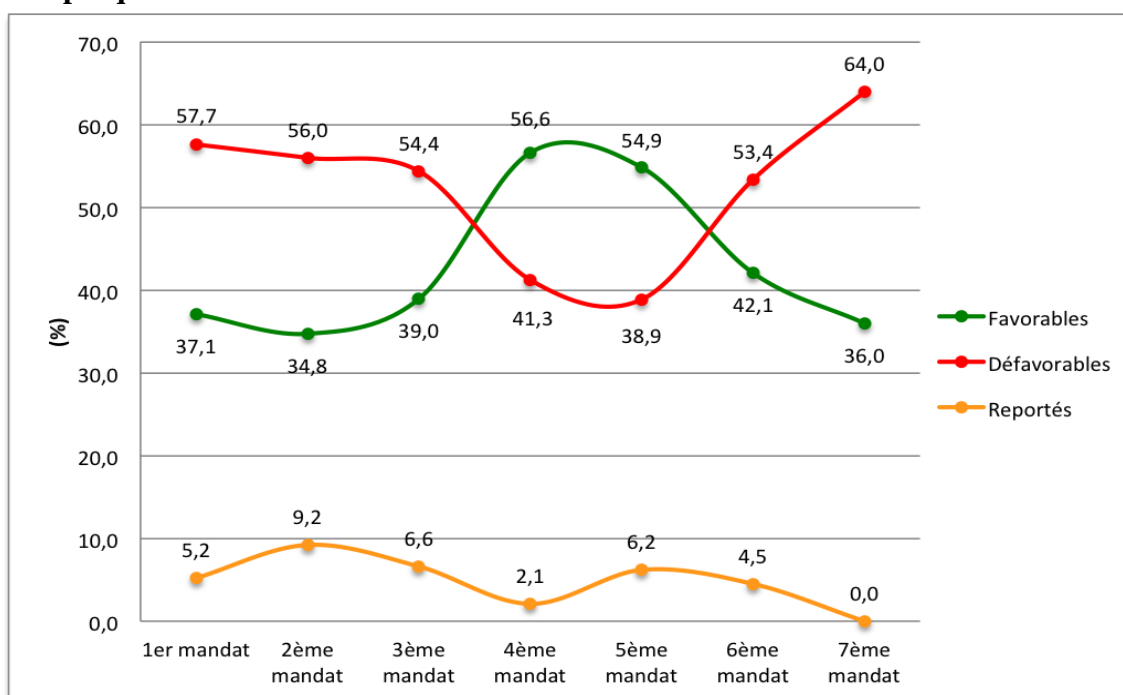
production des avis, aussi bien entre le ministère de l'Intérieur et le CNFEL qu'au sein du CNFEL lui-même, ou encore de la plus ou moins grande autonomie qu'il entretient avec le marché, la régulation du droit de formation pour les élus locaux en France varie.

Ainsi, une des premières explications qui permet de comprendre pourquoi la régulation du marché ne se stabilise pas à la suite de la promulgation de la loi n°98-102 du 3 février 1992 réside dans le fait que le processus de production des agréments ne repose pas toujours sur les mêmes relations entre les membres du CNFEL et le ministère de l'Intérieur, entre les membres du CNFEL eux-mêmes ainsi qu'entre les membres du CNFEL et les organismes de formation. En complément des enjeux relationnels, l'instabilité de la formation est également provoquée par la succession de modèles qui orientent la manière de réguler le marché entre les années 1990 et 2020.

Chapitre 2 – Les trois modèles de la régulation du marché : protection, facilitation et hybridation

L'instabilité du marché de la formation des élus réside également dans l'impermanence des modèles de régulation adoptés par les membres du CNFEL. Pour les premières demandes, les décisions sont particulièrement variables dans le temps. Trois périodes se distinguent. Entre 1993 et 2001, les avis du CNFEL sont principalement négatifs. Entre le 2004 et 2010, les avis favorables gagnent en importance. Enfin, entre 2010 et 2016, les avis négatifs redeviennent majoritaires.

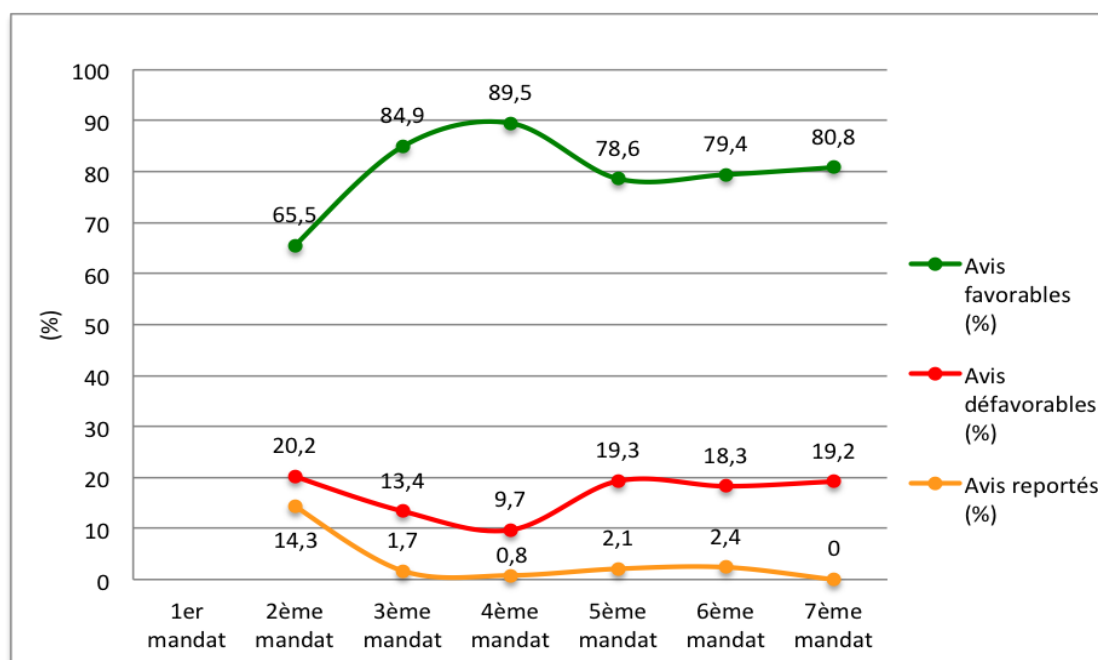
Graphique 2 : Décisions du CNFEL - 1ères demandes



Clef de lecture : Sur 100 décisions prises par le CNFEL au cours du second mandat, 56 étaient défavorables, 34,8 favorables et 9,2 reportées.

En ce qui concerne les demandes de renouvellement, la politique de régulation du CNFEL demeure, en apparence, bien plus stable. Même s'ils évoluent significativement entre le second et le quatrième mandat (1998-2007) passant de 65,55 à 89,5 %, les taux d'acceptation des dossiers de renouvellement restent très majoritairement favorables sur l'ensemble de la période étudiée. Cependant, cette stabilité dissimule des méthodes d'examen et de traitements de dossiers qui évoluent en lien avec les variations des politiques de premiers agréments ; plus l'entrée sur le marché se simplifie, plus le renouvellement devient une étape importante de contrôle des organismes.

Graphique 3 : Décisions du CNFEL - Renouvellement



Clef de lecture : Sur 100 décisions prises par le CNFEL au cours du quatrième mandat, 89,5 étaient favorables, 9,7 défavorables et 0,8 reportées.

Si les procédures de premières demandes et de renouvellement ne peuvent pas être amalgamées, elles permettent néanmoins d'éclairer l'une des caractéristiques principales de l'action du CNFEL ; la régulation qu'il exerce est variable. En effet, aucun des textes législatifs ou réglementaires ne statuent sur les logiques devant nourrir la doctrine de la régulation. La loi du 3 février 1992 n'institutionnalise que partiellement le marché de la formation. Elle laisse les règles indéterminées, les principes et les conditions qui permettent d'agréer les organismes de formation. En fonction de la période et de la politique de régulation exercée par le CNFEL, les élus locaux français n'ont pas accès aux mêmes offres de formation.

Les évolutions statistiques des taux de refus concordent avec trois types de régulations qui se succèdent entre 1993 et 2016. Associée à l'entrée en fonction du Conseil, la première régulation se construit autour d'une conception défensive du marché (1993-2001). Reprenant à leur compte la crainte de l'attractivité des financements publics, les membres se donnent pour rôle de protéger les élus et de limiter l'accès des organismes au marché. Cependant, même s'ils définissent un répertoire commun de critères pour évaluer les dossiers, la régulation qu'ils appliquent reste en grande partie informelle, reposant sur des argumentaires définis en cours même d'examen.

À partir des années 2000, le premier modèle de régulation du marché évolue. Initialement rigoriste, l'installation du troisième Conseil fait entrer de nouveaux membres qui participent à renouveler progressivement les systèmes de représentation préalablement adoptés. En remettant en cause certaines représentations comme celle liée à la représentation des élus locaux, l'action de ces nouveaux membres modifie le rôle que le CNFEL se donne dans la régulation du marché. D'une instance de filtrage et de surveillance, le Conseil réinvente sa posture régulatrice autour du rôle de « facilitateur ». En adoptant la croyance en l'autorégulation du marché et la rationalité des élus pour choisir les meilleures formations, l'objectif n'est plus désormais de contrôler *a priori* la qualité des formations que de laisser jouer les « lois » de l'offre et de la demande pour disqualifier les formations les moins pertinentes. Cette transformation de la posture du CNFEL assouplit les exigences lors de l'examen des dossiers de premier agrément que les membres laissent passer pour « faire leur preuve ». Mais d'un autre côté, elle renforce l'importance de la procédure du renouvellement. N'ayant pas d'autres outils pour contrôler l'activité des structures de formation, l'examen du renouvellement devient le moyen d'étudier leurs bilans et de juger de leur qualité. La fonction de contrôler le marché s'adoucit mais ne disparaît pas. Elle se déplace.

Enfin, à partir des années 2010, cette parenthèse se referme. La dynamique d'assouplissement de l'agrément s'inverse ce qui se traduit par le décroît des avis positifs qui ne représentent plus qu'un tiers des décisions lors du 7^{ème} mandat (2014-2016)⁴³⁷. Ce nouveau changement dans la politique de régulation du marché ne peut toutefois pas se comprendre comme un simple abandon des théories d'autorégulation du marché. Ni d'ailleurs comme un retour à l'identique aux principes initiaux de protection des élus et de leur droit de formation. La période qui s'ouvre à partir de l'année 2010 est plutôt un processus d'hybridation des modèles de régulation existants ; celui de protéger le marché et de faciliter son autorégulation. D'un côté, de nouvelles règles de cohérences rigidifient l'accès à l'agrément et de l'autre, des postures de « laisser faire » se maintiennent. En reposant sur des modèles divergeants voire antagonistes selon les périodes, la régulation du marché évolue. Les conditions d'entrée et de maintien des organismes de formation sur le marché se transforment selon les conceptions des membres du CNFEL sur le sujet.

⁴³⁷ Se référer au Graphique n°2 p 186.

I) Défendre les élus, protéger le marché ; la construction d'une régulation binaire (1993-2000)

En 1993, les membres du CNFEL développent un modèle de régulation tourné vers la défense du marché et des besoins des élus. Alors que la loi n°92-108 du 3 février 1992 ne précise en rien la nature de la régulation à adopter, les membres s'emploient à élever les conditions d'accès au marché en augmentant le nombre de critères d'acceptabilité des dossiers. Conduite sur ses deux premiers mandats (1993-2000), cette politique encourage le CNFEL à délivrer un avis favorable que pour 36 % des dossiers qu'il examine⁴³⁸. La construction de cette politique rigoureuse se réalise dans des conditions singulières qui participent à la moduler en partie. Tout d'abord, l'édification des principes d'examen des dossiers par le CNFEL se réalise dans un contexte où, autorités publiques et Législateur, redoutent l'arrivée d'un nombre important de structures plus intéressées par l'ouverture des financements publics que les besoins des élus. Même s'il n'y aura finalement pas d'afflux massif, les premiers membres entrent en fonction dans la perspective de devoir répondre à une vague de sollicitations d'organismes plus ou moins sérieux.

Cette régulation rigoureuse prend sa source dans deux référentiels distincts l'un de l'autre. Le premier se définit de manière explicite autour de l'adoption d'un répertoire de critères d'examen permettant aux membres de construire leurs avis sur la base d'éléments objectifs et standardisés. Le second est plus officieux. Au-delà du répertoire, les membres laissent une partie de leurs avis se formuler « par accommodement »⁴³⁹ en fonction des différents débats et positions individuelles pouvant émerger au rythme de l'examen des dossiers. La construction de la politique de régulation des premières demandes se réalise « en acte ». En réaction à la régulation stricte des premières demandes, la gestion des demandes de renouvellement des agréments, qui arrivent à partir de 1996, tranche par sa plus grande souplesse et témoigne la volonté des membres de protéger le marché contre les organismes extérieurs. Ne devant statuer que pour des organismes ayant déjà été agréés, les membres abaissent significativement les contraintes d'examen, donnant à la régulation du marché une dimension binaire suivant la nature du dossier qu'ils examinent (de première demande ou de renouvellement). L'analyse des deux premiers mandats du CNFEL (1993-2000) permet de

⁴³⁸ Se reporter au Graphique n°2 p 186.

⁴³⁹ Barrault Lorenzo, « Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire », Dalloz-Sirey, coll. « Nouvelle Bibliothèque Thèses », 2013, p. 713

retracer la manière dont s'établit une certaine régulation du marché de la formation des élus. Une régulation qui se développe autour d'un référentiel défensif à dimensions variables selon que les organismes soient primo-demandeurs ou renouvelants. Néanmoins, ce modèle de régulation n'est que temporaire. À partir des années 2000, la nomination de nouveaux membres participe à réinterroger les principes rigoristes initialement adoptés et à faire varier, significativement, le modèle de régulation.

1) Aux fondements d'une régulation rigoriste : construction de la politique d'accès au marché

Au moment de l'installation du Conseil⁴⁴⁰, la question de la formation des élus est un sujet jugé sensible à plusieurs titres. D'un point de vue politique, l'adoption et l'application du droit s'intercale avec les aléas électoraux des législatives de 1993. Les nouveaux membres du Gouvernement Balladur héritent d'une loi déjà votée et de la responsabilité de sa mise en œuvre. Surtout que la formation des élus locaux demeure à ce moment, le dernier volet de la loi n°92-108 à ne pas être entré en vigueur. Un certain sentiment d'urgence presse l'installation du CNFEL à la fin de l'année 1993 pour que ce dernier puisse commencer à exercer ses fonctions. D'un point de vue du marché, la régulation ministérielle transforme fondamentalement le cadre des pratiques de formation des élus qui se déploie depuis plus d'un siècle en France. En ouvrant aux élus un droit financé directement par leur collectivité d'appartenance, l'administration ministérielle se méfie de l'arrivée massive d'organismes plus attirés par le profit que les besoins des élus. C'est pour ces raisons que les premiers membres à intégrer le CNFEL, fin 1993, entrent en fonction dans un contexte relativement tendu. Le discours d'installation du ministre délégué à l'Aménagement du Territoire est en ce sens significatif :

Dans ce domaine très sensible qu'est la formation, le souci du Gouvernement est avant tout de fixer une règle du jeu [...]. Désormais, vous avez à jouer un rôle essentiel pour contribuer, directement, à donner un contenu effectif au droit à la formation des élus locaux reconnu par la loi, et à apporter à chacun d'entre eux,

⁴⁴⁰ Le 22 décembre 1993.

*dans le respect du libre choix des projets et des organismes prestataires, les garanties souhaitables.*⁴⁴¹

Dans ce contexte, les membres du CNFEL sont incités à juguler un afflux massif de demandes d'agrément pour préserver la qualité des offres de formation accessibles aux élus en plus de protéger les finances publiques du droit. C'est dans cette logique qu'ils s'accordent pour élever les conditions d'accès au marché de deux manières différentes. D'un côté, ils adoptent une posture explicite en créant un répertoire de onze critères d'examen. De l'autre, ils ajustent, au fur et à mesure des dossiers qu'ils examinent, de nouveaux critères qu'ils appliquent de manière plus informelle. Se nourrissant l'une l'autre, les deux postures d'examen des membres les conduisent à accroître les exigences de l'agrément des organismes primo-demandeurs et limiter leur accès au marché de la formation des élus.

1.1) Élever les conditions de l'accès au marché des organismes primo-demandeurs par une méthode d'examen formelle

Après leur installation, les premières séances sont l'occasion pour les membres de définir les modalités pratiques de fonctionnement. Tout du moins, pour les quelques membres qui assistent aux réunions et qui y participent activement. Une hiérarchie se forme entre d'un côté, un petit noyau de membres très actifs dans les discussions et débats, et de l'autre des membres plus participants que décideurs. Les comptes rendus de séance donnent à voir la prééminence de personnalités comme François Paour, élu président du CNFEL, Pierre Bourguignon et Joël Bourdin, tous deux vice-présidents, Christian Carrière, assesseur, ainsi que Claude Miqueu, Thierry Chandernagor et Claude Terouinard. Autrement dit des membres plutôt issus du collège des élus locaux et reliés au RPR⁴⁴². C'est eux qui s'investissent lors des premières séances et qui élèvent les conditions d'accès au marché par la formalisation d'un répertoire de critères plus sévères que celui en vigueur. Lors de la séance du 12 janvier 1994, les membres du noyau dur s'accordent pour juger insuffisants les critères réglementaires encadrant la constitution des dossiers des organismes.⁴⁴³ En l'état, seul

⁴⁴¹ Discours d'installation du Conseil National de la Formation des Élus Locaux par monsieur Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'Aménagement du Territoire et aux Collectivités Locales. 22 décembre 1993. Archives du CNFEL.

⁴⁴² À l'exception de Claude Miqueu et Pierre Bourguignon qui viennent du PS. Voir l'Annexe n°13 p. 381.

⁴⁴³ Compte rendu de la séance n°2 du 12 janvier 1994. Archives du CNFEL. p. 8-10

l'article du 2 décret n°92-1207 fixe la composition attendue des dossiers. Ce dernier précise que « *l'organisme doit déposer [...] une demande d'agrément accompagnée des indications suivantes ; Statut juridique de l'organisme ; Identité de ses dirigeants ou administrateurs responsables ; Moyens financiers, techniques et humains dont il dispose ; Diplômes, titres ou références des personnes chargées de définir et d'assurer les actions de formation.* »⁴⁴⁴

Face à ces quelques dispositions, Christian Carrière, estime qu'il manque des informations sur les finances des organismes dans la mesure où certains ne précisent pas l'origine de leurs subventions. D'autres, comme Thierry Chandernagor, relèvent que les dossiers ne comportent pas d'information sur le prix des formations tout comme sur les programmes pédagogiques ou l'expérience des formateurs. Face à ce constat, deux méthodes de travail sont proposées ; d'un côté, Christian Carrière propose d'attendre que les orientations générales de la formation soient définies par le CNFEL avant de donner des avis sur les demandes alors que Marie-Thérèse Alguno et Claude Terouinard préfèrent dégager prioritairement des critères objectifs pour examiner les demandes et ensuite définir des orientations plus générales.

Préférant la seconde option, les membres abandonnent l'idée de définir un cadre général de régulation. Ils adoptent un fonctionnement inverse. Pour la majorité d'entre eux, c'est en partant de la précision des critères d'examen que la définition d'un cadre général de la régulation sera possible. Dans cette logique, les membres du CNFEL s'accordent sur l'idée que la composition des dossiers des organismes doit comprendre un nombre plus important de critères leur permettant d'accéder aux informations jugées « cruciales » pour déterminer la fiabilité des organismes dans l'exercice de formation des élus. Aux quatre critères initiaux, les membres en adoptent finalement onze :

Tableau 2 : Composition des dossiers de demande d'agrément

<i>Précisé par le CNFEL le 12 janvier 1994</i>	
1. Statut juridique de l'organisme.	Texte des statuts datés et signés faisant apparaître notamment la compétence de l'organisme en matière de formation des élus locaux.
	Extrait du registre du tribunal de commerce pour les sociétés ou extrait d'insertion au journal officiel pour les associations.
2. Identité des dirigeants ou administrateurs responsables de l'organisme.	

⁴⁴⁴ Article 2 du décret n°92-1207 du 17 novembre 1992.

3. Moyens financiers de l'organisme.	Bilan et compte de résultat du dernier exercice ou budget prévisionnel quand la création est récente.
	Prix des formations proposées.
	Pour les sociétés ; attestation du tribunal de commerce sur leur situation au regard de la législation sur les faillites et les procédures collectives. Pour les associations : attestation sur l'honneur.
4. Moyens techniques de l'organisme.	
5. Moyens humains de l'organisme.	
6. Diplômes, titres ou référence des personnes chargées de définir et d'assurer les formations.	Expérience professionnelle antérieure des intervenants en matière de formation.
	Références probantes en précisant si les formations dispensées concernent tout public ou spécifiquement un public d'élus locaux.
7. Présentation détaillée et explicitée de la nature des actions.	Vocation générale ou spécialisée des formations.
	Tout public ou spécifiquement élus locaux
	Objet, durée, contenu, effectif.
8. Justification de l'adaptation de la formation proposée aux besoins des élus locaux	
9. Expérience professionnelle antérieure de l'organisme en matière de formation.	Dont références probantes, en précisant si ces formations concernent tout public ou spécifiquement un public d'élus locaux.
10. Aire géographique d'intervention.	
11. Autres.	

Avec ces onze critères, les membres actifs du CNFEL formalisent un premier répertoire qui traduit le durcissement des conditions d'accès au marché. Comparativement aux dispositions réglementaires initiales, les membres requièrent de la part des organismes des informations plus nombreuses et précises, alourdissant d'un côté la démarche de demande et multipliant de l'autre les motifs potentiels de refus. Cette première matrice d'agrément permet au CNFEL d'écarter, au cours de ses deux premiers mandats 57 % de l'ensemble des dossiers, soit un total de 233 dossiers sur les 408 examinés. Majoritairement défavorables, les avis du CNFEL n'en sont pas moins consensuels puisque 93,3 % des décisions des rapporteurs sont suivies par le reste des membres.

Dans l'ensemble, cette politique de régulation ferme s'incarne autour de l'usage de trois principaux motifs de refus. Dans 52 % des cas, les membres jugent les formations inadaptées. Polysémique, « l'inadaptation » recouvre à la fois les thématiques de formation considérées

comme ne rentrant pas dans le champ d'intérêt des élus locaux mais également les thèmes de formation trop spécialisés ou généralistes. C'est ainsi que différents organismes d'enseignement agricole, de conseil, de communication ou d'apprentissage des langues sont refusés pour ne pas avoir tenu compte de l'état des « besoins généraux » des élus. D'autres comme les cabinets d'experts-comptables, de traitement des eaux, des questions écologiques, sont critiqués pour leur approche trop sectorielle des sujets traités et la spécificité de leur offre. Dans 18 % des cas, les refus sont motivés par un défaut de moyens de la part des organismes ; financiers, matériels, mais surtout liés à l'absence de formateurs permanents que l'on associe à un signe de faible maîtrise des organismes de la qualité de leurs futures formations. C'est l'usage de ce motif qui justifie et consolide la doctrine de rejet de l'ensemble des dossiers de professions libérales mais également de divers organismes comme le Centre de Formation des Élus Locaux (CEFEL), acteur historique de la formation des élus locaux créé par Mouvement National des Élus Locaux (MNEL) dans les années 1970 ou de grandes associations nationales comme « Cité Unies France-Villes Jumelées » (CUFVJ) ou l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), refusées pour des « défauts de moyens ».

Enfin, dans 5 % des cas, le Conseil sanctionne les statuts des organismes qui ne précisent pas dans leur objet social, des missions de formation. Tout comme ceux d'ailleurs, dont la nature de leur activité les place dans une incompétence de fait pour former les élus selon les membres du CNFEL. C'était le cas pour l'Agence Technique Départementale (ATD 31) ou pour les Groupements d'Établissements d'Enseignement (GRETA). En tout état de cause, dans leurs premiers mois d'exercice, les membres influents du CNFEL établissent une politique de régulation visant à protéger le marché de l'ensemble des organismes qui présentent, selon lui, des risques de mal assurer leurs missions de formation envers les élus locaux. Représentant de cette ligne rigoriste, François Paour précise sa position auprès de la revue « Vie Publique » en septembre 1994 :

Nous avons tenu à être fermes. Au total, et sans trahir le secret de nos délibérations, 40 % des dossiers examinés ont reçu notre avis favorable. Les organismes candidats devaient prouver qu'ils avaient déjà une compétence acquise en matière de formation, ou bien, s'ils ne l'avaient pas, préciser clairement les moyens qu'ils comptaient mettre en œuvre pour proposer des formations sérieuses. Nous souhaitons également que les formations aient un caractère polyvalent, ou au moins diversifié ; il nous semble difficile d'être agréé, par exemple, pour une offre de formation limitée à un seul thème, et ensuite s'auto-proclamer « formateur » dans d'autres disciplines. [...]. Nous avons également tenu compte de l'aire géographique

*que l'organisme se proposait de couvrir ainsi que du prix des prestations proposées : notre but est qu'un véritable service soit offert aux élus et non pas d'ouvrir un nouveau marché à ceux qui ont pour seul objectif de faire de l'argent ! [...]. Vous savez, il y a beaucoup d'argent en jeu, et c'est de l'argent public : nous revendiquons donc le droit - et le devoir - à la sévérité.*⁴⁴⁵

Reprenant les principaux critères d'examen adoptés par le Conseil sur l'expérience, les moyens, le prix, le thème et la pluralité des formations etc, François Paour revendique dès septembre 1994⁴⁴⁶ une vision rigoriste de l'agrément. Pour lui, la fermeté de la politique de régulation est une nécessité pour créer « un véritable service » de formation aux élus et combattre toutes les velléités marchandes. La sévérité du CNFEL étant justifiée par l'objectif de gestion rigoureuse des fonds publics engagés et de la qualité de l'offre.

Les membres du CNFEL s'emploient dans leurs premières années d'exercice à protéger le marché contre trois principaux risques qu'ils identifient comme néfastes. Une offre de formation désajustée avec les attentes et besoins des élus (motif de l'inadaptation ou de la spécialisation). La présence d'organismes étrangers à l'univers des collectivités entrant sur le marché pour d'autres raisons que celle de former au mieux les élus locaux (motif du statut). L'échec des organismes agréés faute de moyens financiers, techniques ou humains suffisants (motif des moyens). Mais si l'élaboration d'une régulation ferme passe, dans un premier temps, par l'édification d'un répertoire formel de critères, cette dernière se construit également par une gestion plus informelle des dossiers qui laisse une grande liberté aux membres actifs du CNFEL pour aménager l'usage des motifs d'examen en fonction des enjeux du moment. Les conditions d'entrée sur le marché restent mouvantes suivant l'état et la nature des débats provoqués par l'examen des dossiers en cours de séance.

1.2) Élever les conditions de l'accès au marché des organismes primo-demandeurs par une posture d'examen informelle

En formalisant un premier répertoire de critères dès la deuxième séance, la volonté des membres présents est de donner à la procédure d'examen une dimension objective. En étant

⁴⁴⁵ Interview de F. Paour. Revue « Vie Publique », n°248, septembre 1994, pp. 31-33.

⁴⁴⁶ Alors que les premiers agréments ministériels sont déjà distribués et qu'ils témoignent d'une forte divergence avec les avis du CNFEL. Voir chapitre 1.

un mécanisme standardisé, elle permet aux organismes⁴⁴⁷ de s'ajuster au préalable aux conditions de l'agrément et d'être, le cas échéant, responsables du refus rencontré par leur dossier. Néanmoins, cet ensemble de critères objectivés ne constitue pas le seul déterminant de la procédure d'examen. En plus du répertoire officiel qu'ils adoptent, les membres introduisent des principes de régulation plus officieux. En parallèle de la formalisation du répertoire, les membres décident, sans l'explicitier pour autant, d'exclure l'ensemble des organismes de formation des agents de la fonction publique ainsi que les micro-entreprises. À la différence près que, si le CNFPT est reconnu comme totalement incompétent pour former les élus locaux, les membres reconnaissent le rôle de « prestataire de service » des professions libérales auprès des organismes agréés. Les membres du CNFEL adaptent la procédure d'examen. L'étude des dossiers est vécue comme une occasion pour ajuster l'utilisation des critères et parfois en ajouter. Par exemple, lors de l'examen du dossier de l'IFER le 9 février 1994, les membres forgent un nouveau critère de refus concernant l'absence de formateurs permanents au sein des organismes⁴⁴⁸. Également, l'application des critères varie suivant les dossiers. L'usage du motif du « statut » est un bon exemple. Parfois il suffit à refuser l'agrément⁴⁴⁹, parfois son absence ne rentre pas en considération dans la validation des dossiers⁴⁵⁰.

Les membres adoptent une double posture pour examiner les dossiers qu'ils reçoivent. Grâce à l'édification d'un répertoire de onze critères, ils se dotent d'un cadre décisionnel stable pour asseoir leur avis. Mais, dans la mesure où le recours au répertoire se réalise par accommodement, et que la force contraignante des critères se révèle inégale selon les dossiers, la régulation rigoriste que mettent en place les membres se construit également de manière informelle. Ainsi, entre les années 1993 et 2000, les membres du CNFEL orientent leur institution dans un rôle de protection du marché. Cette mission se révèle d'autant plus visible dans la différence de traitement qu'ils réservent aux dossiers de renouvellement qui arrivent à partir de 1996. En adoptant une posture beaucoup plus ouverte et en lien avec les attentes du ministère, la régulation du CNFEL prend véritablement une dimension binaire entre d'un côté une restriction des entrées et de l'autre une facilitation des renouvellements des organismes déjà en place.

⁴⁴⁷ Dans la mesure où ce répertoire est communiqué de manière publique par la lettre du 7 février 1994, rédigé par les services du secrétariat du CNFEL. Archives du CNFEL.

⁴⁴⁸ Compte rendu de la séance n°3 du 9 février 1994. Archives du CNFEL. p. 4

⁴⁴⁹ Comme pour le dossier de l'ADT 31 le 9 février 1994 du CNFEL. Archives du CNFEL. p. 8-9.

⁴⁵⁰ Comme pour le dossier de l'ADELS le 9 février 1994 du CNFEL. Archives du CNFEL. p. 7-8.

2) La régulation plus favorable des demandes de renouvellement

Selon les textes réglementaires en vigueur entre les 1993 et 2000⁴⁵¹, la validité d'un premier agrément est de deux ans. Pour qu'il ne devienne pas caduc, l'organisme doit présenter une demande de renouvellement auprès du CNFEL au moins deux mois avant la date limite pour que son agrément puisse être prorogé de deux années supplémentaires, et ainsi de suite. C'est au cours de l'année 1996 que les dossiers de renouvellement des premiers organismes entrés dans le champ de la formation des élus locaux en 1994 parviennent au CNFEL. Désirant anticiper l'arrivée de ces dossiers, les membres du Conseil s'emparent de la question dès le début de l'année pour coordonner leurs futurs avis avec ceux du ministère et limiter les possibles divergences. Mais cet exercice de concertation débute d'une manière assez paradoxale.

En effet, dès la séance du 31 janvier 1996, les membres choisissent de préciser leurs attentes des dossiers de renouvellement. En plus des dispositions déjà arrêtées par l'article 8 du décret 92-1207 du 16 novembre 1992⁴⁵², ils décident de demander aux organismes de communiquer, en plus, l'ensemble de leurs factures, de préciser les autres publics qui auraient pu participer aux mêmes formations que des élus locaux, le détail des prix de chaque formation ainsi que la synthèse de l'évaluation de chacun des stages en plus des documents publicitaires, programmes de stages et échantillons des supports pédagogiques. Comme pour les premières demandes, les membres augmentent le nombre de contraintes. Malgré ces ajouts, les représentants du CNFEL expriment le souhait d'être informés des critères que le ministère retiendra pour renouveler les agréments pour tenter de s'y conformer. Ils se proposent même, pour se faire, d'accueillir le ministre de l'Intérieur en personne. Si le ministre ne répond pas à l'appel, l'administration formule une première réponse lors de la séance du 30 mai au travers d'André Verliac, devenu adjoint au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale. Ce dernier précise aux membres que les bilans pédagogiques et financiers sont les critères déterminants pour mesurer la capacité de l'organisme à assurer les formations qu'il proposait dans ses demandes antérieures. Cet exercice de concertation est répété à la séance suivant du 20 juin où, cette fois-ci, P. Peny,

⁴⁵¹ Articles 6 et 7 du décret 92-1207 du 16 novembre 1992.

⁴⁵² Qui stipule que l'organisme qui sollicite le renouvellement doit joindre à sa demande un document retraçant l'emploi des sommes déjà reçues au titre de l'application des dispositions de la loi du 3 février 1992 susvisée, un bilan pédagogique et financier de son activité de formation des élus locaux ainsi qu'un bilan, un compte de résultats et l'annexe du dernier exercice clos. Les documents comptables sont certifiés par un commissaire aux comptes.

conseiller technique auprès du ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de la Décentralisation, se charge de reprendre l'ensemble des éléments avant que le Conseil ne statue sur deux premiers dossiers de renouvellement « tests » :

*Les critères retenus par le ministre ont été ceux définis par le Conseil [pour les dossiers de première demande] à savoir l'existence d'un pluralisme, la justification d'une mobilisation effective des moyens financiers, techniques et en ressources humaines, la permanence d'une équipe pédagogiques qualifiée, la pratique d'un coût de formation compatible avec les capacités de financement des formations par les collectivités locales et notamment par les communes rurales et d'adaptation des formations proposées aux besoins des élus locaux. Cette grille d'analyse est retenue pour l'instruction des demandes de renouvellement d'agrément étant entendu que, dans ce cas, il sera également et nécessairement tenu compte des résultats du bilan pédagogique et financier produit par chacun des organismes concernés. En conséquence, et pour réponse à l'interrogation de M. Chandernagor, le renouvellement de l'agrément ne sera pas automatique, celui-ci étant délivré au cas par cas.*⁴⁵³

Habitués et prévenus des positions ministérielles, les membres n'examinent que treize dossiers de renouvellement avant la fin du premier mandat. Insuffisants pour structurer une doctrine cohérente, les rapports montrent toutefois un examen rigoureux de l'ensemble des critères retenus et de l'importance du bilan pédagogique dans le poids de la décision finale. Du moment que les organismes justifient la réalisation de stages de formation auprès d'un nombre conséquent d'élus⁴⁵⁴, le dossier est généralement perçu comme satisfaisant. La très grande majorité des avis sont favorables. Seul le dossier de l'association des maires de Maine-et-Loire est refusé pour défaut de personnel pédagogique malgré son bilan très élevé. Le ministère ne suit pas cette décision, faisant que tous les prétendants au renouvellement de l'année 1996 seront de nouveau agréés pour deux années supplémentaires.

Cependant, la difficulté de renouvellement du Conseil entre 1996 et 1998⁴⁵⁵ fait que pendant dix-huit mois, de nombreux dossiers s'accumulent et restent sans réponse,

⁴⁵³ Intervention de M. Paul Peny, conseiller technique auprès du ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de la Décentralisation lors de la séance du 20 juin 1996. Compte rendu de séance du CNFEL. Archives du CNFEL.

⁴⁵⁴ Sur les treize dossiers de renouvellement examinés, 12 font état du nombre d'élus formés entre 1994 et 1995. En moyenne, les organismes déclarent un total de 1 630 élus en deux années avec toutefois de fortes variations entre l'association des maires des Vosges qui ne déclare que 168 élus contre 6 815 pour l'association des maires de Maine-et-Loire (on peut suspecter toutefois une indifférenciation entre séance de formation et d'information).

⁴⁵⁵ Voir chapitre 1

notamment ceux des demandes d'agréments arrivant à échéances et devant être renouvelés. L'installation du second CNFEL en février 1998 se réalise dans une certaine urgence provoquée par l'existence d'un stock de 132 dossiers en attente dont 69 de renouvellement. Après l'élection et la réinstallation de François Paour comme président, les membres s'accordent avec les représentants ministériels pour faire de l'examen des dossiers de renouvellement une priorité dans le cadre d'une procédure accélérée. Une double méthode est imaginée ; faire passer quarante-huit des soixante-neuf dossiers de renouvellement qui avaient fait consensus entre ministère et CNFEL dans une commission restreinte chargée de prononcer des décisions rapides, et garder les treize dossiers qui avaient reçu un agrément sans l'approbation du CNFEL pour un examen plus précis en séance. Le reste des autres dossiers étant étudié par la suite dans l'ordre de leur date de réception⁴⁵⁶.

Les deux commissions restreintes, qui se réunissent les 18 mars et 15 avril 1998, veille de réunions du CNFEL, rapportent chacune le lendemain l'ensemble des décisions adoptées en petit comité au reste du Conseil. Même si la procédure est inédite, la logique des premiers examens de 1996 est maintenue ; la politique de régulation des dossiers de renouvellement est beaucoup plus favorable que celle des premières demandes. Ainsi, seulement trois dossiers sur quarante-huit sont refusés pour un défaut de bilan de formation. En revanche, un des éléments nouveaux qui ressort de ces examens est l'utilisation plus importante des décisions de sursis qui concernent quinze dossiers sur les soixante-neuf étudiés. La volonté de sursoir la décision finale peut être vue comme l'expression même d'une logique beaucoup plus consensuelle vis-à-vis des organismes déjà entrés sur le marché. Exprimée pour les dossiers d'organismes n'apportant pas toutes les pièces nécessaires au dossier, ou pour ceux des organismes témoignant de déficits financiers, les membres du CNFEL donnent une seconde chance aux structures ne présentant pas toutes les conditions nécessaires pour être de nouveau agréées, tolérance qu'il ne témoigne pas envers les dossiers de première demande.

La première véritable séance d'examen des dossiers de renouvellement par le CNFEL se déroule le 16 avril 1998 où les membres du Conseil passent en revue les dossiers des structures agréées par le ministère sans leur consentement. Le compte rendu de la séance est

⁴⁵⁶ C'est à cette occasion que se modifie l'instruction des dossiers par le secrétariat du CNFEL. Sous le prétexte de « *faciliter la résorption des instances comme pour l'ensemble des nouveaux dossiers* », l'administration donne désormais aux membres, en annexe des dossiers, des « *fiches d'analyses préalables* » des demandes sur lesquelles ils seront amenés à se prononcer. Alors qu'auparavant, les membres du Conseil dépouillaient par eux-mêmes les dossiers des organismes pour en ressortir les informations pertinentes, l'administration s'empare de cette tâche pour l'intégrer dans la procédure de l'instruction des dossiers.

spécialement lapidaire mais précise que sur les douze dossiers réellement instruits sur les treize prévus, huit sont renouvelés par les membres avec toutefois une certaine réserve, pour cinq d'entre eux, qui ne font toujours pas figurer la formation des élus dans leurs statuts. Les quatre autres dossiers sont refusés pour un motif de trop grande spécialisation et seul « l'Office International de l'Eau » sera de nouveau sauvé par le ministère. Plutôt conciliante, la politique de régulation s'assouplit d'autant plus lors de cette séance quand les membres décident de tempérer le critère du bilan des organismes. Dans la mesure où ils reconnaissent qu'un nombre relativement faible d'élus s'est engagé dans la formation depuis l'instauration de la loi, une faible productivité ne pourrait être entièrement retenue contre les seuls organismes. En faisant évoluer cette variable, les membres acceptent pour l'occasion de réexaminer les dossiers de l'Institut des Managers Européens et celui du Centre de Recherches et d'Éducation pour l'Architecture, l'Urbanisme et la Construction (CREPAUC), les deux organismes refusés pour un motif de faible bilan lors de la première commission restreinte du 18 mars.

Néanmoins, cette nouvelle doctrine qui considère que la faible productivité ne justifie pas, seule, le refus, s'effrite rapidement. Tout du moins, elle n'est pas appliquée avec constance pour tous les organismes. Le motif de l'inadaptation supplante progressivement le critère du faible bilan en établissant un lien logique entre le peu d'élus formés en deux ans et l'adaptation des offres. Par exemple, lors de la séance du 16 avril 1998, alors même que les membres concluent sur un assouplissement de la doctrine, l'École Nationale du Patrimoine est refusée pour un défaut de bilan. De plus, le 17 septembre, la société « 2B 2G Actelus », ne sera pas non plus renouvelée pour le même motif dans la mesure où, pour le rapporteur, « la faiblesse du bilan semblerait donc démontrer que les formations dispensés n'ont pas répondu aux attentes des élus (...) ». En tout, avec les treize décisions de 1996, le CNFEL rend un total de 119 avis lors du second mandat et prononce un total de vingt-huit décisions défavorables dont huit ne seront pas suivies par le ministère. Très favorable, la politique de régulation des demandes de renouvellement tend toutefois à donner un usage très important du motif de l'adaptation invoquée dans plus de 23 % des cas. Même s'il n'est logiquement plus un motif suffisant, le défaut du bilan est retenu dans 19 % des refus prononcés, tout comme le motif de la trop grande spécialisation et du défaut de moyens. Le reste se partage entre les motifs de l'imprécision des dossiers et de l'absence de statut. Moins précise que pour les premières demandes, l'intervention ministérielle contre les avis du CNFEL ne se produit pas à la suite de motifs spécifiques, mais se fait plus au cas par cas.

Ainsi, la politique de régulation des dossiers de renouvellement présente deux différences majeures avec celle retenue pour les premières demandes ; cette régulation se construit dès le départ en concertation avec les instances ministérielles ce qui traduit la recherche d'un certain équilibre entre les principes invoqués par les membres du CNFEL et la politique adoptée par le ministère de l'Intérieur. Aussi, la régulation des renouvellements est beaucoup plus favorable puisqu'en moyenne plus de 65 % des dossiers sont acceptés par le CNFEL lors du second mandat. Cette différence très importante tient à la logique dans laquelle les membres examinent les dossiers ; quand les organismes extérieurs au marché doivent apporter la preuve théorique qu'ils sont potentiellement capables d'assurer matériellement et pédagogiquement une formation adaptée aux besoins des élus, les organismes qui ont déjà passé cette étape ne doivent plus qu'apporter les preuves concrètes qu'ils ont bien été capables d'assurer les formations qu'ils proposaient. Pouvant se baser sur des faits et non plus seulement sur des déclarations de principes, les membres du Conseil réussissent plus aisément à mesurer l'ajustement entre ce qu'ils considèrent comme de « bonnes formations » et les offres de formation des organismes.

*

Les deux premiers mandats du CNFEL permettent la formulation et la mise en œuvre de deux procédures de régulation basées sur des logiques disjointes et compartimentées selon que les organismes soient primo-demandeurs ou renouvelants. Une des caractéristiques de ces régulations est leur variabilité, ne cessant d'évoluer selon les situations rencontrées en cours de séances, les contextes dans lesquels les membres se réunissent etc. De plus, ces politiques de contrôle du marché ne sont pas des pratiques homogènes. Chacune d'elles se construit sur des postures à la fois formelles et informelles. Toutefois, cet équilibre se modifie à partir des années 2000 où d'un côté, la procédure d'examen des dossiers de premières demandes s'assouplit et celle des renouvellements s'affermir.

II) Accompagner un marché autorégulé ; la mutation du rôle régulateur du CNFEL (2001-2010)

Le modèle d'une régulation rigoriste du marché évolue progressivement au cours du 3^{ème} mandat sous l'effet de l'arrivée de nouveaux membres qui questionnent à partir de 2001 les principes précédemment adoptés et remettent en cause l'évidence de certains choix agissant comme des automatismes décisionnels⁴⁵⁷. Ces nouveaux entrants, principalement des personnalités qualifiées ou des élus issus des partis politiques du centre droit, importent avec eux une nouvelle vision de la régulation du marché. Contre l'idée de protéger les élus locaux, ils proposent plutôt de les laisser libres dans leurs choix de formation.

Au moment de son 4^{ème} renouvellement, au début de l'année 2004, le CNFEL est fondamentalement transformé. Le nouveau modèle se développe et le CNFEL abandonne temporairement son rôle de protecteur du marché. Il s'agit désormais moins de contrôler les organismes *a priori* pour protéger les élus et la qualité du marché mais plutôt *a posteriori*, une fois qu'ils auront fait leur preuve. L'effet le plus visible de cette conversion se perçoit dans l'assouplissement des conditions d'agrément. Les refus sont moins systématiques et une nouvelle catégorie d'avis favorables apparaît : les avis « sous réserves ». Au lieu de refuser des dossiers imparfaits, les membres aménagent un agrément « au bénéfice du doute », laissant à certains organismes une chance de « faire leur preuve » malgré les faiblesses identifiées. Alors que la procédure de premier examen s'assouplit, la procédure d'examen des renouvellements gagne, à l'opposé, en importance. N'étant plus amenés à simplement examiner des organismes unanimement acceptés, la procédure de renouvellement devient pour les membres un véritable moment de contrôle de la production des formations, d'autant plus quand les organismes ont été agréés « sous réserve ». Ainsi, au cours des années 2001-2010, le CNFEL change de modèle de régulation. L'enjeu du contrôle de l'offre doit dès lors permettre de favoriser la dynamique des « lois » du marché.

⁴⁵⁷ Voir l'Annexe n°9 p. 375.

1) Un agrément plus accessible ; laisser le marché sanctionner sous condition

Entre les années 1990 et 2010, les principes de régulation semblent inversés. Le taux d'acceptation initialement minoritaire devient majoritaire par rapport à celui des refus⁴⁵⁸. Cette transformation est initiée au cours du troisième mandat (2001-2004) lorsque les nouveaux membres déconstruisent le modèle d'une régulation stricte du marché. En imposant la figure de l'élue rationnel et libre de son parcours de formation, ils invalident la pertinence d'une protection du marché pour favoriser l'idée de son autorégulation. Ce renouvellement du modèle de régulation se concrétise à partir du 4^{ème} mandat (2004-2007) par un assouplissement de la régulation des premières demandes. En renonçant à contrôler le marché, les membres du CNFEL se donnent pour rôle de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande. Si l'examen conserve une importance pour écarter les dossiers jugés « mauvais », une nouvelle catégorie d'avis favorables émerge pour laisser entrer les organismes en leur laissant « le bénéfice du doute ». Pour les membres, les lois du marché permettent de révéler la qualité des offres de formation selon le succès qu'elles rencontrent. Toutefois, les conditions de cette tolérance demeurent floues. Loin de relever d'un processus stable et standardisé, l'agrément « sous réserve » se réalise de manière subjective, selon l'état du « faisceau d'indices » relevé par les membres permettant de compenser les faiblesses des dossiers. L'assouplissement de l'agrément crée ainsi une « zone grise » dans laquelle les critères d'examen s'aménagent de manière confuse pour autoriser un plus grand nombre d'organismes à entrer sur le marché.

1.1) Les amorces du changement : la subversion des représentations du CNFEL (2001-2004)

Réinstallé le 07 février 2001 à quelques semaines des élections municipales, le CNFEL connaît, au début de sa troisième mandature, un double renouvellement. Le premier, lors de sa séance inaugurale et un second, lors de la séance du 20 septembre 2001 où les membres élus locaux démissionnaires de leur fonction locale ou battus aux élections laissent leur place. Ces deux renouvellements installent treize nouveaux membres et participent à la première alternance de la présidence du CNFEL qui revient à Pierre Bourguignon⁴⁵⁹. La recomposition

⁴⁵⁸ Voir le Graphique n°2 p. 186.

⁴⁵⁹ Compte rendu de la séance n°47 du 18 octobre 2001. Archives du CNFEL. Il gardera cette position jusqu'à son décès en mars 2019.

du CNFEL fait évoluer la composition de son « noyau dur » relativement stable depuis les années 1993. D'un côté, des membres influents comme François Paour, Serge Regourd ou Jean Voiron le quittent. De l'autre, de nouvelles personnalités transforment les profils habituels des personnalités qualifiées comme Marie-Christine de Montecler, journaliste, ou Claudette Brunet-Lechenault, membre du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE).

Recomposé autour de nouveaux membres relativement plus jeunes et aux profils sociaux plus divers, le troisième mandat du CNFEL se construit comme une période charnière durant laquelle le modèle protecteur de régulation est progressivement abandonné. Pourtant, d'un point de vue global, ce troisième mandat ressemble aux deux premiers tant les décisions adoptées semblent être communes. Sur les 136 dossiers⁴⁶⁰ de premières demandes examinés entre 2001 et 2003, 54,4 % sont rejetés, 6,6 % reportés et seulement 39 % sont acceptés, soit un total de 53 dossiers. Toutefois, au-delà des indicateurs statistiques, des jeux plus subtils s'engagent. Les nouveaux membres adoptent un rôle actif et questionnent notamment le principe de protection envers les élus. C'est dans cet esprit que le débat s'ouvre, au cours de l'année 2001, au travers de la question des formations jugées « commerciales ». Au cours de la séance du 17 mai, Jean Proveux rapporte le dossier de la société « ECOBRA ». Alors qu'il critique le dossier pour ce qu'il croit être une recherche de nouvelle clientèle, sa remarque éveille la réaction de Philippe Boennec qui se porte à la défense du dossier :

Le rapporteur [Jean Proveux] propose à nouveau au Conseil le refus de cette demande d'agrément [...]. M. Proveux note également sans toutefois en faire un motif de refus que cette société greffe à son activité d'expertise comptable une formation des élus locaux dans un but strictement commercial.

*M. Boennec estime que cet objectif est légitime et qu'il ne doit pas conduire à écarter l'agrément d'autant qu'en l'espèce, les tarifs sont très raisonnables. Il lui semble qu'il revient à l' élu local de choisir la formation qui lui convient [...].*⁴⁶¹

L'intervention du maire RPR de Pornic fait intervenir des arguments d'un type nouveau dans les débats tenus au sein du CNFEL. En insistant sur la légitimité des intérêts financiers

⁴⁶⁰ Sur les 136 dossiers de premières demandes, 21 ne sont pas de véritables premières demandes, provenant soit d'organismes préalablement refusés redéposant une première demande soit des organismes préalablement agréés n'ayant pas effectué les démarche du renouvellement dans les temps et ayant perdu leur agrément par caducité. Ainsi, un peu plus de 15 % des demandes de premier agrément traitées par le CNFEL au cours de son troisième mandat ne correspondent pas à des organismes primo-demandeurs.

⁴⁶¹ Compte rendu de la séance n°44 du 17 mai 2001. Archives du CNFEL. p.11-13

des entreprises notamment dans l'univers de la formation des élus, il inverse la logique de régulation adoptée par le CNFEL jusqu'alors ; ce serait moins au Conseil de protéger les élus mais plutôt à eux « de choisir la formation qui leur convient ». D'un public captif et passif, les nouveaux membres proposent une nouvelle représentation des « élus locaux » en décideurs éclairés et libres de leurs choix de formation. Importée par les membres entrants, l'idée est reprise par des membres plus anciens. Par exemple, le 6 juillet 2001, lors de l'examen de la société anonyme « Centre de Formation au Management Public »⁴⁶², alors que Jean Voiron manifeste sa crainte « *que l'octroi de l'agrément à cette société [soit] de nature à ouvrir le secteur de la formation des élus locaux au libéralisme* », Thierry Chandernagor invoque l'importance « que les élus disposent d'un libre choix » pour se former. Également, durant l'examen du dossier de la société anonyme « Sorman », le 18 octobre 2001, alors que les membres hésitent à donner un avis positif au dossier concernant notamment la dénonciation d'une démarche commerciale et de coûts prohibitifs des formations, Elizabeth Morin, vice-présidente UMP du conseil régional de Poitou-Charentes, formule une alternative basée sur l'autorégulation du marché :

*Mme Morin estime que deux solutions peuvent être envisagées : refuser l'agrément et obliger la société à pratiquer des prix qui sont ceux du marché ou lui accorder l'agrément et le marché sanctionnera le niveau de prix pratiqué. Pour sa part, elle opte sur la deuxième solution.*⁴⁶³

Enfin, lors de l'étude du dossier de la SARL « Action Formation », le 14 février 2002, tandis que le rapporteur critique le fait que les formations proposées aux élus soient les mêmes que celles dispensées pour les salariés d'entreprises, Patrick Boennec entre une nouvelle fois en opposition pour défendre, à la fois, la place des entreprises sur le marché de la formation et la capacité des élus à plébisciter les organismes de formations qui leur correspondent :

M. Boennec demande ce qui peut motiver l'avis défavorable du rapporteur. Le fait que la société souhaite étendre son activité de formation aux élus ne lui semble pas préjudiciable. Il estime au contraire intéressant que des organismes extérieurs apportent un autre regard aux élus locaux. [...]. M. Boennec fait valoir que les élus

⁴⁶² Compte rendu de la séance n°45 du 6 juillet 2001. Archives du CNFEL. p. 8-11

⁴⁶³ Compte rendu de la séance n°47 du 18 octobre 2001. Archives du CNFEL. p. 9-12

*sont des personnes responsables et qu'ils sont capables d'évaluer par eux-mêmes la qualité des formations qui leur sont proposées.*⁴⁶⁴

À plusieurs occasions, les nouveaux entrants interrogent les représentations du CNFEL concernant les élus locaux. Contre le principe de les protéger, ils importent, au fil des dossiers examinés, de nouveaux référentiels empruntant aux logiques libérales de l'autorégulation des marchés et de la rationalité des acteurs. Dès lors, le Conseil entre, de manière discrète, dans une nouvelle dimension de son rôle de régulateur qui se manifeste pleinement à partir de l'année 2004, moment de son 4^{ème} renouvellement.

1.2) Juger moins, laisser faire le marché

Le 3^{ème} mandat du CNFEL (2001-2003) est une période charnière durant laquelle se développent les conditions de la déconstruction des logiques de protection du marché. Même si les membres qui participent activement au processus ne sont pas tous reconduits en 2004⁴⁶⁵, le nouveau modèle de régulation se développe activement et se traduit par un assouplissement des conditions d'agrément des dossiers de première demande. C'est ainsi qu'à partir de 2004 et jusqu'en 2010, 162 dossiers obtiennent l'accord des membres, soit 55 % du total des avis rendus. Cette transformation dans la posture de régulation du CNFEL tient au fait que presque tous les membres du premier Conseil ont été remplacés. Seuls Pierre Bourguignon, Claude Terouinard, Thierry Chandernagor et Claude Miqueu demeurent et ces derniers se convertissent à la rhétorique de l'autorégulation du marché. De multiples cas permettent d'illustrer le phénomène. Le rapport du dossier de la SARL « Paradigm », le 12 février 2009, est caractéristique de cette nouvelle manière de concevoir l'agrément :

Il s'agit d'une petite société à responsabilité limitée, créée en janvier 2008, qui a pour objet le « Conseil, formation et services en stratégie, communication et organisation », la formation des élus n'y est pas encore inscrite. Les moyens humains et techniques sont suffisants. [...]. L'offre de formation proposée comprend six modules sur : le haut débit, les nanotechnologies, les véhicules propres, la gestion de l'eau, les énergies renouvelables et la géolocalisation. Elle est spécialisée mais les thèmes sont intéressants pour les élus locaux. Les tarifs de 480 € à 900 € sont assez élevés et s'ils n'adaptent pas leurs tarifs, ils ne demanderont sans doute

⁴⁶⁴ Compte rendu de la séance n°49 du 2 février 2002. Archives du CNFEL. p. 2-4

⁴⁶⁵ En effet des membres très influents du troisième mandat comme Philippe Boennec ou Marie-Christine de Montecler ne font pas de deuxième mandat.

pas le renouvellement de l'agrément. En conséquence, le rapporteur propose un avis favorable en précisant qu'il conviendra d'être attentif au moment du renouvellement au bilan pédagogique réalisé.

Le Président invite les membres à faire valoir leurs observations. [...]

M. Opec trouve intéressants les thèmes proposés mais les tarifs sont vraiment trop élevés.

M. Bourguignon répond que si cette société n'adapte pas ses tarifs, la loi du marché ne lui permettra pas de maintenir son activité.

En l'absence de remarque complémentaire, le Président fait procéder au vote.

Les membres présents ou représentés en séance se déclarent à la majorité en faveur de l'agrément (deux abstentions et une voix contre).⁴⁶⁶

Explicite, l'autorégulation du marché évoquée par Pierre Bourguignon se construit à partir de l'année 2004 comme un argument prépondérant, diminuant d'autant la force des critères de refus adoptés par le Conseil. Peu importe que le dossier ne soit pas parfait, que les formations ne soient pas irréprochables ou que les prix soient jugés trop élevés, le marché sanctionnera les organismes ne respectant pas les équilibres. Dans cette logique, l'exercice de contrôle du CNFEL n'est plus le même que celui des années 1990. Il intervient moins avant l'entrée des organismes sur le marché mais plus après, une fois que les organismes peuvent présenter les résultats concrets de leurs actions. De telle sorte que le bilan des formations dispensées auprès des élus devient le véritable enjeu de contrôle des membres.

Cet assouplissement de la posture de régulation encourage l'adoption d'une nouvelle modalité d'agrément. Au lieu de refuser des dossiers par précaution, l'agrément peut désormais se délivrer « sous réserve », c'est-à-dire dans l'attente de constater l'activité que les organismes réussiront réellement à développer une fois agréés. Non définie formellement, cette nouvelle posture ouvre une « zone grise » dans la politique de régulation du CNFEL. Une zone dans laquelle les modalités d'agrément et la cohérence de l'usage des critères se reconfigurent pour répondre à un enjeu d'un genre nouveau ; celui de « laisser une chance » à des organismes « imparfaits ». Cependant, cette méthode d'examen reste partielle. Elle ne concerne finalement qu'un type d'organisme singulier qui réussit à susciter la bienveillance des membres permettant de compenser les défauts qu'on lui reconnaît. Si les membres s'avèrent prompt pour laisser une opportunité à certains organismes, tous ne bénéficient pas de cette clémence. Le CNFEL n'abandonne pas totalement tous jugements préalables sur les dossiers qu'il reçoit, ni d'ailleurs toute posture de vigilance sur les organismes qui pourraient entrer sur le marché.

⁴⁶⁶ Compte rendu de la séance n°86 du 12 février 2009. Archives du CNFEL. p. 14

1.3) Qui mérite une chance ? Les frontières de la « zone grise »

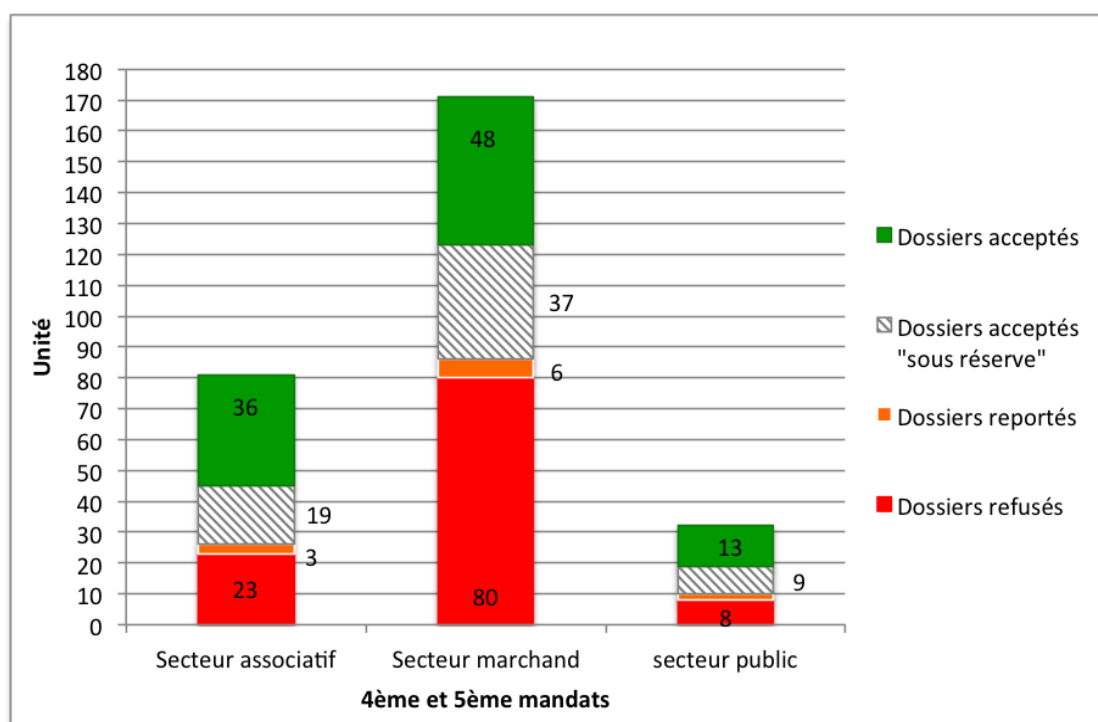
Au cours des années 2004-2010, la politique de régulation du CNFEL s'assouplit et participe à renouveler les postures d'agrément. Entre les dossiers jugés adéquats pour entrer sur le marché et ceux considérés comme totalement inadaptés, une troisième catégorie apparaît ; les dossiers « tolérables ». Comme le précise Marcel Astruc, ancien maire de Montpeyroux, membre du collège des personnalités qualifiées depuis 2007 ;

On a introduit une notion... qui était nouvelle, c'est nous qui l'avons fait pendant ces 15 ans, on a dit ; « bon... c'est limite, leur dossier est limite mais... on leur donne une chance et on verra au renouvellement ». Ça c'est une doctrine qui est nouvelle si vous voulez, et qui à mon avis est, là encore, est très positive parce que, euh, il y a des cabinets qui profitent de la chance qu'ils ont pour vraiment, d'abord faire des formations. [...]. Il y a eu une évolution du CNFEL aussi à ce niveau là... avec cette espèce de... je ne sais pas comment on pourrait baptiser ça... Oui on leur donne le bénéfice du doute et à eux de prouver que... on est sceptique sur leur... leur... le... euh... sur leur dossier un peu... reste à prouver par les faits que c'était bien fondé, qu'on avait eu raison de les agréer... sinon et bien on les rejette, au renouvellement...⁴⁶⁷

Même si les membres repèrent des faiblesses, qu'ils nourrissent des critiques sur les dossiers qu'ils examinent, la décision de refus n'est plus la seule alternative. L'agrément « sous réserve » permet l'aménagement d'un espace d'expression pour le doute. Au lieu de concevoir l'agrément de manière binaire, les membres se convertissent à l'idée que l'examen ne permet pas toujours de préjuger avec certitude de la capacité des organismes à remplir efficacement leurs fonctions auprès des élus. Les organismes labellisés « incertains » peuvent entrer sur le marché dans la perspective, toutefois, que la procédure de renouvellement sera un moment privilégié pour mesurer leur bilan. Tous les organismes ne profitent pas équitablement de cette « opportunité ». En cumulant un peu plus de 55 % de l'ensemble des agréments délivrés « sous réserve », le secteur marchand bénéficie principalement de cette nouvelle politique ; 43,5 % des dossiers d'entreprise acceptés font partie de dossiers jugés « tolérables ». Non loin dernière, ce taux s'établit à 40,9 % pour les dossiers d'établissements publics et à 34,5 % pour les associations.

⁴⁶⁷ Entretien téléphonique réalisé avec Marcel Astruc, Membre du CNFEL, le 24 avril 2020.

Graphique 4 : Décisions "sous réserve" du CNFEL – 1ères demandes



Clef de lecture : Au cours des années 2004-2010, le nombre de dossiers d'entreprise acceptés « sous réserve » est de 37.

Cette démarche n'est pas adoptée par les membres pour les mêmes raisons. Pour les secteurs marchand et public, les critiques se forment autour des mêmes éléments ; dans un tiers des cas, les offres apparaissent trop spécifiques, dans un autre tiers, inadaptées au public des élus locaux et, enfin, dans 10 % des cas, trop chères. Pour le secteur associatif, les raisons sont plus diverses. Les offres sont prioritairement jugées comme inadaptées (26 % des cas), ou comme étant davantage de l'information que de la formation (21 % des cas). Ensuite les membres critiquent la trop grande spécificité ou l'aspect trop stéréotypé des formations (15,8 % chacun). Enfin, le défaut des statuts des associations ou de la confection du dossier (10 % chacun) sont également mentionnés.

Toutes ces critiques, qui correspondent chacune à des critères pouvant justifier le refus de l'agrément, ne se traduisent pourtant pas par un refus. Les membres réussissent à percevoir, au-delà des défauts qu'ils énumèrent, des éléments qui les poussent à passer outre leurs réserves et préférer donner une chance à ces organismes plutôt que de les refuser. Là encore, les raisons qui encouragent les membres à agréer des dossiers imparfaits varient suivant les secteurs. Très majoritairement pour les entreprises (52,8 %) et les établissements publics (62,5 %), l'agrément « sous réserve » est délivré en raison même de l'idée d'un marché autorégulé. En partant du principe que les offres désajustées ne trouveront pas leur public,

l'ensemble des critères de spécialisation, d'inadaptation ou même de prix, perdent leur caractère de contrainte. Dans ces cas, les membres admettent que c'est au marché, en dernière instance, de décider. Pour les associations, même si cet élément se vérifie également dans un quart des cas, l'argument prépondérant encourageant les membres à agréer les associations critiquées repose sur l'intérêt des thèmes de formations qu'elles proposent. Que ce soit sur les enjeux européens, le développement durable, des sujets précis comme les villes moyennes, l'entretien des littoraux, ou encore sur des sujets plus originaux comme ceux des violences enfantines ou faites aux femmes⁴⁶⁸. Au total, ce sont 19 associations 37 entreprises et 9 établissements publics qui entrent sur le marché de la formation, entre les années 2004 et 2010, par la délivrance d'un agrément réservé.

L'aspect « tolérable », qui préside à leur adoption, procède néanmoins d'une construction assez aléatoire. De nombreux dossiers ne profitent pas de cette ouverture et sont refusés. En fait, ce qui fonde la frontière entre le refus catégorique et l'agrément « sous réserve » semble relever du bilan assez subjectif que réussissent à tirer les membres du « faisceau d'indices » qu'ils perçoivent des dossiers. S'il devient de plus en plus difficile de rejeter un dossier sur la base du défaut d'un seul motif, alors il convient pour les membres de prendre en compte les multiples critères et de comparer le poids relatif des défauts et des qualités. Cependant, les unités de mesure restent très variables selon le type de dossier, la nature des critères et le point de vue du rapporteur. Par exemple, les dossiers proposant des formations monothématiques sur les apprentissages informatiques ou communicationnelles continuent de se heurter à une posture restrictive du CNFEL⁴⁶⁹. C'est notamment le cas de la société IFC Bretagne refusé à cause d'une offre de formation présentée comme très étroite, uniquement axée sur la communication informatique⁴⁷⁰. Mais dans certains cas, des dossiers similaires, comme celui de la SARL « Adia Conseil et Formation », passent avec succès l'agrément des membres⁴⁷¹. Entre le refus et l'agrément « sous réserve », la frontière semble aléatoire :

Enquêteur : *Est-ce qu'il y a des critères qui sont du coup un peu prévalents par rapport aux autres justement, soit pour refuser un dossier ou au contraire pour lui laisser une chance ?*

Bertrand Sabot : *Alors je pourrais vous répondre que de temps en temps c'est un*

⁴⁶⁸ Association « Elu-e-s contre les violences faites aux femmes (E.C.V.F). Compte rendu de la séance n°85 du 13 novembre 2008. Archives du CNFEL. p. 5-6

⁴⁶⁹ Comme les SARL « Next Formation », « OPHELIO », « Alexandra School », « SFP Form'Action » etc.

⁴⁷⁰ Compte rendu de la séance n°64 du 3 mars 2005. Archives du CNFEL. p. 4

⁴⁷¹ Compte rendu de la séance n°61 du 17 juin 2004. Archives du CNFEL. p. 16

peu selon l'humeur du jour ou euh... etc. [...]. Donc maintenant dire s'il y a des critères qui prévalent... c'est un petit peu difficile à dire...

Enquêteur : [...] *Qu'est-ce qui, dans les dossiers « limites », fait pencher la balance entre « on refuse » ou « on laisse une chance » ?*

Bertrand Sabot : *Je pense que dans ce cas-là il y a beaucoup de choses qui entrent en compte... il y a notamment l'intérêt général du dossier et du domaine qui est utilisé, est-ce que... vous savez ça va être très différent si par exemple il s'agit de... du... de l'énième organisme de formation qui se situe à Paris euh... etc ou bien s'il s'agit vraiment de quelque chose qui va apporter une expertise particulière dans un domaine et dans un lieu où elle n'existe pas... euh voilà et puis c'est là où, véritablement... alors d'une certaine manière, encore une fois ça me gêne un peu, parce qu'on passe du rationnel à l'irrationnel mais [...] vous savez c'est pareil dans tous les organismes humains, quand vous avez à la fois un rapport et de la délibération, vous savez qu'il y a une espèce d'alchimie qui se forme et que cette alchimie n'est pas forcément reproductible d'une fois à l'autre. Moi personnellement ça me gêne un peu [...].*⁴⁷²

Comme le précise Bertrand Sabot, membre du collège des personnalités qualifiées depuis 2004, la « zone grise » de la posture de régulation du CNFEL, celle qui encourage certains organismes à entrer sur le marché de la formation malgré leurs défauts, est une nébuleuse aux contours variables, à la fois déterminée par des critères tangibles et informels. Parfois, les organismes qui réussissent à remplir les conditions profitent du référentiel concurrentiel et autorégulateur prêté au marché. Dans d'autres cas, le CNFEL conserve une posture de protection envers les offres qu'il continue de concevoir comme irrecevables. C'est ainsi que l'assouplissement de l'accès à l'agrément se développe entre les 4^{ème} et 5^{ème} mandat (2004-2010) sans se généraliser pour autant. La multiplication des références aux supposées « lois » du marché ne conduit pas les membres du CNFEL à abandonner totalement les jugements préalables sur les dossiers qu'ils reçoivent. L'agrément « sous réserve » concerne bien plus un type d'organisme qui profite, pour des raisons difficilement définissables, d'une bienveillance assez forte permettant d'équilibrer les défauts et les qualités du dossier. Ce type d'organisme qui réussit à se placer dans une sorte de « zone grise », ouverte par la libéralisation de la politique de régulation, n'étant pas assez bon pour être agréé sans retenue, ni assez mauvais pour être rejeté de manière franche. Toutefois, même si la période 2004-2010 permet à un plus grand nombre de structures d'entrer sur le marché, cet assouplissement du premier agrément accroît symétriquement l'importance du renouvellement de l'agrément. Devenant le moment privilégié pour mesurer l'adhésion des structures au marché, la procédure de

⁴⁷² Entretien téléphonique réalisé avec Bertrand Sabot le 28 avril 2020.

renouvellement change de nature, notamment pour les organismes agréés « sous réserve ».

2) Les effets de l'ouverture sur la procédure de renouvellement

À partir des années 2003-2004, le principal argument qui encourage les membres du CNFEL à assouplir les conditions de premier agrément réside principalement dans l'évocation anticipée de la procédure de renouvellement. Si certains organismes bénéficient d'une chance pour entrer sur le marché, ce n'est que dans la prévision que leur action sera mesurée deux années plus tard. Dès lors, la mobilisation de cet argumentaire laisse présager d'une modification des postures de renouvellement, gagnant en sévérité ce que les postures de premier agrément en perdent. Mais ce constat se révèle partagé. Au cours des années 2004-2010, les logiques de renouvellement ne changent pas significativement en restant très majoritairement favorables⁴⁷³. Seule une légère transformation s'observe dans les taux de refus qui évoluent de 9,7 % entre les années 2004-2007 à 19,3 % entre les années 2007-2010. L'augmentation du taux de refus ne bouleverse pas l'équilibre général des décisions de renouvellement. Plutôt, un double phénomène apparaît ; d'un côté, les dossiers de renouvellement « classiques » continuent de recevoir le renouvellement de leur agrément dans les mêmes logiques que celles qui prévalaient dans les mandats antérieurs. De l'autre, les dossiers « tolérables » connaissent un renouvellement un peu plus difficile du fait d'un examen plus précis de la part des membres sur les points précis de faiblesses relevés en première instance. Alors qu'elle justifie en partie l'assouplissement de l'accès au premier agrément, la procédure de renouvellement ne se reconfigure pas totalement pour augmenter mécaniquement les conditions de poursuite de l'activité des organismes. Les modalités d'examen des dossiers se divisent selon deux logiques ; celle réservée aux dossiers agréés avec certitude et celle pour les organismes incertains.

2.1) Une procédure de renouvellement dans la continuité

Entre les années 2004 et 2010, les membres du Conseil examinent 316 dossiers de renouvellement. Dans 84 % des cas les décisions sont favorables. Le maintien des organismes sur le marché n'aura jamais été aussi « facile » que durant cette période. En tout, le CNFEL

⁴⁷³ En moyenne le taux d'acceptation des dossiers de renouvellement entre le 4^{ème} et 5^{ème} mandat est de 84 %.

ne prononce que 49 décisions défavorables. D'ailleurs, depuis l'adoption du décret n°2009.8 du 5 janvier 2009, la durée de validité des agréments renouvelés est désormais de quatre années et non plus seulement de deux. Cette prolongation de la durée de l'agrément traduisant, en creux, la diminution du contrôle du CNFEL sur les organismes en place sur le marché. Cette situation très favorable n'est pas une rupture. Comme pour les périodes précédentes, les rares refus sont majoritairement motivés par le constat d'un bilan faible ou inexistant. C'est particulièrement le cas pour les dossiers du secteur public (71,4 %) et également pour le secteur marchand (51,2 %). Le deuxième motif, souvent adossé au premier, critique l'inadaptation des formations proposées aux élus dans 30 % des cas. Pour le secteur associatif, les motifs de refus sont plus partagés. Le bilan est invoqué dans 48 % des cas, mais aussi le manque de moyen (20 %), l'inadaptation (16 %) et quelque fois le statut (8 %). Cependant, là encore, alors que les membres du CNFEL adoptent des critères objectifs pour examiner les dossiers de renouvellement, ces derniers sont utilisés avec beaucoup de flexibilité. Pour le motif du bilan, principal critère mobilisé, aucun seuil n'est défini pour caractériser à partir de quel point un bilan est jugé insuffisant. Des dossiers, comme celui du groupe « Moniteur » sont renouvelés sur la base d'un bilan de 21 élus⁴⁷⁴ alors que d'autres, comme l'Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (INJEP)⁴⁷⁵, la société « Treta Vox »⁴⁷⁶ ou encore l'association « Arcurial »⁴⁷⁷ sont refusés sur la base d'un bilan identique. Sur ces différents points, la procédure de renouvellement des 4^{ème} et 5^{ème} mandats se situe dans la continuité des trois premiers. À ceci près que, contrairement aux autres périodes, les années 2004-2010 voient arriver en renouvellement les dossiers agréés « sous réserve ». Labélisés comme potentiellement problématiques, ces dossiers attirent une attention particulière des membres qui leur réservent un traitement différencié.

2.2) Le renouvellement des dossiers « tolérables »

Avant les années 2003-2004, outre les décisions ministérielles unilatérales, aucun organisme n'entre sur le marché alors que les membres lui reconnaissent des défauts. La règle en la matière reste le refus qui permet d'évacuer le doute et de protéger le marché contre des offres de formation perçues comme désajustées ou inefficaces. Dans ce cadre la procédure de

⁴⁷⁴ Compte rendu de la séance n°74 du 30 novembre 2006. Archives du CNFEL. p. 9

⁴⁷⁵ Compte rendu de la séance n°80 du 29 novembre 2007. Archives du CNFEL. p. 9-10

⁴⁷⁶ Compte rendu de la séance n°92 du 1^{er} avril 2010. Archives du CNFEL. p. 8

⁴⁷⁷ Compte rendu de la séance n°96 du 2 décembre 2010. Archives du CNFEL. p. 5

renouvellement est une étape de contrôle. Elle permet de constater l'action de formation réellement mise en place par les organismes désirant perdurer sur le marché. Depuis que les membres « laissent une chance » à des organismes « tolérables », la procédure de renouvellement acquiert une nouvelle fonction ; celle de compléter l'avis du premier agrément concernant les doutes émis. Parce que le système d'instruction du secrétariat permet de garder en mémoire les décisions passées, l'examen de renouvellement des dossiers « tolérables » se réalise plus finement que les autres, sur les points précis des défauts repérés la première fois. Comme l'illustre le dossier du Centre des Études Européennes de Strasbourg (CEES) ;

Le rapporteur rappelle les propos, toujours d'actualité, des membres lors du dernier agrément qui étaient très partagés sur le dossier, et notamment ceux du rapporteur qui avait indiqué « que l'on peut se demander si ces formations répondent aux besoins des élus locaux ». Si l'on considère que les formations doivent permettre d'aider les élus dans la gestion quotidienne, la réponse est non, mais ces formations peuvent être intéressantes notamment pour les élus régionaux sur les questions européennes.⁴⁷⁸

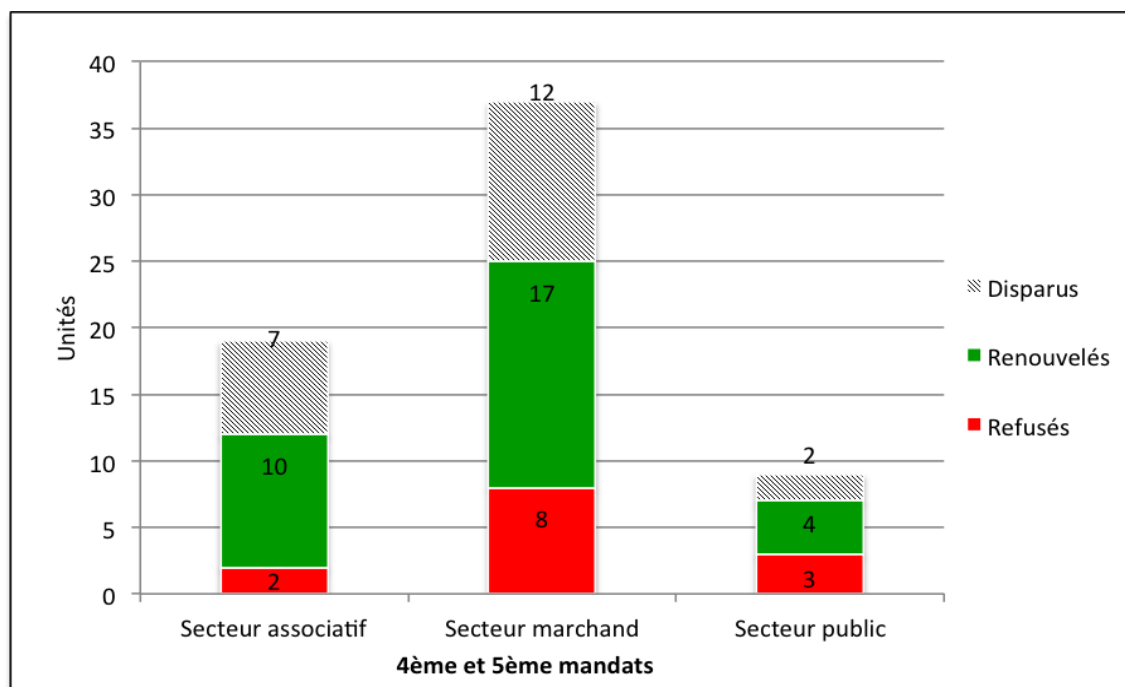
Contrairement aux dossiers agréés sans remarque, les dossiers tolérables sont « labélisés » par les membres qui conservent cette mémoire d'année en année leur permettant d'ajuster l'examen de ces dossiers. Cette posture amène ces organismes à connaître des taux de refus plus élevés que pour la moyenne des dossiers de renouvellement. Quand les dossiers d'organismes « tolérables » représentent seulement 14 % des dossiers de renouvellement, ils forment plus de 26 % du total des dossiers refusés. Pourtant sur les 65 agréments « sous réserve » accordés entre 2004 et 2010, 19 organismes ne postulent pas pour un renouvellement. Cette situation concerne principalement le secteur marchand avec une évaporation de plus de 32 % des organismes « tolérables » et relativement moins pour le secteur public avec seulement 22 %. Pour les membres, la disparition des organismes au fur et à mesure du temps renforce la croyance en l'autorégulation du marché capable d'évincer les offres de formation les moins adaptées aux attentes des élus locaux :

Le Président présente les grandes lignes du rapport d'activité du Conseil pour l'année 2006, qui a été envoyé aux membres. Il appelle l'attention, à travers les rapports successifs, sur l'évolution de la doctrine et de la pratique du Conseil. [...] Il invite ensuite les membres à faire connaître leurs remarques éventuelles. [...]

⁴⁷⁸ Compte rendu de la séance n°80 du 29 novembre 2007. Archives du CNFEL. p. 11-12.

*M. Opec souligne le nombre relativement important d'organismes n'ayant pas sollicité le renouvellement de l'agrément, ce qui, pour lui, indique qu'ils ont dû pour certains d'entre eux réaliser qu'ils ne présentaient plus la qualité de sérieux exigée par le Conseil en matière de formation des élus [...].*⁴⁷⁹

Graphique 5 : Traitement des organismes agréés "sous réserve" - Renouvellement



Clef de lecture : Au cours des 4 et 5^{ème} mandats (2004-2010), le nombre de dossiers d'entreprise agréés « sous réserve » acceptés pour le renouvellement est de 17.

Malgré le fait qu'une partie des organismes « tolérables » sortent du marché, une partie non négligeable de ceux qui entreprennent la démarche pour y rester est tout de même refusée. Car si le taux moyen d'acceptation des dossiers de renouvellement est de 84 % entre 2004 et 2010, sur la même période, celui des dossiers « tolérables » n'est que de 70 %. Alors que dans les 49 dossiers refusés parmi l'ensemble des demandes de renouvellement les entreprises ne représentent que 44,9 % du total des avis négatifs. Sur les treize dossiers « tolérables » refusés, ce taux passe à 61,5 %. Autrement dit, un dossier d'entreprise a d'autant plus de chance d'être refusé lors du renouvellement dès lors qu'il a bénéficié d'un premier agrément « sous réserve ». Ce constat ne se vérifie pas pour les autres secteurs. Tolérables ou classiques, les dossiers d'établissements publics représentent dans les deux cas 20 % du total des dossiers refusés. Pour les dossiers d'association, c'est l'inverse qui

⁴⁷⁹ Compte rendu de la séance n°75 du 25 janvier 2007. Archives du CNFEL. p. 2.

s'observe ; les dossiers classiques sont deux fois plus représentés dans les décisions défavorables que les dossiers « tolérables ».

*

L'assouplissement de la doctrine de premier agrément, si elle permet effectivement à certains organismes de connaître une entrée facilitée sur le marché, ne confère pas les mêmes chances à tous les dossiers pour s'y maintenir. L'ouverture de l'agrément favorise finalement les organismes qui profitent déjà des meilleures conditions d'acceptation. Cela illustre que la période de libéralisation du CNFEL est un mouvement variable selon les organismes et temporaire. Car en parallèle de laisser plus de place à des organismes incertains, les membres du CNFEL adoptent de nouveau des postures contraignantes qui préfigurent le retour d'une régulation rigoriste.

III) Un retour involontaire vers une régulation intransigeante ? Un modèle hybride (2010-2016)

Au tournant de l'année 2010, la parenthèse libérale se referme. La dynamique d'assouplissement de l'agrément s'inverse. Les avis positifs ne représentent plus qu'un tiers des décisions lors du 7^{ème} mandat⁴⁸⁰. Ce nouveau changement dans la politique de régulation ne peut toutefois pas se comprendre comme un simple abandon de la croyance en l'autorégulation du marché. Ni d'ailleurs comme un retour à l'identique aux principes initiaux de protection des élus. La période qui s'ouvre à partir de l'année 2010 est plutôt un processus d'hybridation entre protection et assouplissement. D'un côté de nouvelles règles de cohérences rigidifient l'accès à l'agrément et de l'autre, des postures de « laisser-faire » se maintiennent. C'est seulement à partir du 7^{ème} mandat (2013-2016), notamment lorsque que la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 visant à « simplifier les relations entre l'administration et les citoyens » entre en application, que la dimension de protection du marché réapparaît plus clairement. Désormais astreint à respecter un délai de quatre mois pour donner une réponse à l'organisme requérant, le CNFEL (secrétariat comme membres) adapte sa gestion des dossiers et modifie une partie de son fonctionnement pour respecter le nouveau principe de décision implicite d'acceptation (DIA). Pour ne pas laisser un organisme entrer sur le marché à cause d'un traitement administratif trop long, le nombre de dossiers traités par réunion augmente en même temps que le temps consacré au rapport diminue. Cette accélération du travail a pour effet d'accentuer les inégalités déjà présentes entre les différents secteurs et de limiter les aménagements possibles pour l'expression du doute et donc de l'agrément « sous condition ».

Aussi, le retour progressif à une logique de protection se réalise en dehors de la volonté explicite des membres. Alors que la première politique de régulation des années 1990 exprimait une volonté de protéger le marché, que l'assouplissement de cette logique témoignait d'un renouvellement de membres importants avec eux de nouveaux référentiels, la troisième logique se déploie bien plus comme une politique « de fait » qu'une politique « de choix ». Divisés entre l'idée de protéger le marché ou de le laisser s'auto-organiser, les membres du CNFEL questionnent très fréquemment la signification ainsi que les logiques d'application des critères d'examen. S'il est vrai que l'instabilité des critères n'est pas nouvelle dans les années 2010, qu'elle est même une permanence dans l'histoire du CNFEL,

⁴⁸⁰ Voir le Graphique n°2 p 186.

ce questionnement a de nouveau qu'il exprime une incertitude des membres sur la direction à suivre. Après une première période de protection du marché (1993-2001) et une seconde de facilitation de la rencontre de l'offre et de la demande (2001-2010), le CNFEL entre ainsi dans une période de flottement où, incapable de trancher définitivement entre l'un des deux rôles, il compose avec des principes contradictoires qu'ils aménagent dossier par dossier sans logique d'ensemble.

1) Rigidification et aménagement des postures d'examen

À partir de 2009-2010, l'assouplissement de la régulation prend fin. Les suspicions contre les intérêts financiers des structures de formation et l'exclusion de nouveaux types de structure comme les cabinets d'avocats replacent le CNFEL dans une perspective de protection du marché. Pourtant, cette nouvelle évolution de la régulation n'est pas provoquée par un renouvellement des membres comme en 2001. Au contraire, la composition du « noyau dur » du CNFEL est restée stable depuis les années 2000⁴⁸¹. Surtout, elle ne témoigne pas d'un simple changement de modèle. Même si un retour des référentiels protecteurs s'observe, toutes les pratiques permettant l'assouplissement de l'accès au marché ne sont pas totalement abandonnées. C'est ce qui s'observe notamment avec l'usage des agréments « sous réserve » qui diminue fortement sans toutefois disparaître. Au cours du 6^{ème} mandat, c'est plutôt un agencement entre les deux logiques de protection et de facilitation qui s'opère et c'est à partir du 7^{ème} que son utilisation perd en importance par l'imposition de nouvelles contraintes liées à l'augmentation des charges de travail. Les années 2010-2016 ouvrent une période de coexistence entre d'un côté le retour de plus en plus affirmé d'une régulation structurée par des règles de cohérence et de l'autre, le maintien d'une régulation plus ouverte pour certains dossiers.

1.1) Un abandon progressif des agréments « sous réserve »

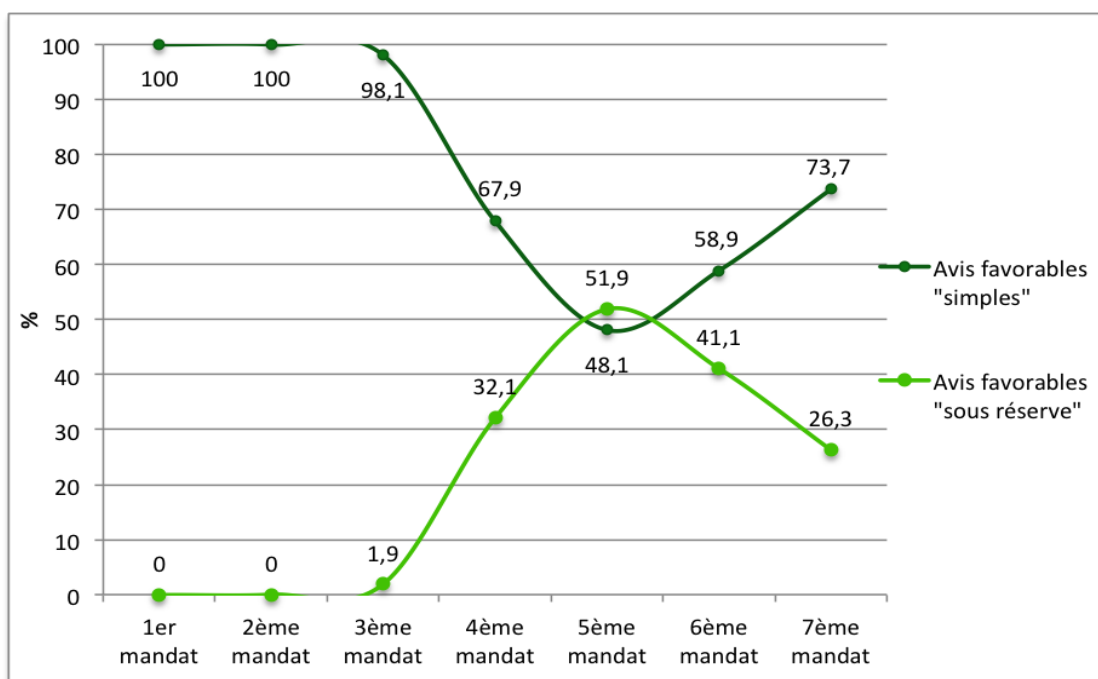
À partir des années 2010, la parenthèse libérale du CNFEL se referme. Le taux de refus redevient majoritaire pour atteindre les 64 % du total des décisions rendues entre 2014 et

⁴⁸¹ Pierre Bourguignon, Thierry Chandernagor, Claude Miqueu, Bertrand Sabot, Geneviève Broussy, Marie-France Le Bozec, Jean-Claude Opec, Marcel Astruc, Brunon Rémond et Thierry Tassez, dernier arrivé.

2016. De nouveau, les membres du CNFEL restreignent l'accès au marché. Un des indicateurs les plus saillants de ce mouvement est la diminution des avis favorables adoptés « sous réserve ». La remise en cause des agréments « sous réserve » s'objective également en 2015 quand le président du Conseil, Pierre Bourguignon, témoigne d'une évolution qui lui paraît, rétrospectivement, néfaste pour le fonctionnement du Conseil :

Pierre Bourguignon : [...] Cela étant, je pense que Claude Miqueu a raison de nous rappeler, il faudra qu'on prenne un temps de réflexion là-dessus, parce que sinon, nous ne faisons que reproduire ce qui s'était passé... à d'autres moments pour d'autres organismes, ou au motif où nous ressentions bien que il y aurait ceci puis cela etc, ça pouvait être intéressant de leur donner l'agrément. On a vu après... il nous a fallu un bon bout de temps pour pouvoir remettre en ordre parce que nous avions, non pas créé quelque chose, mais contribué en tout cas à ce qu'il y ait plutôt désordre sur quelque chose d'essentiel pour les élus, plutôt que justement, amélioration de l'offre aux élus.⁴⁸²

Graphique 6 : Décomposition des avis favorables selon leur nature - 1ères demandes



Clef de lecture : Sur 100 avis favorable prononcés par le CNFEL durant le 5^{ème} mandat, 51,9 % étaient émis « sous réserve » alors que 48,1 % étaient émis sans autre précaution.

Les propos du président du CNFEL témoignent de la prise de conscience du phénomène de fermeture de l'agrément. Considéré rétrospectivement comme « un désordre »,

⁴⁸² Enregistrement de la séance n°114 du 19 mars 2015. Archives du CNFEL.

l'assouplissement de la régulation devient un contre-modèle et le travail de réflexion sur l'aménagement de nouvelles restrictions comme une « remise en ordre » de la régulation. Pourtant, même si l'usage est moins important, les agréments « sous réserve » ne disparaissent pas totalement. À plusieurs occasions, les membres utilisent parallèlement les logiques de régulation strictes et souples. Par exemple, lors de la séance du 21 janvier 2016, le renouvellement du dossier de la SARL « Forma Soft Pro » est refusé dans une logique explicite de protection du marché et de la qualité des formations accessibles aux élus :

Pierre Bourguignon : *En off, je disais ; ils ne vont pas tenir longtemps, ils ne vont pas tenir longtemps sur le marché à ce rythme-là... donc euh... ça peut s'éteindre de soi-même tôt ou tard mais... ce n'est que mon avis... mais cela présente un inconvénient c'est qu'on maintien dans l'offre générale une formation qui n'est pas fiable pour les élus. Là c'est un vrai problème.*⁴⁸³

Toutefois, ce genre de position n'empêche pas le Conseil de réutiliser des rhétoriques liées à l'autorégulation du marché pour proposer l'agrément d'un organisme. C'est notamment le cas pour le dossier de l'Association Française des Communes et Conseils des Régions d'Europe, traité lors de la même séance :

Pierre Bourguignon : [...] *bref euh... il n'y a rien de passionnant... [...] ça couvre peu de chose euh... mais bon... ça... ça... ça fait partie... moi je pense que ça finira par disparaître, ou bien ça marchera mieux... par conséquent... euh... le rapporteur que je suis propose le renouvellement. Mais euh... parce que... après tout... je ne vois pas pourquoi... tout seul comme rapporteur, je m'opposerais à la loi classique du marché [...]*⁴⁸⁴

Valable pour une vingtaine de dossiers entre 2010 et 2016, l'agrément « sous réserve » continue de fonctionner en parallèle d'un retour de principes de régulation rigoristes dont l'usage n'apparaît pas clairement stabilisé. Le retour d'une logique de régulation rigoriste ne se réalise pas dans un abandon total des logiques qui ont présidé à assouplir l'accès à l'agrément. On assiste plutôt à une cohabitation dans laquelle la modalité majoritaire de régulation redevient celle du système de protection sans devenir totalement hégémonique chez des membres qui tolèrent des exceptions. C'est en s'hybridant que la régulation du CNFEL se reconfigure à partir des années 2010. En remettant en cause les logiques de

⁴⁸³ Enregistrement de la séance n°119 du 21 janvier 2016. Archives du CNFEL.

⁴⁸⁴ Ibid.

simplification de l'accès au marché d'une part, tout en conservant certains des fonctionnements le favorisant de l'autre, le CNFEL des années 2010-2016 semble aménager un modèle rigoureux « à exceptions ». Mais si les conditions d'agrément s'élèvent de nouveau, cela tient également à l'accroissement des contraintes liées à l'examen des dossiers. Avec la mise en place de la décision implicite d'acceptation (DIA), les examens gagnent en rapidité et limitent le temps accordé à chaque dossier.

1.2) La décision implicite d'acceptation ; un contexte d'examen plus contraint

Une des raisons qui favorise le retour d'une régulation protectrice est la mise en application de la loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013. Engagée courant 2013 dans le cadre du projet de « choc de simplification » des normes et procédures administratives, la loi vise à inverser le régime de décision implicite de l'administration publique. Une demande laissée en suspens plus de deux mois est désormais considérée comme acceptée et non plus refusée. Pour le CNFEL, l'application de loi suppose que tout organisme n'ayant pas reçu de réponse deux mois après qu'il a déposé son dossier peut considérer être agréé. Disposant d'une réserve constante de dossiers à traiter, l'entrée en vigueur de la loi met le Conseil en tension et l'oblige à adapter son rythme de travail :

***Pierre Bourguignon** : Il y a maintenant une nouvelle DIA... [inaudible]... qui pose la question de la décision implicite d'acceptation euh... on avait évoqué le fait que ça allait avoir des répercussions concrètes sur les conditions de travail et du coup sur le fond du travail... euh première information très bonne euh c'est que on est pas dans le délais classique de deux mois, dans les textes d'application, pour ce qui concerne notre travail, c'est quatre mois... ce qui n'est pas totalement illogique... cela étant il y a un délais de quatre mois et tout ce qui a été déposé après novembre... rentre dans cette catégorie... donc si on regarde un peu tout ce qui est a étudié euh... nous aurons une séance en janvier et une séance en mars. [...] Donc un, DIA. Deux, dates. Trois, conséquences ; nous aurons à traiter beaucoup de renouvellements et beaucoup de premières demandes. Par conséquent euh puisque vous avez les dates avant cela vous permettrait, non pas de bloquer la demi-journée mais de bloquer votre journée, tant qu'à faire... tant qu'à faire... ⁴⁸⁵*

Concrètement pour les membres, l'adoption de la décision implicite d'acceptation (DIA) double le nombre de dossiers rapportés par réunion, passant en moyenne de 16,2 pour l'année

⁴⁸⁵ Enregistrement de la séance n°112 du 04 décembre 2014. Archives du CNFEL.

2014 à plus de 30 pour l'année 2015. Dans la mesure où tous les dossiers doivent être désormais traités en moins de quatre mois, le temps des examens se contracte. Consécutivement, les séances s'allongent et le temps consacré au rapport de chaque dossier diminue. L'évolution est manifeste. Certains dossiers sont examinés de manière expéditive. Par exemple, lors de la séance du 25 juin 2015, les dossiers de l'Association des Maires du Nord et de l'Université Bretagne Occidentale (UBO) sont présentés en une vingtaine de seconde :

Bertrand Sabot [dossier de l'Association des Maires du Nord] : *C'est un dossier qui est très simple, excellent avec un bilan pédagogique excellent tout est très bien, les formations réalisées... tout cela fonctionne formidablement bien, il n'y a pas de mon point de vue, la moindre raison de ne pas accorder le renouvellement, et c'est pour ça que je donne un avis qui va dans ce sens.*

Pierre Bourguignon : *Bien... y a-t-il des demandes d'interventions ? Pas de demandes d'intervention... le vote est donc ouvert... l'avis du rapport est suivi à l'unanimité. OK. Nous allons quitter le Nord pour aller dans la Bretagne Occidentale. Claude Miqueu, l'université Bretagne Occidentale.*

Claude Miqueu : *Monsieur le président, c'est un excellent dossier. Vous avez là la preuve que l'université sait comment former les élus, les accompagner dans des démarches d'excellence, donc pour toutes ces raisons je propose un avis favorable, voire très favorable puisque 3000 élus ont été formés.*⁴⁸⁶

Ne rappelant plus, comme à l'accoutumée, l'historique des dossiers, ne détaillant plus les prévisions ou les bilans, le traitement de la moitié des dossiers se fait avec plus de rapidité et moins de précision. Cette contrainte temporelle provoque parallèlement une augmentation du taux de refus des dossiers de premières demandes qui passe de 63 % pour l'année 2014 à 70 % pour l'année 2015. En disposant de moins de temps pour entrer dans le fond des dossiers et nuancer les propositions, les décisions se prennent de manière plus tranchées à la défaveur des dossiers « moyens » ou comportant des défauts. C'est ce qui se passe pour les dossiers incomplets. Ne pouvant plus sursoir les décisions pour demander de plus amples informations sans déclencher la décision implicite d'acceptation, les membres abandonnent la décision de sursis pour préférer le refus. La décision implicite d'acceptation, en ce qu'elle alourdit la charge de travail dévolue aux membres, encourage le retour d'une politique de régulation rigoriste. En prenant moins le temps d'entrer dans le détail des dossiers, les membres adoptent une posture d'examen plus légère, ne présentant que l'essentiel des dossiers et basant une

⁴⁸⁶ Enregistrement de la séance n°116 du 25 juin 2015. Archives du CNFEL.

partie grandissante de leur rapport sur des critères informels. En s'articulant avec un retour progressif d'une logique de régulation stricte, les nouvelles contraintes s'imposant aux membres participent objectivement à rehausser les conditions d'accès à l'agrément. Cependant, la dimension spécifique de cette fermeture est qu'elle s'opère plus « par défaut » que par volonté réelle des membres. La rigidification des postures d'examen s'avère être beaucoup moins l'expression, comme auparavant, d'une volonté de protection du marché que la traduction d'une incertitude croissante des membres dans les méthodes d'examen qu'ils se dotent pour formuler leur avis.

2) Réguler le marché par interrogations : hésitations et questionnements des logiques d'examen

Contrairement à la manière dont se construisent et se transforment les logiques de protection du marché entre les années 1990 et 2010, la rigidification de l'accès à l'agrément n'est pas la traduction d'une volonté explicite. Certes, à partir de 2010, la démarche d'agrément « sous réserve » est rétrospectivement critiquée par le président du CNFEL tandis que le reste des membres participent collectivement à réhabiliter un principe de gestion rigoriste des dossiers. Néanmoins, cette nouvelle reformulation de la politique de régulation se réalise dans un climat particulier. Réalisée « en acte » depuis l'entrée en fonction du CNFEL, sa mise en application se fait plus difficilement qu'auparavant. Questionnant la validité des règles de cohérence préétablies ou hésitant sur les évolutions à porter aux nouveaux enjeux qu'ils rencontrent, les membres du Conseil expriment des doutes sur leur manière de réguler le marché. Qu'il s'agisse de l'usage du motif du prix⁴⁸⁷ ou du « lobbying » pour les dossiers de premières demandes, ou des motifs de statuts⁴⁸⁸ ou de bilan⁴⁸⁹ pour les dossiers de renouvellement, le débat devient une modalité « normale » de gestion de la politique de régulation du marché.

Un des exemples les plus révélateurs s'observe sur la notion de « l'étroitesse de l'offre » et de la manière de la caractériser. Deux dossiers cristallisent particulièrement les discussions. Lors de la séance du 02 octobre 2014, le dossier de « l'Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle » (ICSI) pose la question de l'excessive spécialisation de la thématique de

⁴⁸⁷ Enregistrement de la séance n°118 du 12 novembre 2015. Archives du CNFEL.

⁴⁸⁸ Entre la séance n°110 du 26 juin 2014 jusqu'à la séance du n°123 du 1 septembre 2016.

⁴⁸⁹ Enregistrement de la séance n°118 du 12 novembre 2015. Archives du CNFEL.

formation proposée sur les risques industriels. D'un côté, le rapporteur⁴⁹⁰ estime que le sujet peut intéresser un certain nombre d'élus, mais de l'autre qu'un avis favorable serait contradictoire avec la « doctrine » du Conseil concernant l'étroitesse de l'offre. Proposant un avis favorable par défaut, dans la mesure où il ne trouve pas de justification suffisante pour le refuser, l'examen du rapporteur provoque un débat qui explicite la polysémie avec laquelle les membres utilisent la notion « d'étroitesse ». Bertrand Sabot rappelle que la notion n'est pas seulement invoquée pour caractériser le refus d'un dossier où l'offre serait trop faible mais également pour refuser des dossiers au motif d'une crainte de confusion entre l'offre de formation et les activités commerciales de l'organisme. Vanick Berberian précise que le motif de l'étroitesse est aussi utilisé par « accommodement », permettant aux membres de justifier le refus d'un certain nombre d'offres de formation jugées « mauvaises » sans être obligé de clairement l'exprimer.⁴⁹¹

Peu après cet échange, l'examen du dossier de la SARL « Joël Licciardi formation » repose les mêmes questionnements⁴⁹². Pour Geneviève Broussy la notion est ambiguë, pour Bruno Rémond elle doit être utilisée en fonction de l'adéquation que les membres se font eux-mêmes entre les organismes et leurs offres de formation tout en permettant d'écarter les offres perçues comme étant de « lobbying », alors que pour Claude Miqueu, son usage fait courir le risque de contentieux de la part des organismes refusés en ce qu'elle n'est pas assez explicite. Si elle fait régulièrement problème, la question de la notion d'étroitesse n'est pas inscrite à l'ordre du jour des débats officiels du CNFEL avant le 25 juin 2015. Sous l'impulsion du secrétariat⁴⁹³, le CNFEL est invité à redéfinir plus clairement les concepts de « spécialisation » et « d'étroitesse » pour expliciter les différentes réalités que son utilisation recouvre :

⁴⁹⁰ Marie-France Le Bozec, ancienne maire de la Ferrière-aux-Étangs (DVD), membre du Collège des personnalités qualifiées.

⁴⁹¹ Enregistrement de la séance n°111 du 2 octobre 2014. Archives du CNFEL.

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ Déjà, dès 2008, une note du secrétariat faisait le point sur la question de la doctrine de « l'excessive spécialisation ». Mais à partir des années 2014-2015, une série de recours gracieux reviennent à la DGCL au motif que la notion d'étroitesse est discutable. La transcription de la notion d'étroitesse pour motiver les refus pose dès lors un problème aux membres du secrétariat comme Margaux Bertaud (rencontrée en 2017 durant la période d'observation au sein du ministère de l'Intérieur) qui entreprend en 2014 de formaliser l'ensemble des critères de refus utilisés par les membres du CNFEL pour éviter tout recours juridiques contentieux de la part des organismes.

Pierre Bourguignon : [...] *Je souhaite que de 12h30 à 13h, profitant du fait que... le plus grand nombre d'entre nous euh... est là euh et que la diversité en particulier de nos différents collègues qualifiés, peut permettre que nous réfléchissions sur un point essentiel et fondamental euh... comment éviter de rester enfermé dans un pseudo concept d'étroitesse quand, sur un certain nombre de dossiers on dit « ça va pas ». Car si l'étroitesse pour nous ça parle, euh... à l'expérience quand c'est étroit ça va pas après mais on ne le sait qu'après, et comment avant peut-on éviter quelques catastrophes économiques pour des gens qui auraient eu l'agrément alors que nous on savait que l'étroitesse, mais le terme n'est pas bon, comme disait récemment un président de tribunal de grande instance, parlant du travail d'autres juristes ; il ne faut pas confondre morale et loi. Donc euh... je propose que nous ayons une demi-heure de réflexion là-dessus et j'ai demandé qu'on puisse reprendre, rouvrir rapidement pour présenter les choses.*⁴⁹⁴

La manière dont le président du Conseil introduit le sujet traduit une nette évolution dans la perception du critère. En le présentant comme un « pseudo concept », dans lequel le CNFEL serait « enfermé », le travail à réaliser serait pour lui de « dé-moraliser » son usage pour en faire une notion plus univoque et objective. Toutefois, pour le secrétariat, l'exercice ne consiste pas à engager une discussion avec les membres concernant l'utilisation de la notion d'étroitesse, mais plus à expliciter les différents cas de figures dans lesquels les membres sont amenés à l'utiliser pour éviter des risques de contentieux avec les organismes de formation refusés. Pour lui, cette notion recouvre quatre dimensions distinctes. Quand l'organisme ne comporte qu'une seule personne, ce qui a pour effet de justifier l'exclusion des professions libérales. Quand l'offre de formation est monothématique, ce qui justifie le refus systématique des dossiers d'entreprise de conseil, de communication ou d'apprentissage des langues. Quand il n'y a qu'une seule formation proposée. Enfin, quand l'organisme est spécialisé dans un domaine de formation. Cette précision est appréciée par les membres qui trouvent, dans les propos de la cheffe de bureau, un éclairage sur leur manière d'utiliser le critère de l'étroitesse qu'ils ne semblaient pas avoir auparavant. Cependant, cette clarification amène moins les membres à entreprendre de mieux circonstancier les critères de refus invoqués que d'adopter le souci du secrétariat que de protéger le CNFEL contre de possibles contentieux qu'il perdrait à cause de l'emploi d'une notion mal définie.

Si elle fait problème aussi bien pour les membres du CNFEL que pour l'administration, au point de faire partie de l'ordre du jour de la séance du 25 juin 2015, la question de la notion d'étroitesse et de son usage n'est pas fondamentalement résolue après cette séance. La seule

⁴⁹⁴ Enregistrement de la séance n°116 du 25 juin 2015. Archives du CNFEL.

modification visible se constate dans le décroît quantitatif de l'usage du critère entre les années 2014-2016, passant de 25 % du total des motifs invoqués à moins de 10 %. À l'exemple du questionnement sur la notion de « l'étroitesse de l'offre » qui empreint le CNFEL en parallèle de plusieurs autres, il apparaît que le retour progressif à une logique de régulation stricte à partir des années 2010 se réalise dans un contexte où les membres remettent en cause les évidences de certaines pratiques et méthodes de régulation. L'accroissement des décisions défavorables n'étant, de ce point de vue, moins une volonté explicite qu'un effet collatéral d'une perte de certitude sur les méthodes de conduction d'une régulation stable dans le temps.

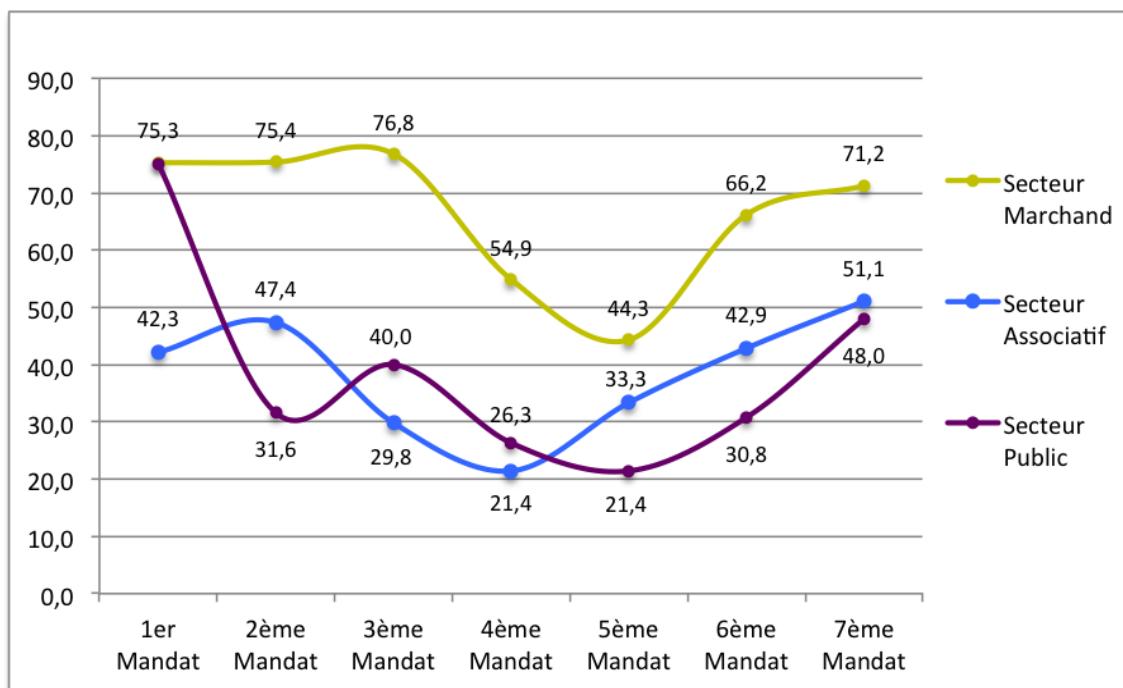
*

En ne réussissant pas à stabiliser le sens qu'il donne à la régulation qu'il exerce, le rôle du CNFEL évolue entre 1993 et 2016. D'abord protecteur, son rôle se transforme au cours des années 2000 pour se faire facilitateur avant de retourner sur des principes plus rigoureux. Cette instabilité traduit en creux le caractère flou que conserve encore aujourd'hui la formation des élus locaux pour ceux en charge de l'organiser. N'ayant jamais posé de définition sur sa nature, ses ressemblances ou divergences avec la formation professionnelle, ses spécificités en termes de thématiques ou de pédagogies adaptées au public des élus locaux, le CNFEL, ses membres, ainsi que le ministère de l'Intérieur, ne cessent de réguler le droit « en acte », par accommodement. Ajustée suivant des effets de contextes, des personnalités actives au sein du CNFEL ou encore des dossiers examinés, la régulation du marché reste conjoncturelle et malléable suivant l'état des débats en cours et des rapports de force en présence. Surtout que les différents membres du CNFEL n'instaurent pas qu'une seule régulation. Dans la pratique, ils en déclinent plutôt trois, suivant l'origine des dossiers (associatif, entreprise, établissement public), régulations qui connaissent des évolutions distinctes.

Chapitre 3 – Des organismes de formation soumis à un traitement différencié

Malgré le fait qu'ils se dotent d'une méthode d'examen standardisée pour analyser de manière équivalente l'ensemble des dossiers, les membres du CNFEL adoptent une posture différenciée suivant l'origine du dossier. C'est l'une des raisons qui participe à l'instabilité de la régulation du marché. En effet, la régulation exercée par les membres s'avère à la fois inégale selon les secteurs et évolutive dans le temps.

Graphique 7 : Taux de refus par secteur - 1ères demandes



Clef de lecture : Sur 100 dossiers déposés par le secteur marchand au cours du 3^{ème} mandat, 76,8 étaient refusés par les membres du CNFEL.

Au cours des années 1990-2000, les membres du CNFEL installent une régulation variable des dossiers dans le cadre d'une gestion rigoureuse des demandes. La volonté de protéger le marché se construit en grande partie contre le secteur marchand supposé être peu connaisseur des élus et attiré par les financements publics du droit. Dans cette période, les trois quarts des dossiers des entreprises sont systématiquement refusés alors que 50 à 70 % des demandes des associations et établissements publics sont acceptés. C'est à partir des années 2000-2005, entre le 3^{ème} et le 4^{ème} mandat, que la situation évolue. Le changement de modèle de régulation du CNFEL diminue le taux de refus pour chaque secteur. C'est principalement le cas pour les dossiers d'entreprises qui passent pour la première fois en dessous des 50 % de refus, arrivant presque au niveau du secteur associatif. Dans un contexte de « libéralisation »

de la régulation, la place des entreprises se normalise et devient même en partie souhaitée par des membres qui promeuvent la libre concurrence au sein du marché.

À partir des années 2010, lorsque la parenthèse libérale se referme, les taux de refus redeviennent conséquents et les inégalités de traitement se réaffirment. Si les disparités redeviennent structurantes, elles ne se réappliquent pas exactement de la même manière que lors des premiers mandats. Poussés par un contexte d'examen de plus en plus contraint⁴⁹⁵, les membres redonnent du sens aux suspicions commerciales des entreprises qui se transforment en suspicions de lobbying auprès des élus. Les associations restent les organismes les plus facilement acceptés mais des critiques émaillent l'évidence de leur place sur le marché. Les hésitations envers le secteur public demeurent mais se construisent progressivement comme une modalité de gestion assumée. En fait, entre 1993 et 2016, le CNFEL ne fait pas entrer sur le marché les mêmes organismes pour les mêmes raisons, ce qui participe à faire varier l'offre de formation proposée aux élus locaux.

⁴⁹⁵ Par l'instauration de la décision implicite d'acceptation (DIA)

I) Procédure unique et inégalités de traitement ; la variabilité de la politique de régulation entre les secteurs (1994-2000)

Bien que le CNFEL connaisse des difficultés pour se stabiliser et socialiser ses membres au début de son histoire, il réussit assez vite à standardiser les méthodes d'examen des dossiers. Les rapports présentés par les membres mettent en avant la nature juridique de l'organisme (association, structure publique, entreprise etc), l'identité des dirigeants et des équipes de formation, l'historique des organismes ainsi que leur emplacement géographique. Cette présentation permet notamment de préciser les statuts de l'organisme et de contrôler la présence d'une mention relative à la formation des élus locaux ;

Monsieur Dupuis, rapporteur, précise que le [...] est une association régie par la loi de 1901 dont le siège est situé [...] à Paris (1^{er}). Présidée par monsieur [...], vice-président de la région [...], cette association dont le secrétaire est monsieur [...] et le trésorier monsieur [...], maire de [...], a été créée en 1992 et a pour objet de dispenser de la formation aux élus locaux.⁴⁹⁶

Dès cette étape, certains commentaires d'appréciation peuvent, d'ores et déjà, être exprimés par les membres du Conseil pour orienter un avis. Ensuite, le rapporteur indique les moyens dont dispose l'organisme pour remplir sa mission ; bâtiments, moyens financiers, pédagogiques et humains. Ici également, l'énumération des ressources des organismes invitent à des appréciations sur les capacités estimées de la structure. C'est le moment où les rapporteurs précisent la situation des organismes, leurs liens avec d'autres structures, leurs déboires avec la justice, leur passif de dette ou des situations vécues en interne quand ils le savent. Enfin, l'attention est portée sur l'offre de formation. La présentation se concentre sur les thématiques abordées (finances, urbanisme, écologie etc) et cherche à détailler concrètement à la fois la modalité de déroulement des stages ainsi que les méthodes pédagogiques retenues. Une attention est portée, à cette occasion, sur la cohérence des liens entre les formateurs, leurs expériences professionnelles, et les thèmes abordés. Parfois, les prix des formations sont mentionnés mais seulement quand ils paraissent inappropriés, et plutôt après les années 2010.

⁴⁹⁶ Exemple d'un début de présentation d'un dossier d'un organisme primo-demandeur emprunté au rapport d'une association lors de la séance du 24 février 1994.

Sur la base de ces différents éléments, le rapporteur synthétise un avis reprenant les arguments forts pour proposer au reste du Conseil de se prononcer par rapport à sa propre appréciation. Couramment, la conclusion du rapporteur ouvre un temps d'échanges entre les membres qui ne devient que rarement un débat avec des points de vue opposés. Tout au plus, des précisions sont apportées permettant aux membres de rappeler certains éléments du dossier ou d'en rajouter de supplémentaires. D'apparence standardisé, le traitement des dossiers en séance permet aux rapporteurs de tirer des « faisceaux d'indices » qui ne placent pas, paradoxalement, les organismes sur un pied d'égalité. Loin d'être neutre, cette méthodologie de présentation des dossiers permet moins aux membres de réaliser des examens objectifs et standardisés que d'exprimer un ensemble confus et mouvant d'avis et de prénotions sur ce qu'ils estiment correspondre, à un moment donné, à l'idée qu'ils se font de la formation pour les élus locaux.

Confus et mouvant car, alors que le CNFEL a pour principale mission de définir de manière formelle les grandes orientations de la formation des élus en plus que de conseiller le ministre de l'Intérieur sur les avis à rendre, ce dernier ne formalise pas de cadre explicite pour structurer une vision cohérente de la formation des élus et de son marché. Spécialement visible statistiquement⁴⁹⁷, la politique de régulation développée par le CNFEL, et l'ensemble des modèles qu'il va imaginer au fur et à mesure de son exercice, fait apparaître une nette différence de traitement entre les secteurs associatifs, marchands et publics.

⁴⁹⁷ Se référer aux Annexes n°5 et 6 pp. 372.

1) L'évidence associative ; la prévalence des associations d'élus dans le système de l'agrément

Parmi l'ensemble des organismes qui déposent un dossier de premier agrément entre 1994 et 1998, les associations⁴⁹⁸ sont celles qui pâttissent le moins de la nature rigoriste de la politique de régulation du marché en ne descendant jamais en dessous des 50 % d'avis favorables. Cette indulgence envers ce type précis d'organisme, comparativement aux 75 % de refus des secteurs marchands et publics lors du premier mandat, peut être comprise au travers de trois paramètres.

Le premier réside dans la relation qu'entretient une partie des membres du Conseil avec l'univers édilitaire et les structures associatives qui le constituent. Souvent multi-cumulants, les membres « élus locaux » du CNFEL ont régulièrement des parcours convergents avec certaines de ces associations. C'est d'ailleurs sur la base de cette multipositionnalité, que leur recrutement au CNFEL s'est réalisé. Par cela, les membres du CNFEL partagent une certaine familiarité avec les associations civiles ou d'élus et leur modalité de fonctionnement. Ce rapport privilégié s'observe explicitement en séance. Puisque la règle déontologique en vigueur invite les membres impliqués dans l'exercice d'un organisme prétendant à l'agrément à s'absenter durant le rapport du dossier et ne pas participer au vote, les comptes rendus des séances des deux premiers mandats informent par exemple que, en plus d'être le président de la « Fédération Nationale des Maires Ruraux », le président du CNFEL François Paour, est également membre de « l'Association pour la Formation dans les Marchés Publics ». Également, Marc Censi, en plus d'être le président « l'Assemblée des Districts et des Communautés de France » (ADCF) a également des responsabilités au sein de la Société d'Économie Mixte du Grand Rodez. Serge Regourd est quant à lui membre du conseil d'administration du « Centre d'Étude et de Recherches Internationales sur la Gestion et l'Information des Collectivités Territoriales » et proche de « l'Association des Maires de Tarn-et-Garonne », Claude Miqueu, administrateur de « Mairie 2000 », Alain Vasselle, président de « l'Association des Maires de l'Oise » et Pierre Bourguignon, de « l'Association des Maires de France Ville et Banlieue » (AMVBF)⁴⁹⁹ etc.

En se basant sur une connaissance personnelle de l'univers des associations édilitaires, préexistante à leur engagement au sein du CNFEL, les membres du Conseil nourrissent un

⁴⁹⁸ Précisons que parmi les associations à demander l'agrément, toutes ne sont pas des associations d'élus.

⁴⁹⁹ Pour plus de détail, voir l'Annexe n°12 p.380.

certain sentiment « d'évidence » quant à leur rôle d'instances formatrices pour les élus. Comme le précisait François Paour au journal « Vie Publique » lorsqu'on lui faisait remarquer l'importance des associations d'élus agréées au 1^{er} juillet 1994 ;

*S'il se trouve que les associations d'élus obtiennent plus d'agrément que d'autres pétitionnaires, c'est tout simplement parce qu'elles ont évidemment vocation à former les élus qu'elles regroupent et informent déjà.*⁵⁰⁰

De l'*a priori* faisant « aller de soi » l'action de formation des associations d'élus, l'instruction des dossiers lors des séances, ainsi que les critères adoptés pour les examiner, forment ensemble un second paramètre qui renforce la perception positive qu'entretiennent les membres à leur égard. Souvent construites autour de statuts afférents à l'organisation, la rencontre ou le soutien des élus locaux, les associations d'élus ont pour avantage, contrairement aux autres types de structures, de pouvoir se soustraire à un travail de justification de leur démarche d'agrément. La construction des dossiers de demande permet aux associations d'élus de se distinguer en faisant apparaître des équipes de direction connues et reconnues par les membres eux-mêmes ; « [...] *l'association située à Châlons-sur-Marne est présidée par Jacques Machet, sénateur-maire bien connu de Jonchery-sur-Suippe [...]* », « *l'Association, créée en 1996 par fusion avec l'ancienne association de l'« Université pour la Démocratie Locale » (UDL) est actuellement présidée par François Bayrou, ministre de l'Éducation Nationale [...]* », etc. La familiarité avec les associations édilitaires se fondant, notamment, par l'interconnaissance avec les dirigeants de ces structures au profil social proche de celui des membres du CNFEL.

Aussi, l'usage de référentiels communs propres à l'univers des collectivités locales permettent aux associations d'élus de formuler des offres de formation aisément appréhendables par les membres du CNFEL. Elles sont à dominante pluridisciplinaires, traitant des enjeux généraux, organisées sur quelques heures par des formateurs souvent eux-mêmes élus locaux, en une ou deux journées, dans une tranche tarifaire assez accessible. Ces offres de formation édilitaires arrivent à incarner avec succès le certain équilibre que valorisent tacitement les membres du CNFEL.

Le troisième et dernier paramètre se trouve dans le traitement de faveur que les membres réservent à une catégorie spécifique d'organismes que sont les associations départementales des maires. Puisque ces associations sont réparties sur tout le territoire national et organisées

⁵⁰⁰ Interview de F. Paour. Revue « Vie Publique », n°248, Septembre 1994, op cit. pp. 31-33.

par l'une des principales associations représentatives des élus locaux de France (l'AMF), les membres invitent très rapidement le président de l'AMF⁵⁰¹ pour que ce dernier les « informe des besoins de formation des élus locaux tels qu'ils sont recensés par l'AMF »⁵⁰². Cette occasion donnée au représentant de l'AMF pour légitimer l'action de formation des associations départementales semble entrer en écho avec les attentes des membres du CNFEL qui leur réservent, à partir de ce moment, un traitement préférentiel comparativement aux autres organismes. Par exemple, les associations de maire n'ont pas besoin de justifier de leur statut. Les associations des Ardennes ou d'Indre et Loire, ainsi que l'Association Française du Conseil des Communes et Région d'Europe (AFCCRE), alors présidée par Jacques Chaban-Delmas, ne pâtiennent pas de ce manque pour recueillir l'avis favorable des membres. Elles peuvent même ne proposer que des séances d'information⁵⁰³ ou des « dîners de formation » et recevoir l'assentiment du Conseil. Quand un rapporteur repère un défaut manifeste, comme pour le dossier de l'union des maires de la Dordogne lors de la séance du 10 juin 1996, la majorité des membres préfère agréer la structure plutôt que de rompre avec la cohérence des décisions favorables à leur égard.

Face à la fermeté mise en avant par les membres du CNFEL, les associations éditaires semblent autorisées à pouvoir dévier, parfois de manière très marquée, des critères retenus et adopter des pratiques condamnées pour d'autres organismes. Par exemple, lorsque de la société commerciale « Institut d'Étude Territoriale » fait apparaître le nom d'un des membres du CNFEL dans ses personnels formateurs sans son accord, les membres s'accordent pour s'insurger contre des méthodes « contraires à l'éthique » et considérer l'emploi abusif de patronymes comme un motif suffisant pour formuler un refus⁵⁰⁴. En revanche, lorsque la même expérience se renouvelle à la séance suivante⁵⁰⁵ pour une association d'élus comme « l'Association Nationale pour la Démocratie Locale » (ANDL), le procédé n'est plus considéré que comme « maladroite ». Cette indulgence du CNFEL se mesure également de manière rétrospective au détour d'une conversation entre les membres concernant leur rapport aux associations d'élus :

⁵⁰¹ Alors représentée par Jean-Paul Delevoye.

⁵⁰² Compte rendu de séance du CNFEL du 24 Février 1994. Archives du CNFEL. p. 3-5

⁵⁰³ C'est-à-dire réunissant plusieurs dizaines d'élus simultanément, sur des temps très courts (1 heure à 3 heures maximum), et sur des thèmes plutôt généraux et imprécis.

⁵⁰⁴ Compte rendu de la séance n°7 du 20 avril 1994 du CNFEL. Archives du CNFEL. p. 5-6

⁵⁰⁵ Compte rendu de la séance n°8 du 04 mai 1994 du CNFEL. Archives du CNFEL. p. 14.

Pierre Bourguignon : *C'est vrai que depuis que le... depuis qu'il y a la loi [du 3 février 1992] et depuis qu'il y a le travail du Conseil euh sur les demandes d'agrément puis de renouvellement euh d'association départementales des maires, quel que soit leur nom exact, mais les associations départementales des maires, euh... nous avons été combien de fois à dire « c'est quand même un peu léger » ? Bon ça a quand même un peu évolué, on est souvent sorti du diner euh où tu déjeunais euh ce qui est encore pire que les séances d'information de deux heures hein bon [...].⁵⁰⁶*

Ainsi, même s'ils se dotent de doctrines et de règles de cohérence, qu'ils s'efforcent d'édifier une politique générale de régulation des dossiers de première demande et d'examiner les dossiers au travers d'une procédure standardisée, les membres du CNFEL ne fondent pas leurs appréciations équitablement entre tous les dossiers qu'ils reçoivent. Car d'un côté, s'ils se révèlent plutôt conciliants avec les associations d'élus et plus particulièrement avec les associations de maire, ils adoptent une posture inverse pour les entreprises et les autres structures commerciales.

2) La condamnation du mercantilisme : la méfiance vis-à-vis des entreprises

Minoritaires face au nombre de dossiers provenant du secteur associatif durant le premier mandat, les entreprises deviennent, dès le second, le type d'organisme le plus important à entreprendre la demande d'agrément⁵⁰⁷. Cependant, le secteur marchand n'est pas constitué de manière homogène. Coexistent des professions libérales, des entreprises unipersonnelles et sociétés à responsabilités limitées ou simplifiées (EURL, SARL et SAS) ainsi que des sociétés anonymes (SA) qui proviennent d'horizons variés, plus ou moins proche de la question de la formation des élus locaux et proposant des formations divergentes. Contrairement aux associations, les entreprises se confrontent à la fermeté de la régulation des membres du Conseil qui écartent 113 des 150 dossiers examinés durant les deux premiers mandats, soit 75 % de l'ensemble des demandes provenant du secteur marchand. Parmi ces dossiers éliminés, certains se démarquent par le caractère systématique des refus qu'ils suscitent. C'est le cas pour les dossiers provenant des professions libérales et des centres d'apprentissage de langues.

⁵⁰⁶ Intervention de P. Bourguignon lors de la séance du CNFEL du 3 novembre 2016. Enregistrement audio. Archives du CNFEL.

⁵⁰⁷ Voir l'Annexe 3 p. 371.

Pour les premiers, les membres partent du principe qu'une offre de formation portée par une seule personne est forcément ou trop spécifique ou trop précaire en termes de moyens. C'est cette vision qui participe à écarter la société « L'écrit-voir », deuxième dossier examiné par le CNFEL lors de sa 3^{ème} séance du 9 février 1994. Critiquée pour l'absence de locaux et d'une offre tournée vers la communication jugée trop spécialisée, cette décision se construit comme un point de référence pour les membres du Conseil qui reprennent ces éléments pour justifier le refus d'un second auto-entrepreneur, « Latour Formation Conseil » lors de la séance du 20 avril 1994. Pour les seize autres demandes de professions libérales qui arrivent devant le CNFEL, cette doctrine est avancée pour justifier les refus dans une logique de cohérence, indépendamment des qualités intrinsèques des dossiers ou des offres de formation.

Pour les centres d'apprentissage de langues, une opération similaire se met en place à leur rencontre. Les offres de formation en langues sont jugées comme « non prioritaires » face aux autres besoins des élus et, sans que cela soit formellement décidé, cette décision fait jurisprudence pour tous les autres centres proposant les mêmes thèmes d'apprentissages. Ainsi, en quelques séances seulement, les membres du Conseil construisent un cadre qui participe à écarter tacitement plus de 16 % de l'ensemble des demandes provenant du secteur marchand, soit dix-huit professions libérales et six centres de langues.

Pour le reste, les membres du CNFEL adoptent une posture de suspicion. Chaque organisme commercial doit démontrer sa connaissance de l'univers des collectivités locales et de l'adaptation de ses offres de formation aux besoins des élus. Cette attente, n'apparaissant pas explicitement dans les motifs de refus, s'exprime de manière informelle par l'usage des motifs de refus sur la spécificité des offres, qui ne permettent pas de répondre « à l'ensemble des besoins des élus », et de leur « inadaptation » pour rendre service aux élus. Cette suspicion traduit l'inquiétude des représentants du CNFEL concernant l'imprécision de l'agrément ministériel qui n'oblige pas les organismes à respecter strictement les projets de formations ou l'échelle d'intervention indiquée dans le dossier de demande. Conscients de cela, les membres mettent en débat la limitation de l'agrément. Dès la 4^{ème} séance du Conseil, le 24 février 1994, ils émettent l'idée de limiter les échelles géographiques d'intervention des organismes et leur offre de formation. Mais chaque proposition se confronte à un refus de l'administration. En réaction, les membres adoptent un principe de précaution. Pour eux, il devient préférable de refuser un dossier douteux, partiel ou peu adapté que de le laisser entrer sur le marché.

Les organismes commerciaux pâtiennent particulièrement de cette posture. Par exemple, lorsque la « Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Territoriales et des Associations »

(SMACLA) dépose un dossier d'agrément en avril 1994, parce que son activité principale n'est pas la formation des élus locaux, les membres s'accordent pour considérer que « *la proposition de formation relève d'une politique de diversification d'activité et de ressources de l'entreprise susceptible de constituer un détournement des textes réglementaires (...)* »⁵⁰⁸. Malgré l'intérêt potentiel des formations proposées sur les risques légaux liés à l'activité des élus locaux, la SMACLA est refusée sur le doute qu'elle éveille chez les membres. Valables également pour des dossiers tels que ceux de « l'Institut d'Études Territoriales », du « Groupe Europe Services », de « DELTA vidéo » ou de la société « Élan Europe », les membres du CNFEL rejettent dans l'illégitime les démarches d'un grand nombre d'entreprises pour protéger l'intégrité du marché. D'ailleurs, certaines entreprises sont mêmes refusées « pour faire exemple ». C'est le cas de la société anonyme « Marianne Finances », refusée pour décourager les établissements bancaires à entreprendre la demande d'un agrément :

*M. Bourdin constate que parmi les actionnaires figure le Crédit Local de France qui est un prestataire des collectivités locales. Il indique être opposé à ce que les partenaires des collectivités territoriales soient, parallèlement, les formateurs des élus. Il fait également observer qu'accorder un agrément à cet organisme aura pour conséquence d'inciter d'autres établissements bancaires à créer des organismes de formation ce qui, de son point de vue, constitue un risque potentiel de demandes conventionnelles d'agrément.*⁵⁰⁹

Le rapport suspicieux que les membres entretiennent aux organismes du secteur marchand, associé à une politique de régulation stricte du marché, participent au refus de la très grande majorité des entreprises. Les 31 dossiers du secteur marchand approuvés par le CNFEL entre le premier et le second mandat témoignent alors de caractéristiques bien particulières. Premièrement, 60 % d'entre eux justifient soit d'une expérience préalable dans la formation des élus aux côtés d'associations d'élus ou de collectivités soit d'une équipe de direction ou d'une présidence tenue par des élus locaux eux-mêmes soit, plus rarement, de relations avec les membres du Conseil. Dans un cas, les expériences passées et les relations entretenues avec l'univers des collectivités locales agissent comme des garants symboliques du sérieux des organismes et de la confiance que les membres peuvent leur reconnaître⁵¹⁰. Dans l'autre cas,

⁵⁰⁸ Compte rendu de la séance n°6 du 6 avril 1994. Archives du CNFEL. p. 9

⁵⁰⁹ Compte rendu de la séance n°9 du 18 mai 1994. Archives du CNFEL. p. 14

⁵¹⁰ C'est le cas notamment de « l'institut de management territorial européen » (dont le président est Alain Vasselle, membre du CNFEL) qui doit son agrément par le travail mené depuis plusieurs années avec l'association des présidents des conseils généraux (APCG) ou de la société « Collectives

la présence d'élus dans les équipes de direction confère aux membres une sensation d'interconnaissance avec les personnels en charge de la formation, ce qui agit comme un argument en faveur de l'organisme⁵¹¹.

Deuxièmement, 10 % des dossiers entrent sur le marché grâce à des conditions particulières. L'une d'entre-elle est la mobilisation d'une raison d'ordre géographique pour la société « Médiation Mayotte ». Dans la mesure où aucune offre de formation n'existe sur le territoire, les membres décident de laisser l'entreprise débiter une activité faute de mieux, même si le dossier est jugé à l'unanimité comme médiocre. Et enfin, le dernier 30 % des dossiers étant ceux qui, sans bénéficier de proximité ou d'expérience préalable avec les élus et les collectivités locales ou de profiter de conditions particulières, réussissent à réunir toutes les conditions attendues par les membres du Conseil. Très exactement, ces dossiers sont au nombre de dix. Ce sont par exemple les sociétés « Arthema », « Cominser », « Quaternaire » etc, qui partagent le fait d'avoir réussi à proposer des offres de formation respectant la fine équation imposée par les régulateurs du marché.

Ainsi, le très faible nombre d'entreprises acceptées par le CNFEL, et d'autant plus pour celles qui ne s'appuient que sur les qualités de leur offre, démontre que ce type de dossier reçoit bien un traitement particulièrement divergent que celui réservé aux dossiers des associations d'élus. Cependant, même si à eux deux, associations et entreprises représentent la grande majorité du travail des membres du CNFEL, la demande d'agrément provient également du secteur public qui reçoit, également, un traitement particulier de la part du CNFEL.

3) L'indétermination vis-à-vis des structures publiques

Alors qu'une politique de régulation se construit de manière assez nette au cours des deux premiers mandats pour le secteur associatif et le secteur marchand, plutôt favorable pour le premier et défavorable pour le second, les membres du Conseil ne réussissent pas à stabiliser une posture unique concernant le secteur public. Les avis témoignent de ces fluctuations et des hésitations qui s'expriment alors chez les membres. C'est le cas pour les Chambres de

Conseils » portée par les bonnes appréciations de « l'Association des Maires de l'Oise » et de plusieurs communes de Seine-et-Marne.

⁵¹¹ C'est le cas de la société des éditions du « Juris-Classeur » anobli en séance par la présence de M. Auby dans le conseil d'administration, de la société « Agorel » qui peut bénéficier d'un petit mot en sa faveur de la part de Jean Voiron qui reporte sa bonne réputation ou encore de l'entreprises « Élus Formation » administrée par des élus locaux.

Commerce et d'Industrie (CCI) ainsi que pour les universités. Toutefois, l'indécision des membres se mesure particulièrement dans la gestion des demandes émanant des Groupements d'Établissement d'Enseignement (GRETA).

Au départ, le CNFEL adopte une position de refus systématique. Lors de la 4^{ème} séance du 24 février 1994, les membres s'accordent pour reconnaître que le dossier du « GRETA du Velay » situé en Haute-Loire n'est pas un mauvais dossier en lui-même mais que « *la formation n'entre pas dans les missions de ce type d'établissement public* »⁵¹². Cette position de principe fonde les futurs examens des neuf dossiers suivants⁵¹³ et leur refus motivé par l'incompatibilité de statut juridique. La règle de cohérence évolue de manière contradictoire lorsque les membres⁵¹⁴ se prononcent favorablement sur le dossier du GRETA de l'Ariège⁵¹⁵ lors de la séance du 20 juin 1996. Contrairement aux autres dossiers, plusieurs éléments jouent en sa faveur. En premier lieu, le rapporteur note la présence d'élus locaux dans l'équipe pédagogique. De plus, l'expérience antérieure de la structure avec des communes de l'Ariège est positivement remarquée. Enfin, les relations entretenues avec le Centre d'Études et de Recherches Internationales sur la Gestion et l'Information des Collectivités Locales (CERIGICLE), sont également relevées. Bénéficiant d'une posture singulière à l'égard de l'univers des élus locaux, le GRETA de l'Ariège réussit à se soustraire au refus systématique des membres et à questionner sa pertinence.

En effet, l'instabilité de la doctrine pour les GRETA place les membres du Conseil devant une difficulté lorsque l'ordre du jour de la 39^{ème} séance du 9 septembre 1999⁵¹⁶ prévoit l'examen simultané de huit demandes de GRETA. S'ils restent partisans d'un rejet plutôt systématique, la position du ministère inquiète. Les membres cherchent une nouvelle manière de considérer ces dossiers, plus en phase avec les attentes du ministère. Les débats ne sont toutefois pas unanimes ; des membres comme Thierry Chandernagor et Claude Terouinard défendent l'idée d'un refus systématique de ces structures qui risquent, par leur nombre, de monopoliser l'offre de formation dans certains territoires où elles seront les seuls organismes agréés. D'autres comme Jean Proveux, Jean-François Grandbastien ou Pierre Bourguignon adoptent une vision plus consensuelle en mettant la capacité des GRETA à se mettre au

⁵¹² Compte rendu de la séance n°4 du 24 février 1994. Archives du CNFEL. p. 10-11

⁵¹³ À savoir les GRETA de Limoges, des Hautes-Alpes, du Val D'allier, de Marseille Sud, du Vaucluse, le GRETA « Geforme 94 », de Mayotte, de Charente et de Dieuze-Strasbourg.

⁵¹⁴ Il faut signaler qu'au moment du vote, il n'y a que six membres présents qui détiennent chacun un pouvoir d'une personne représentée.

⁵¹⁵ Compte rendu de la séance n°24 du 20 juin 1996. Archives du CNFEL. p. 10-11

⁵¹⁶ Compte rendu de la séance n°39 du 9 septembre 1999. Archives du CNFEL. p. 3-5.

niveau des élus locaux et proposer des formations adaptées. De plus, leur répartition géographique pourrait combler certaines zones sans organisme de formation. Pour clore ce désaccord interne, les membres s'accordent pour créer un groupe de travail restreint composé de Jean Proveux, Jean-François Grandbastien, Claude Terouinard et Touvet sous la direction de Pierre Bourguignon chargé de définir une position commune au CNFEL concernant l'agrément des GRETA. Ce groupe se réunit le 8 novembre 1999 pour auditionner à tour de rôle Georgette Bonnier, responsable du département « formation continue » à la direction des enseignements scolaires du ministère de l'Éducation Nationale, Marie-Paule Lageix, déléguée à la formation continue de l'académie de Grenoble et Jean-Louis Blanc en charge de la formation des élus au sein du GRETA « Geforme 94 ».

Cette audition est l'occasion pour les trois représentants de préciser la volonté des GRETA sur la question de la formation des élus. Si jusqu'en 1998, les démarches des GRETA pour obtenir l'agrément restaient locales et ponctuelles, les bilans positifs de ces expériences ont poussé le ministère de l'Éducation Nationale à généraliser cette démarche et mutualiser certains moyens pour le faire. Sans prétendre chercher à créer un monopole sur le marché, les trois interlocuteurs précisent plutôt que les GRETA entendent réaliser des formations ciblées suivant les besoins des élus et leurs propres capacités pédagogiques. En l'état, ils estiment pouvoir former les élus principalement autour des thèmes de la gestion financière et de l'action sociale. À la suite de cette entrevue, les membres abandonnent, sous condition, les refus systématiques. Dans la mesure où toutes les GRETA d'une même académie ne prétendent pas à l'agrément ou qu'elles s'unissent autour d'une même demande, la conclusion consiste à les faire passer dans le « régime commun » des dossiers examinés au cas par cas sans *a priori* à leur rencontre. Entre la politique d'agrément favorable des associations et défavorable des entreprises, les dossiers du secteur public connaissent un traitement plus variable. L'exemple des GRETA illustre des rapports similaires avec les dossiers des universités ou des Chambres de Commerce et d'Industrie qui elles-mêmes, connaissent des variations importantes.

*

Entre 1994 et les années 2000, le CNFEL construit une politique de régulation inégale suivant la nature de l'organisme. La fermeté imaginée et imposée par les membres pour l'accès au marché de la formation des élus locaux se révèle alors être, conséquemment, moins

l'expression d'une défense uniforme du marché que le reflet de la vision propre que les membres se font des « bonnes » formations pour les élus locaux. En privilégiant les associations d'élus et les établissements publics aux entreprises, la régulation du marché se forme à l'image de ceux qui la construisent ; des représentants du monde édilitaire associatif et des institutions publiques à qui l'on demande de statuer sur une diversité d'organisme provenant d'univers sociaux avec lesquels ils ne partagent pas toujours la même familiarité. Toutefois, cet équilibre dans la régulation n'est que temporaire. En fonction des évolutions du modèle de régulation, les postures d'agrément sont réinterrogées par les membres qui changent parfois de perception concernant les secteurs. C'est particulièrement le cas des entreprises qui, à partir des années 2000, gagnent progressivement en crédibilité aux yeux des membres du CNFEL pour devenir un type d'organisme agréé sans presque aucune résistance.

II) La normalisation de la place du secteur marchand (2001-2010)

À partir des années 2000, avec les différents renouvellements des membres, le CNFEL change de rôle dans la régulation qu'il exerce du marché. Sa volonté initiale de protéger les élus se transforme progressivement afin de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande et améliorer l'exercice du droit. Cette évolution de la posture générale d'agrément modifie en retour les postures d'examen des dossiers selon leur secteur d'appartenance. Dans un climat où l'obtention de l'agrément devient plus facile, les trois secteurs (associatif, marchand et public) profitent de taux d'acceptation plus élevé. Aussi, l'assouplissement de la politique de régulation diminue les inégalités de traitement entre les secteurs en profitant prioritairement aux organismes commerciaux qui rattrapent le secteur associatif et public en passant d'un taux de refus moyen de 75 % dans les années 1994-2000 à 49,5 % entre 2004 et 2010. Deux évolutions concomitantes se conjuguent.

Entre 2001 et 2004, le principal motif de refus invoqué contre les entreprises, celui de la spécialisation de l'offre, est progressivement questionné par les membres aussi bien dans son périmètre que dans son usage. En devenant moins contraignant et se dotant de plusieurs règles d'exception, les organismes privés aux offres monothématiques sont moins refusés. Entre 2004 et 2010, le CNFEL se convertit de plus en plus à la croyance de l'autorégulation du marché. Entre le fonctionnement des « lois » de l'offre et de la demande, la place des entreprises est valorisée en ce qu'elle dynamise un marché resté jusque-là assez modeste. Entre les années 2001 et 2010, après les avoir particulièrement rejetées, les membres du CNFEL normalisent la présence des entreprises au sein du marché de la formation des élus locaux en leur conférant une dimension nouvelle dans la satisfaction des besoins des élus locaux.

1) L'euphémisation du motif de la spécialisation ; une évolution discrète de la doctrine d'agrément en faveur du secteur marchand

Au début de son troisième mandat en 2001, le CNFEL conserve les logiques de régulation imaginées auparavant. Au travers du répertoire de critères et des postures d'examen, il reproduit une régulation protectrice du marché. Les principaux systèmes de représentation sur ce qui fonde la qualité d'un dossier, ou au contraire ses défauts, sont conservés comme

notamment la spécificité de l'offre. Schématiquement, pour le CNFEL, un organisme de formation doit pouvoir répondre, sinon à l'ensemble, tout du moins à la majorité des besoins des élus. Les programmes pluridisciplinaires sont privilégiés à ceux se concentrant sur des domaines plus précis, critiqués sur leurs trop grande étroitesse ou technicité pour les élus. C'est le problème auquel se confrontent principalement les dossiers d'entreprises qui ne proposent rarement plus de deux ou trois thèmes de formation. Cette attente du CNFEL donne au motif de la spécialisation une place centrale dans le répertoire des critères de refus. Représentant jusqu'à 41.7 % des motifs utilisés lors de l'année 2003, il reste avec le motif de l'inadaptation le critère le plus invoqué par les membres. Cependant, l'évidence de son usage s'érode au cours du troisième mandat. Questionnés par les nouveaux entrants, il fait l'objet d'un profond débat et perd son caractère d'automaticité. Cette remise en cause débute lors de la séance inaugurale de l'année 2001 lorsque les membres se retrouvent devant un paradoxe avec l'examen du dossier de l'Association des Études Foncières (ADEF)⁵¹⁷.

Ne proposant que trois stages de formation sur « la conduite des actions d'aménagement », « les procédures d'urbanismes », et « la gestion des patrimoines publics », le dossier de l'ADEF se confronte à la jurisprudence du CNFEL concernant les offres trop spécifiques. Ne répondant pas à l'ensemble des besoins des élus, l'association limite son action aux seules questions de l'aménagement foncier. Malgré quelques opinions défavorables, un certain nombre de membres défendent le dossier. C'est le cas notamment de Philippe Boennec. De sa position de conseiller général de Loire-Atlantique et maire de Pornic, il légitime la pertinence de l'offre de l'ADEF en mettant en avant l'importance que représente, selon lui, les questions d'aménagements fonciers pour les élus locaux. Soutenus par Marcel Piquemal et Claude Miqueu, il réussit à questionner la jurisprudence du Conseil en conférant aux formations spécialisées sur l'urbanisme un caractère de plus grande autonomie des élus.

Le sursis à statuer qui conclue le débat est une demande de clarification des membres entre le respect de la condamnation de l'étroitesse des offres ou la reconnaissance de certains thèmes de formation jugés « essentiels » et pouvant justifier à eux seuls l'agrément de l'organisme. Mais si les membres posent dès la première séance du troisième mandat les arguments du débat, ils n'y répondent pas de manière explicite. Dès la séance suivante, lors de l'examen du dossier du Centre International d'Études pour le Développement Local (CIEDEL), la même question se repose aux membres et les mêmes réponses sont apportées⁵¹⁸. Alors que le nombre de dossiers proposant une offre spécialisée mais jugée pertinente se

⁵¹⁷ Compte rendu de la séance n°43 du 7 février 2001. Archives du CNFEL. p.14-16

⁵¹⁸ Compte rendu de la séance n°44 du 17 mai 2001. Archives du CNFEL. p.6-8.

développe, et qu'une part de plus en plus grande des membres se convertit à l'idée de modérer la force du motif de la spécificité, aucune décision n'est prise concernant la modification ou le maintien de l'usage de ce motif comme critère légitime pour refuser les dossiers examinés. Préférant reprendre le débat à chaque dossier, il faut attendre l'année 2002 pour observer un changement dans la gestion de ce critère de refus. Lors de la séance du 14 février, le CNFEL étudie de nouveau un dossier ne proposant qu'une offre spécialisée. L'Association internationale de l'Eau, déjà agréée en 1994 et renouvelée en 1998 contre l'avis du CNFEL, redépose en 2002 une demande de renouvellement de son agrément. Son offre de formation reste inchangée ; la gestion de l'eau, de son assainissement, la protection des ressources et la gestion des services publics.⁵¹⁹ Après avoir refusé deux fois l'agrément à l'association pour la trop grande spécificité de son offre de formation, les débats concernant le sens à donner à la notion de spécificité commencent à faire varier la position des membres. Même s'ils n'arrêtent pas une liste définie des thèmes de formation entrant, selon lui, dans le champ d'intérêt des élus locaux, les membres relâchent au cours de l'année 2002, sans y renoncer pour autant, la définition de l'étroitesse des offres. Valable pour la dimension des apprentissages liés à la gestion de l'eau, la spécialisation accepte désormais comme exception les formations de gestion forestière⁵²⁰ ou liés aux enjeux européens⁵²¹.

Cette mise en questionnement du motif ouvre une fenêtre d'opportunité aux organismes du secteur marchand traditionnellement refusés pour l'étroitesse de leur offre. À partir de 2002, des dossiers normalement refusés par principe entrent sur le marché pour la première fois. C'est le cas notamment du dossier « Synthèse Action » examiné le 14 février 2002. Déposé par une professionnelle libérale, le cabinet ne propose que des formations d'ordre communicationnel et managérial ; expression orale, conduite de projets, gestion du temps, résolution des problèmes de relations humaines etc. Bien qu'il s'agisse d'un type de dossier refusé par principe depuis l'installation du Conseil, le CNFEL accepte l'agrément du cabinet et met fin à presque 9 ans de doctrine. Si elle est bousculée sur certains cas précis, la rigueur de la régulation du CNFEL ne cède pas de suite. L'obligation de pluridisciplinarité s'euphémise en conciliant des principes de dérogation. Selon la pertinence reconnue aux sujets de formation proposées, les membres admettent que le caractère étroit de l'offre n'est

⁵¹⁹ Compte rendu de la séance n°49 du 14 février 2002. Archives du CNFEL. p.15-17

⁵²⁰ Examen du dossier de l'Institut de Formation Forestière Communale (IFFC), Compte rendu de la séance n° 50 du 30 mai 2002. Archives du CNFEL. P. 11-12

⁵²¹ Examen du dossier de l'Institut du Management Territorial et Européen (IMTE). Compte rendu de la séance n° 51 du 7 novembre 2002. Archives du CNFEL. p.3-4

plus suffisant, pour justifier un refus. Mais il ne s'agit là que d'une évolution nuancée de l'usage d'un des critères d'examen. Comme il le rappelle lui-même dans son rapport d'activité des années 2000-2001, le CNFEL ne modifie pas fondamentalement sa jurisprudence, il l'aménage ;

Constant dans sa jurisprudence, le CNFEL a prononcé un avis défavorable sur les demandes d'agrément lorsque les formations sont circonscrites à un seul domaine d'intervention ou qu'elles se caractérisent par une spécialisation excessive ou des sujets qui ne sont pas propres aux collectivités territoriales (communication, informatique) au regard des missions diversifiées qui incombent aux élus locaux dans la gestion quotidienne de leur collectivité ou encore lorsque la qualification des intervenants est insuffisante pour satisfaire aux besoins de formation des élus locaux. Cependant par rapport aux critères habituellement retenus pour rejeter l'agrément, le Conseil a estimé devoir faire évoluer légèrement sa jurisprudence pour tenir compte des nouveaux besoins exprimés par les élus locaux eux-mêmes. Désormais, le CNFEL considère que certaines problématiques liées notamment à l'environnement, la gestion de l'eau, l'assainissement, le développement local ou touchant à l'Europe sont susceptibles de donner lieu à un agrément à condition toutefois qu'elles soient traitées sous un angle suffisamment large, notamment technique, pour être accessibles à un public d'élus locaux et qu'elles entrent dans leur champ de compétences.⁵²²

Cet exemple de la redéfinition par les membres du motif de refus pour spécialisation témoigne d'un assouplissement discret de la posture protectrice du CNFEL. Même si la spécialisation demeure un critère valable pour refuser les dossiers des organismes trop monothématiques, les membres du CNFEL le nuancent et formulent des exceptions. La position rigoriste de l'agrément ne s'en trouve pas fondamentalement changée mais cette ouverture, même partielle, permet à des organismes traditionnellement repoussés du marché de la formation des élus, comme les entreprises, d'y trouver plus facilement une place. Critiquant le système de représentation dominant du CNFEL concernant le rejet des démarches commerciales, les nouveaux membres, avec certains plus anciens qui se convertissent, déconstruisent progressivement les arguments de rejet du secteur marchand.

2) Un cadre d'examen plus compatible avec les entreprises

⁵²² Rapport d'activité du CNFEL des années 2000-2001, « une évolution des critères d'octroi de l'agrément », pp. 4-5. Examiné en séance par les membres le 07 novembre 2002.

Le changement de modèle de régulation du CNFEL qui intervient au cours des années 2001-2004 est l'expression d'une évolution profonde de la représentation des membres sur leur rôle de régulateur du marché. Les nouveaux entrants, issus des partis de la droite ou du centre⁵²³, importent avec eux de nouvelles conceptions qu'ils diffusent par leurs interventions répétées auprès des membres plus anciens. Perçu de plus en plus comme un marché autorégulé, le rôle du CNFEL consiste désormais moins à préjuger par avance de la qualité d'un dossier que de caractériser l'action réelle des organismes sur le marché. C'est ce qui fonde la logique de l'agrément « sous réserve ». Cette nouvelle modalité d'agrément va principalement profiter au secteur le plus refusé qu'est le secteur marchand. Le dossier de la SARL « Agence Augusta » illustre bien ce phénomène.⁵²⁴ Rapporté le 29 septembre 2005 par Mathieu Héronard, maître des requêtes au Conseil d'État, le dossier qui n'apparaît pas très satisfaisant réussit tout de même à être agréé. En l'état, le rapporteur note une mauvaise situation financière ainsi qu'une offre de formation « stéréotypée » potentiellement de mauvaise qualité, et propose un avis défavorable. Néanmoins, Pierre Bourguignon, président du CNFEL, et Bruno Rémond, sans prendre la défense du dossier, mettent en avant un point singulier. Pour eux, le CNFEL ne « peut préjuger de la qualité des formations ». Se plaçant en opposition avec les postures d'agréments des premiers mandats, ils donnent une prévalence à l'expérience concrète des organismes sur le marché pour juger de la qualité de la formation plutôt que par le seul examen du dossier.

De nombreux autres exemples⁵²⁵ témoignent de la diminution de l'importance des préjugements dans l'examen des dossiers d'entreprises. L'idée n'est plus d'écarter les groupes commerciaux potentiellement inappropriés pour les élus mais de les laisser se confronter aux forces internes du marché et adopter une position plus ferme lors de la procédure de renouvellement. Se reconfigurant autour d'un nouveau rapport de force, la régulation du Conseil s'imprègne progressivement des nouveaux équilibres négociés en cours même de séance ; le CNFEL assouplit ses exigences pour accorder un peu plus facilement l'agrément à des structures commerciales qu'il aurait, sinon, traditionnellement écarté. Les entreprises connaissent une normalisation de leur présence. Même, elle devient valorisée. Comme en témoignent les débats liés au rapport d'activité de l'année 2004 ;

⁵²³ Patrick Boennec, Maire UPM de Pornic, Marie-Christine de Montecler, journaliste, Maurice Bourjol, universitaire, Tanneguy Larzul, Elizabeth Morin, vice-présidente UMP du Conseil régional de Poitou-Charentes.

⁵²⁴ Compte rendu de la séance n°67 du 29 septembre 2005. Archives du CNFEL. p. 2

⁵²⁵ Dossiers Institut Magon, Bygmalion, Themeris, Cap'Com etc.

M. Opec souligne notamment qu'à la page 9, on constate que les sociétés privées sont de plus en plus nombreuses à solliciter et obtenir un agrément, ce qui est le signe d'une saine concurrence avec les associations. [...]

Le Président (Pierre Bourguignon) ajoute que la progression des sociétés privées dans le panel d'organismes agréés indique que le marché de la formation des élus se développe et cela conforte l'intérêt du travail effectué par le Conseil.⁵²⁶

Dans une représentation de plus en plus inscrite sur le principe d'un fonctionnement concurrentiel de l'offre de formation, la transformation de la perception du CNFEL modifie également celle portée sur les entreprises. Cela se perçoit dans des cas très particuliers comme celui des professions libérales, rejetées par principe depuis l'installation du Conseil. La société « Synthèse Action », agréée exceptionnellement en 2002, est rejointe par 14 autres professionnels indépendants sur les 34 dossiers déposés par cette catégorie d'organisme entre 2004 et 2010. C'est le cas par exemple du dossier du Cabinet Pro Conseil dirigé par un auto-entrepreneur qui témoigne de la modification de la posture du CNFEL concernant les structures commerciales ;

M. Miqueu s'interroge sur la compatibilité du statut d'auto-entrepreneur et l'agrément pour former les élus, sujet sur lequel deux personnes l'ont déjà questionné.

Mme Le Bozec rapproche ce dossier d'un précédent dossier similaire qui a reçu un avis défavorable, elle pense qu'il n'est pas souhaitable d'accorder un agrément à une personne sur laquelle reposent toutes les formations.

M. Berberian pense que le statut n'est pas primordial, l'important est la compétence, l'expérience et les thèmes proposés.

Mme Pages maintient son avis favorable car, sauf si le Conseil refuse d'agréer des personnes travaillant en solitaire, l'intéressé s'est appuyé sur son expérience pour demander l'agrément et il paraît capable de réaliser les formations proposées.

En l'absence de remarque complémentaire, le Président fait procéder au vote.

Les membres présents ou représentés se déclarent à la majorité en faveur de l'agrément (trois abstentions, cinq voix contre l'agrément et onze voix pour l'agrément).⁵²⁷

Aussi, l'inadaptation des offres proposées par les centres d'apprentissage de langue est retravaillée par les membres, lors de la séance du 29 septembre 2005, lorsque ces derniers

⁵²⁶ Compte rendu de la séance n°67 du 29 septembre 2005. Archives du CNFEL. p. 2

⁵²⁷ Compte rendu de la séance n°86 du 12 février 2009. Archives du CNFEL. p. 10-12

acceptent la demande de la SARL « Tech-Me-COM » proposant des formations en anglais pour les élus locaux.⁵²⁸ Cet assouplissement de la posture de régulation, basée sur l'idée d'un marché concurrentiel, structuré par le principe de l'offre et de la demande, encourage à l'adoption d'une nouvelle posture envers les entreprises. De la crainte des dérives possiblement importées par les organismes commerciaux au sein du marché de la formation des élus, les entreprises deviennent peu à peu des organismes à part entière du marché.

⁵²⁸ Compte rendu de la séance n°67 du 29 septembre 2005. Archives du CNFEL. p. 4-6

III) Réaffirmation et évolutions des inégalités de traitement entre secteurs (2010-2016)

À partir des années 2010, la parenthèse libérale du CNFEL se referme. Les membres aménagent le modèle de régulation en réadoptant une logique de régulation ferme. Cette dernière réaffirme les différences de traitement d'une nature nouvelle entre les secteurs. Trois exemples illustrent ce double mouvement d'accroissement et d'évolution. Tout d'abord, la normalisation de la présence des organismes marchands laisse place à un retour des suspicions commerciales traditionnelles. Les dossiers des entreprises retrouvent leur taux de refus initial en repassant la barre des 70 %. Toutefois, les critiques ont légèrement évolué. De la dénonciation commerciale, ces dernières se transforment en une lutte contre les influences probables envers les élus. Si la posture négative redevient progressivement la norme dans le traitement des dossiers d'entreprises, elle se réinstitue sur des bases sensiblement différentes que celles établies au cours des années 1990-2000. Pour le secteur public, la posture de régulation redevient hésitante. Entre les dossiers des universités, des grandes écoles et administrations ou des CAUE, les membres ne réussissent pas à arrêter une position claire sur les avis à avoir. Sauf que, contrairement aux années 1990, l'hésitation se construit progressivement comme une modalité à part entière de régulation. En reconnaissant qu'ils n'ont pas d'avis tranché, les membres finissent par accepter de laisser les choix se faire « au fil de l'eau » sans cadre préalable. Enfin, pour les associations, le retour d'une logique rigoriste de régulation ne les empêche de rester parmi les organismes les plus facilement agréés. Cette situation « d'évidence » trouve néanmoins une certaine limite, notamment pour les associations de maire, qui commencent à éveiller une critique de plus en plus forte de certains membres. La période 2010-2016 réinstalle une logique de régulation inégale des dossiers sur des bases différentes. Plutôt hybride, conciliant des logiques de libre marché et de protection, elle institue une nouvelle étape de l'histoire du CNFEL.

1) De la suspicion commerciale à la suspicion de lobby : résurgence et évolution de la méfiance envers les entreprises

Initiée à la fin du 5^{ème} mandat (2008-2009), la fermeture de l'agrément redevient progressivement une réalité au cours du 6^{ème} (2010-2013). La nouvelle règle de cohérence contre les cabinets d'avocat ou le retour de la suspicion envers les entreprises s'accompagnent

à partir de l'année 2010 d'un ensemble d'évolutions qui forment les nouveaux contours d'un traitement plus contraignant des dossiers. Une des premières manifestations de la transformation de la posture de régulation du CNFEL se remarque dans l'évolution de l'usage du critère de lobbying⁵²⁹. Le « lobby » fait partie de ces nouvelles notions qui émergent au cours des années 2010. Si la formulation est nouvelle, elle ne traduit que l'évolution de la traditionnelle suspicion commerciale (s'enrichir par la formation) qui mute en une méfiance d'influence commerciale (former les élus comme produit d'appel pour entretenir une clientèle). Cette mutation illustre l'évolution du regard que porte les membres sur le marché même de la formation des élus. Dans les années 1990, alors qu'ils pensent que l'ouverture des financements publics risque de créer un engouement, les membres suspectent les organismes de vouloir s'investir dans le domaine plus « par opportunisme » que par réelle volonté de former les élus. Cependant, après vingt années d'exercice, les membres s'accordent pour reconnaître que l'attractivité de la formation des élus ne s'est pas vérifiée :

Pierre Bourguignon : [...] *Moi je maintiens, il n'y a pas une demande folle des élus pour la formation... je le regrette... mais, il n'y a pas une appétence colossale...*⁵³⁰

Peu dynamique, il devient difficile pour eux de continuer à penser que le marché attire les organismes de formation pour les perspectives de profits qu'il présente. Dès lors, la suspicion se décentre ; si les formateurs ne viennent pas s'enrichir par la formation des élus, c'est sans doute qu'ils profitent de la formation pour arriver à d'autres fins. C'est dans ce nouveau cadre que la notion de lobby prend un sens. Elle permet de décrire et justifier le refus des entreprises que l'on suspecte d'utiliser la formation pour leur propre compte. Qu'il s'agisse de prodiguer des conseils (juridiques, financiers, communicationnels) ou de vendre des produits plus spécialisés (bancaires, assuranciers, revues), les membres prennent pour habitude de rejeter les dossiers qui éveillent les soupçons à cet égard. L'application de la notion de lobby se construit néanmoins comme un problème au cours de l'année 2014 au travers de l'examen du dossier de la société « Capzen Services » qui se réalise une première fois en juin, puis une seconde fois en décembre. Lors du premier examen, le rapporteur (Pierre Bourguignon)

⁵²⁹ Les premières évocations de la crainte du lobbying sont repérables en juin 2009 quand le secrétariat du CNFEL fait remonter au Directeur Général des Collectivités Locales une note signifiant cette évolution.

⁵³⁰ Enregistrement de la séance n°116 du 25 juin 2015. Archives du CNFEL.

présente un dossier qui, pour lui, témoigne d'un mouvement de fond concernant la multiplication des demandes d'organismes de conseil⁵³¹.

Indépendamment qu'elle soit spécifiquement tournée vers une activité de conseil sur les questions de fournitures de « biogaz » et de gestion des déchets, le président du Conseil propose un avis favorable motivé par l'évocation d'un « bénéfice du doute » permettant de caractériser l'activité exacte de l'entreprise lors du renouvellement. Non-suivie par une majorité des membres qui préfèrent voter contre la position favorable du rapporteur (douze voix contre et deux pour), le débat entre le Président du Conseil et Thierry Chandernagor pose explicitement le problème de la caractérisation du lobbying. Alors que rien ne permet, pour le rapporteur, de certifier que l'entreprise fera du lobbying auprès des élus, une partie des membres préfèrent refuser l'agrément suivant la « sensation » que leur procure l'examen du dossier que d'attendre le renouvellement pour juger sur l'activité réalisée.

Thierry Chandernagor : *Bon ça peut toucher les collectivités, en particulier « biogaz », « traitement des ordures ménagères » euh... « méthanisation » tout ça... mais [...] le décalage que je ressens, c'est quand on tourne la page, on a des formations généralistes... tout à fait tarte à la crème, et je me demande si ces formations ne sont pas un écran, pour, en effet, euh placer de la valorisation du biogaz et des choses comme ça... donc je ne sais pas [...] mais je suis quand même tout à fait sceptique, je me demande si ce n'est pas un organisme qui avance avec un « faux-nez » [...].*

Pierre Bourguignon : *Bon, alors je reprends la parole en tant que rapporteur... euh non, je n'ai pas de désaccord avec ce qu'a dit Thierry Chandernagor [...] euh... simplement... tout est dans ce qui vous avez dit, je l'ai dit autrement... vous dites « je me demande », « je soupçonne si c'est un faux-nez »... bha c'est si simple de vérifier au renouvellement car à ce moment-là, ça fera beaucoup plus mal que de partir dans « je soupçonne »... « je soupçonne », « je me demande »... il n'y a rien... mais effectivement, si j'ai ouvert mon rapport en disant « attention euh on a une tendance générale »... alors on a des cas où c'est extrêmement visible... là Thierry a utilisé une autre expression que ma manière de présenter, mais c'était la même chose... « on peut se demander », « on se demande »... mais on est à « on se demande »... « je suis sceptique »... ouai, d'accord... mais euh... ça me paraissait comme rapporteur un peu léger, voilà...⁵³²*

Refusée une première fois, la décision n'empêche pas l'organisme de redéposer une nouvelle demande que le CNFEL examine en décembre 2014. Revenant avec un dossier

⁵³¹ Enregistrement de la séance n°110 du 26 juin 2014. Archives du CNFEL.

⁵³² Enregistrement de la séance n°110 du 26 juin 2014. Archives du CNFEL.

identique au premier, la nouvelle demande est refusée par les membres pour les mêmes raisons. Mais contrairement à la fois précédente, la décision de refus éveille les interrogations de certains membres. Le second examen du dossier de l'entreprise « Capzen Services » participe en effet à mettre en tension l'usage de la notion de lobbying qui s'avère non stabilisée.

***Alain Pariente :** Simplement je me pose la question en fait... naïvement car je suis nouveau au sein de ce conseil mais... est-ce que, au-delà des universités, tous les organismes qui présentent finalement des demandes de formation d'élus peuvent avoir... et ont logiquement une volonté commerciale derrière, d'abord sur la formation des élus, mais peuvent avoir des activités annexes euh... préalables à la formation, et donc, la part des choses... me semble... très difficile quand même à faire euh... (Membres : c'est vrai, c'est vrai) sauf à refuser systématiquement dès qu'il y a une activité commerciale préalable... euh... c'est ça qui me paraît compliqué aussi, alors... je... j'ai bien vu, on en a parlé à chaque fois et j'étais tout à fait d'accord sur le lien des fois... ça... mais ça reste très subjectif... j'avoue que ça reste très difficile et est-ce que légalement ça pose un problème euh... je n'en suis pas sûr. Il y a t'il une incompatibilité entre les deux activités ? Voilà... c'est ce qui me pose question.*⁵³³

En tant que nouveau membre du Conseil, l'hésitation d'Alain Pariente met en lumière que, au-delà de son inexpérience, le critère reste très labile. Fondamentalement, son interrogation se base sur le degré à partir duquel l'activité d'une entreprise devient un obstacle pour qu'elle puisse parallèlement former les élus locaux. Sans répondre explicitement à la question, la réaction du reste des membres illustre la difficulté de la mise en définition de la notion. En reconnaissant l'imprécision et les dangers que cela représente, Claude Miqueu encourage le CNFEL à « refonder » les « doctrines » du Conseil pour expliciter la définition et l'usage du critère. Bertrand Sabot, lui, rend clairement compte d'une utilisation par « sensation » de la notion de lobby en précisant « *que le problème se pose lorsque... on a le sentiment que l'activité de formation est une manière de recruter des clients par ailleurs...* ».

Mais de toutes les réactions, celle de Frédérick Rolin est celle qui exprime le mieux le paradoxe de la situation. Membre du CNFEL au titre de sa fonction universitaire, le débat sur la question du lobby l'encourage à témoigner de son expérience d'avocat et des raisons qui le motive à faire de la formation des élus. Révélant une pratique de formation commercialement intéressée, présentée comme un produit d'appel permettant de créer et d'entretenir un réseau

⁵³³ Enregistrement de la séance n°112 du 4 décembre 2014. Archives du CNFEL.

local auprès des collectivités et des élus locaux, la vision qu'il présente de l'engagement des avocats correspond en tout point aux craintes et réticences qu'englobe la notion de lobby pour les membres du Conseil.

Frédéric Rolin : *En réalité ce problème se pose aussi dans le cadre des interventions de professionnels au sein d'organismes agréés (...), pour les avocats, ce sont des prestations qui sont très peu rémunérées, évidemment pas à la hauteur de leur coût horaire et s'ils font cette activité de formation (...) c'est évidemment une forme de communication, une forme de recrutement de clientèle, donc en réalité, ce recrutement de clientèle n'a pas besoin de passer par un organisme Ad Hoc en quelque sorte pour fonctionner mais passe par le truchement des organismes de formation eux-mêmes. Et même, je parle très librement, moi j'interviens régulièrement pour l'Association des Maires de l'Essonne car je suis avocat au barreau de l'Essonne, euh je fais pas payer mes interventions à l'association départementale de l'Essonne car évidemment cela entretient des relations avec le milieu des collectivités locales essonniennes, dont où est-ce qu'est la part de recrutement de clientèle et où est-ce qu'est la part d'activité d'intérêt général ? [...] Il est évident qu'il y a le fondement d'une activité commerciale... donc c'est vraiment difficile de faire la part des choses.*⁵³⁴

Si l'entreprise « Capzen Services » est finalement refusée, au motif d'un dossier trop peu fourni et du risque de confusion entre l'activité de conseil et l'offre de formation, le débat modifie, en cours de séance, la posture des membres. Dès le dossier suivant, l'incertitude des débats engagés encourage Geneviève Broussy à changer son avis favorable pour l'agrégation de « l'Institut International des Hautes Études en Finances Publiques » (IFIP) en une proposition de refus :

Geneviève Broussy : *Alors vous comprenez bien que je suis un peu mal à l'aise après ce qui a été dit il y a quelques minutes. À première vue, ce dossier semble traiter de thématiques largement présentes et déjà proposées effectivement par d'autres organismes de formation. [...] J'avais au départ... je l'avoue franchement... émis un avis favorable... je m'interroge sur la pertinence de cet avis favorable en raison de ce qui a été dit précédemment et du lien qui pourrait exister avec une activité commerciale... j'avoue que là je suis un peu déroutée... je ne sais plus [rire gêné] ... mais là...*⁵³⁵

⁵³⁴ Ibid.

⁵³⁵ Ibid.

La manière d'utiliser le critère du lobbying, sans déboucher sur une clarification de son usage, incite les membres à en faire un critère de refus systématique. Au lieu d'entamer une réflexion approfondie sur le sujet dont les effets pourraient être de dévoiler l'aspect fragile et peut-être controversé de la régulation exercé par le CNFEL, la décision défavorable permet d'éloigner le problème. Dès que le doute se manifeste, les membres adoptent une position du refus. Dans la continuité directe des débats, cette adoption « par défaut » de la gestion des dossiers suspectés de lobbying a pour effet collatéral d'affirmer le rejet des cabinets d'avocats représentants, du fait même de leurs activités, « l'image d'Épinal » des organismes lobbyistes.⁵³⁶ En n'arrêtant pas une définition claire sur ce qu'est le lobbying, la manière de le concevoir, et les seuils à partir desquels il devient problématique pour la formation des élus, les membres du Conseil préfèrent rejeter, par principe, les dossiers suspects. Cette incertitude participe à augmenter le nombre total de refus qui atteint son plus haut niveau durant le 7^{ème} mandat. Mais ces exemples ne concernent que le secteur marchand. Les méthodes de régulation du CNFEL varient de manière totale quand il s'agit de dossiers provenant du secteur public.

2) Hésitations et indécisions comme méthode de régulation du secteur public

Pour d'autres secteurs, comme celui du public, la période des années 2010-2016 ouvre également à un retour des hésitations dans la régulation des dossiers. Un type de dossier singulier, celui des Conseils Architecture Urbanisme Environnement (CAUE), illustre parfaitement, à la fois les variations de la politique de régulation du CNFEL entre le 5^{ème} et le 7^{ème} mandat, et le traitement spécifique réservé plus largement par les membres du CNFEL aux dossiers des organismes publics. L'intérêt des CAUE pour l'agrément ministériel est relativement tardif puisque les premiers dossiers à être déposés n'arrivent qu'à la fin de l'année 2009 au CNFEL, soit seulement vers la fin du 5^{ème} mandat. Au départ, ces dossiers bénéficient d'une attention particulière de la part du secrétariat ainsi que du président Pierre Bourguignon. Faisant écho aux problématiques rencontrées dans les années 1990-2000 pour les dossiers de GRETA, le CAUE fait craindre aux membres la possible multiplication des demandes. Dans la mesure où chaque département compte un CAUE, l'agrément de l'un de ces organismes pourrait créer une situation de « jurisprudence », obligeant les membres à tous les agréer. C'est dans cette crainte que les deux premiers dossiers déposés fin 2009 sont mis

⁵³⁶ Enregistrement de la séance n°112 du 4 décembre 2014. Archives du CNFEL.

de côté par le président du Conseil qui demande à plusieurs des membres d'étudier le cas de ces nouveaux demandeurs potentiellement très nombreux pour adopter une posture unique vis-à-vis de tous les dossiers ⁵³⁷.

Au-delà de la méfiance qui conduit les membres à temporiser l'étude de ces dossiers, les consignes du président témoignent d'une vision encore ouverte de l'agrément et de la posture du CNFEL vis-à-vis de la régulation du marché ; il n'a pas de fonction normative et s'inscrit dans une procédure d'ajustement de l'offre et de la demande. C'est dans ce cadre que Claude Miqueu présente, lors de la séance du 3 décembre 2009, la synthèse des réflexions menées par Bertrand Sabot, Vanick Berberian et lui-même pour harmoniser une posture unique du CNFEL concernant les CAUE. ⁵³⁸ Après avoir rappelé la nature associative des CAUE, le rapport est plutôt favorable. Il reconnaît une proximité « évidente » entre les CAUE et les élus sur des sujets généraux de l'urbanisme et de l'environnement, et propose de ne pas statuer de manière générale et de laisser la décision du Conseil se prendre à la suite d'un examen individuel des dossiers. Reprises par le Président, les conclusions de la note de travail traduisent la volonté du CNFEL de ne pas créer de « doctrine » concernant ce nouveau type de dossier mais bien d'analyser au cas par cas, comme pour n'importe quel autre dossier, l'adéquation de l'offre de formation. Cependant, cette individualisation du traitement des dossiers n'empêche pas le CNFEL de préférer les unions régionales de CAUE (URCAUE) aux simples CAUE départementaux. C'est ce qui s'observe lors de l'examen des deux dossiers de CAUE à la suite du rapport de Claude Miqueu. Le CAUE de l'Indre est refusé du fait d'une offre dépassant les limites géographiques du département de l'Indre. Le rapporteur, Bertrand Sabot, perçoit dans cette volonté une tentative de substitution du CAUE de l'Indre de son Union Régionale. Alors que de son côté, le dossier de l'Union Régionale des CAUE d'Ile-de-France est accepté.

⁵³⁷ Comme le confirme le compte rendu de la séance du 1^{er} octobre 2009 : « *Compte tenu des nombreuses demandes d'agrément provenant d'organismes très différents, exerçant d'autres activités que l'activité de formation, les membres du Conseil ont confirmé leur souhait de définir une position homogène pour l'examen de ces dossiers. À l'issue du débat et après avoir rappelé que le Conseil n'avait pas de fonction normative mais s'inscrivait, par ses avis, dans une procédure d'ajustement de l'offre à la demande, le Président a demandé qu'une note synthétise les orientations dégagées en séance. Cette note sera transmise aux membres pour observation, avant d'être soumise à l'approbation du Conseil lors d'une prochaine réunion.* » (...) « *Le Président demande à MM Berberian et Sabot de se rapprocher de M. Miqueu, qui avait participé à la réflexion sur les GRETA, afin d'échanger sur les demandes présentées par les CAUE et éviter de recevoir, comme pour tous les organismes organisés nationalement, des demandes de chaque département.* ». Compte rendu de la séance n°89 du 1^{er} octobre 2009. Archives du CNFEL. p. 2

⁵³⁸ Compte rendu de la séance n°89 du 3 décembre 2009. Archives du CNFEL. p. 2

Tout ce travail d'organisation de l'agrément des CAUE se révèle peu utile pendant près de deux années où aucun nouveau dossier de CAUE n'est adressé au CNFEL. C'est seulement à partir de fin 2012, alors que le CNFEL est entré dans son 6^{ème} mandat et que la régulation de l'agrément se rigidifie, que trois nouveaux dossiers sont déposés en coordination avec la Fédération Nationale des Conseils Architecture Urbanisme Environnement (FNCAUE) qui adresse une demande d'agrément national pour tous ses organismes. Réveillant les craintes initiales du Conseil de se retrouver contraint d'agréer la centaine de CAUE français par effet de cohérence, la réception de ces dossiers et du courrier de la FNCAUE témoigne de l'évolution du discours du CNFEL et notamment de son président :

*M. Bourguignon précise que trois demandes d'agrément ont été déposées. Avant d'étudier en détail chaque dossier, il rappelle le travail d'études réalisé pour les GRETA ainsi que la doctrine du Conseil. Il précise que la FNCAUE a envoyé un courrier pour soutenir les demandes d'agrément et souhaiterait obtenir un agrément national global. Or, du point de vue juridique, cette demande n'est pas recevable. [...]. Le Président propose de présenter chaque dossier puis de permettre à chaque membre de présenter ses observations et enfin voter sur chacun des 3 dossiers : le CAUE du Loiret, de l'Aveyron et de Lot-et-Garonne.*⁵³⁹

Alors qu'en 2009 Pierre Bourguignon encadrait la réflexion sur les CAUE dans une logique libérale et anti-normative, en 2012 c'est à la « doctrine » qu'il renvoie l'ensemble des membres du Conseil. Dans ce cadre, les trois dossiers présentés sont refusés pour étroitesse et inadaptation de l'offre. Jusqu'en 2015, plus aucun CAUE ne sera agréé par le CNFEL. C'est à cette date toutefois que le CAUE des Pyrénées-Atlantiques, seul à être présent sur le marché, demande le renouvellement de son agrément. Même si le rapporteur du dossier, Pierre Bourguignon, essaie de présenter les bons côtés du dossier sans généraliser sur le cas plus large des CAUE, les membres du Conseil déjà investis sur la question en 2012, comme Bertrand Sabot, Vanick Berberian et Claude Miqueu, trouvent dans la conclusion favorable du rapporteur, un motif de questionnement de la doctrine du CNFEL.⁵⁴⁰

Face à la posture favorable du président pour accorder le renouvellement d'agrément à un type d'organisme refusé par principe par le CNFEL, les trois membres relancent le débat sur l'état de la « doctrine » ; le CNFEL doit-il continuer à voir dans les CAUE un potentiel danger pour la préservation du contrôle de la régulation des dossiers ainsi que pour l'intégrité

⁵³⁹ Compte rendu de la séance n°104 du 27 septembre 2012. Archives du CNFEL. p. 15-18

⁵⁴⁰ Enregistrement de la séance n°114 du 19 mars 2015. Archives du CNFEL.

du marché de la formation ou au contraire, modifier son approche et les considérer comme de nouveaux alliés pour des élus locaux « orphelins » de plus en plus délaissés par les services de l'État dans une gestion toujours plus complexe des territoires ? Si le renouvellement du CAUE des Pyrénées-Atlantiques est accepté, le débat sur les CAUE témoigne de l'indécision assumée pour garder une régulation au « fil de l'eau » ;

Pierre Bourguignon (en réponse à Claude Miqueu) : [...] Il y a deux possibilités. Tu viens d'en poser une, mais il y a une autre possibilité. Tu viens de poser le fait que nous, nous devrions, comme Conseil, émettre un certain nombre de choses pour encourager à... Moi j'ai une autre position qui est de dire ; voyons comment les choses évoluent, qu'est-ce qu'il y a comme poussée comme demande, et on verra pour... s'il convient d'organiser de canaliser. [...] Moi ce que je propose c'est qu'on attende encore un peu... mais c'est... on voulait en parler ! [...]. Mais là il n'y a pas tellement de CAUE qui nous demandent quoique ce soit... Par contre nous avons un certain nombre d'élus, dont nous sommes, qui voudraient peut-être que les CAUE... alors c'est pour ça que je prêche encore plus la prudence...⁵⁴¹

Cet échange entre Claude Miqueu et Pierre Bourguignon traduit le nouvel équilibre qui se formalise peu à peu au cours du 7^{ème} mandat pour le traitement des dossiers du secteur public. Tandis que le premier propose d'adopter une doctrine réservant officiellement l'agrément aux unions régionales des CAUE, le second tempère la décision. Dans la mesure où Pierre Bourguignon constate que peu de CAUE déposent réellement une demande d'agrément, il propose au Conseil d'adopter une position assez nouvelle ; celle de ne pas trancher la question et de garder une posture de régulation malléable, capable de s'ajuster, si besoin, aux effets de contextes.

L'exemple du traitement des dossiers des CAUE entre 2009 et 2015 témoigne clairement des évolutions qui se jouent au sein du CNFEL sur les politiques de régulation qui se succèdent en se réinventant périodes après périodes ; au moment où apparaissent les dossiers de CAUE, le CNFEL est dans une période d'assouplissement de l'agrément. Malgré la crainte que ce type de dossier fait peser sur leur maîtrise des frontières du marché, les membres décident de ne pas créer de doctrine et de garder une posture d'étude individualisée des dossiers. Cependant, au cours du 6^{ème} mandat, la gestion des dossiers de CAUE évolue pour se cristalliser sous forme de doctrine organisant leur éviction. Puis, en 2015, lors du 7^{ème} mandat, les débats sur le sujet semblent faire advenir une position nouvelle. Puisque leur nombre reste limité, il devient possible pour le CNFEL de ne pas réinstituer une logique de

⁵⁴¹ Enregistrement de la séance n°114 du 19 mars 2015. Archives du CNFEL.

régulation par doctrine. Une position intermédiaire ainsi est formulée par le président du Conseil pour garder une gestion « molle » des dossiers de CAUE, laissant aux évolutions futures le soin de dicter les choix de régulation à adopter. Également visible pour les dossiers des universités, des grandes écoles ou administrations publiques, la gestion « molle » semble devenir une modalité spécifique de régulation des dossiers du secteur public. En « entre deux », entre le rejet du secteur marchand et l'acceptation du secteur associatif, le président du CNFEL décide de ne pas arrêter une posture définitive vis-à-vis des organismes publics.

3) Une timide remise en cause de l'évidence associative

En comparaison aux deux autres secteurs, les associations sont restées les organismes les plus favorisés pour entrer sur le marché de la formation. Toutefois, entre 2014 et 2016, la situation semble se nuancer. En pourcentage d'avis favorables, le secteur associatif se fait dépasser par le secteur public de 3 points. Seules 49 % des associations passent avec succès l'examen du CNFEL contre 52 % des organismes publics. Même si l'écart demeure relativement faible, et que ce résultat se révèle inhabituel dans l'histoire de l'agrément des associations, il témoigne d'un certain agacement des membres vis-à-vis de la complaisance associative, notamment des associations de maires dans leurs habitudes à indifférencier la « formation » avec leurs activités « d'information ». Cette nouvelle critique prend forme début 2016 au travers de l'examen du dossier de l'association des maires de l'Ardèche :

Bertrand Sabot : *Oui euh... nous voici une fois encore aux prises avec un dossier d'association de maires... on en a souvent et euh nous en avons débattu... bon... [...]. La question essentielle [...] est celle de la distinction entre la formation et l'information. Alors nous avons eu il y a quelques temps des dossiers tout à fait caricaturaux où on sentait où, entre le vin d'honneur, l'accueil par le sénateur président du conseil général, bref... la formation était vraiment limitée [...]. Bon là on est sur une première demande, on peut encourager, mais lorsqu'on se trouve avec une activité de formation qui existe mais dont on ne sait pas très bien si c'est de l'information ou de la formation avec une association de maires, c'est quand même une euh... Comment dirais-je ? Dans nos règles de cohérence, c'est quelque chose de... euh... qui est un petit peu difficile à sentir. [...]*

Pierre Bourguignon : *Merci [...]. Cela étant, quand ce dossier reviendra en renouvellement, ce sera un point à regarder... quelle aura été la vraie clientèle...*

Thiery Chandernagor : *C'est, c'est... moi je suis d'accord avec vous, là c'est le bénéfice du doute aujourd'hui et on verra au renouvellement... [...]*

Claude Miqueu : *Euh... nous avons pris l'habitude dans ce conseil de nourrir notre rapport annuel lorsque dans des réunions comme aujourd'hui, apparaissent des problématiques très ciblées... cela en est une et elle est très redondante [...]. Moi je crois que nous aurions tout intérêt euh dans... je reviens à notre rapport annuel... ... il me semble qu'on devrait, peut-être, euh mûrir notre doctrine et écrire des choses là-dessus... euh... nous ne pourrions pas éternellement euh... sans qu'il y ait un propos désobligeant de bavardage en conseil sur ce sujet, en s'interrogeant de façon régulière sur euh... les apéros avec ou sans sénateur, les formations et les informations... mais je crois que nous avons le devoir de franchir un pas [...].*⁵⁴²

Même si elle profite encore du « bénéfice du doute » lui permettant d'entrer sur le marché, l'Association des Maires de l'Ardèche déclenche une discussion inhabituelle au sein du Conseil sur l'aspect de son offre, plus proche d'une information pour les élus que d'une formation. Malgré la gêne exprimée par certains des membres, l'évidence encore forte de la place des associations de maires ne suffit pas aux défauts évoqués de constituer des motifs suffisants de refus. Si elle commence à faire débat, la volonté de statuer sur la question de la tolérance de l'information n'est pas suivie d'effet. Néanmoins, la critique perdure et s'amplifie au courant de l'année jusqu'à l'examen du dossier de l'Association des Maires de la Loire qui déclenche une vraie réprobation de Bruno Rémond, membre du Conseil d'État :

Alain Pariente : *Oui Président, un rapport très rapide, c'est du grand classique [...]. Mon avis est favorable avec peut-être comme recommandation d'approfondir les séances qui sont plutôt de l'information que de la formation... là...*

Bruno Rémond : *(murmure pour son voisin) Oui mais on n'est pas dupe... [...]. Des demi-journées... le temps qu'ils arrivent qu'ils prennent l'apéro il n'y a déjà plus rien... [...]. (Pour tout le monde) C'est vrai que c'est une association d'élus quoi mais on imagine que les élus, ils arrivent le matin avec un peu de retard euh... ils se congratulent, il s'assoient, euh ils écoutent les bonnes paroles pendant une heure et demie et puis après ils repartent... puis ils utilisent ce système là pour faire en sorte que ce ne soit pas à leur charge mais à celle de leur collectivité... bon... c'est pas de la formation... [...]*

Pierre Bourguignon : *Bien alors... sur l'avis favorable du rapporteur ?*

Françoise Plouviez-Diaz : *L'agrément est favorable.*

Bruno Rémond : *Très bien, ils pourront déjeuner gratuitement (rire des membres).*

543

⁵⁴² Enregistrement de la séance n°119 du 21 janvier 2016. Archives du CNFEL.

⁵⁴³ Enregistrement de la séance n°122 du 30 juin 2016. Archives du CNFEL.

Revenant désormais comme une critique plutôt qu'une situation « allant de soi », la tolérance du Conseil pour les associations de maires semble perdre de son évidence au cours de l'année 2016. Certains membres comme Bruno Rémond questionnent fermement la pertinence de ces stages de quelques heures, réunissant jusqu'à plusieurs centaines d'élus et suivis de repas ou de festivités diverses et commencent à s'opposer, par leur vote, à l'agrément de ces organismes. Même si les associations de maires réussissent encore à être agréées malgré les défauts des dossiers qu'elles présentent, plusieurs membres du CNFEL comme Bruno Rémond ou Bertrand Sabot se mettent à questionner la complaisance du CNFEL envers-elles. En ce sens, les 6 et 7^{ème} mandat témoignent la réaffirmation de la prévalence des associations, aux yeux des membres du CNFEL, pour former les élus dans la limite où certaines offres commencent à poser problème.

*

Le droit de formation pour les élus locaux n'est pas stabilisé. Même s'il devient un objet de politique publique dans les années 1990, en disposant d'un cadre législatif propre qui définit les méthodes et principes régissant son fonctionnement, sa régulation reste très variable. En fonction du type de relation qui lie ceux qui la produisent, des modèles de régulation qui s'imposent temporairement ou des postures changeantes envers les organismes, la régulation ne cesse d'évoluer et de se transformer. Elle modifie en retour les frontières et les acteurs présents sur le marché pour, *in fine*, faire varier les possibilités de formation des élus. En demeurant floue, la formation des élus peine à être identifiée et se diffuser auprès des élus. Aussi, du fait même de la variabilité de sa régulation, les élus locaux recourent à la formation selon des logiques très diverses. Selon le type de collectivité ou de mandat occupé, la formation peut prendre des formes diverses aussi bien dans la forme, sur le fond que dans les objectifs qu'elle est censée remplir. Parce qu'elle demeure une pratique peu définie, ses usages le sont tout autant.

Partie 3 - Les rapports inégaux des élus locaux à la formation

Pendant une trentaine d'année, le droit à la formation des élus évolue peu. Les quelques réformes⁵⁴⁴ de la loi du 3 février 1992 amendent marginalement le fonctionnement du droit qui conserve ses principales caractéristiques. Même si la régulation par le CNFEL se révèle variable, le cadre législatif demeure stable. Tout du moins jusqu'en 2015, moment à partir duquel le marché de la formation des élus locaux se recompose. En complément du dispositif initial, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 reconnaît un nouveau droit de formation pour les élus ; le droit individuel à la formation (DIFe). Initialement, le DIFe a pour vocation de fonctionner en complémentarité du droit issu de la loi de 1992. Son objectif, tel qu'il est présenté lors de la discussion de la loi au Parlement quelques années plus tôt, n'est pas de former les élus dans le cadre de leur mandat mais de les accompagner dans leur « réinsertion professionnelle » à l'issue de ce dernier :

***M. Antoine Lefèvre :** Bien sûr, rien n'interdit aux élus locaux qui le souhaitent de valoriser l'expérience acquise au cours de leur mandat ou encore d'établir un bilan de compétences. Mais il s'agit d'initiatives personnelles, engagées dans la perspective d'un projet professionnel et ne pouvant être prises en charge par le budget de la collectivité puisqu'elles ne sont pas en lien direct avec l'exercice du mandat local. [...] C'est pourquoi j'ai proposé la création d'un organisme collecteur national, au travers duquel les élus pourraient financer directement leurs formations diplômantes dans le cadre d'un « droit individuel à la formation », sur le modèle de celui qui existe pour les salariés du privé. Il s'agirait de créer un « 1 % formation », alimenté par une cotisation obligatoire des élus et exclusivement destiné à financer des formations en vue de la réinsertion professionnelle. Cette mesure présenterait l'avantage [...] de bien distinguer ce qui relève de la formation dans le cadre de l'exercice du mandat et ce qui relève de la formation personnelle de l'élu pour sa réinsertion professionnelle.⁵⁴⁵*

Dans la mesure où les formations de « réinsertion » ne sont pas considérées comme étant en lien avec les responsabilités électives des élus, le financement du DIFe est organisé de telle sorte qu'il ne repose pas sur les budgets des collectivités mais sur les bénéficiaires eux-mêmes. En prélevant 1% des indemnités de chaque élu, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) est désignée comme « organisme collecteur » pour administrer le droit et redistribuer les 18 millions d'euros prélevés annuellement aux élus demandeurs de formation. Ces

⁵⁴⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ainsi que la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁵⁴⁵ JORF. Sénat. Séance du 29 janvier 2013, p. 600.

derniers acquièrent annuellement 20 heures de formation⁵⁴⁶ cumulables dans le temps, qu'ils peuvent utiliser sous condition d'acceptation de la Caisse des Dépôts.

Pour autant, entre les intentions initiales et la promulgation effective du DIFe, une évolution majeure intervient. Même si le DIFe conserve une fonction d'aide au « retour à l'emploi », la loi du 31 mars 2015 lui permet simultanément de financer des formations dispensées par des organismes de formation professionnelle répertoriés par le ministère du Travail que des organismes agréés par le CNFEL. Avec le DIFe, les élus peuvent se former pour faciliter l'exercice de leur mandat mais aussi pour préparer une réinsertion professionnelle. Cet amalgame entre les deux droits se renforce encore par la promulgation de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux. Désormais, les collectivités locales ont l'autorisation de participer directement au financement du DIFe, en parallèle des fonds collectés par la Caisse des Dépôts et Consignations. Au départ distinct, le DIFe se confond progressivement avec le « droit historique », aussi bien dans les objectifs des formations proposées que sur leurs modalités d'utilisation et de financement par les élus. Pourtant, s'ils se rapprochent l'un de l'autre, la nature des formations proposées par l'un ou l'autre des dispositifs est divergente.

D'un côté, le « droit historique » s'avère plus favorable aux structures associatives (associations départementales des maires, associations liées aux partis politiques) qui réussissent à capter la majorité des élus. Entre 2010 et 2014, sur 100 heures de formation financées par les collectivités locales, 83 en moyenne étaient dispensées par des associations.⁵⁴⁷ Les formations proposées se présentent sous la forme de séances collectives, majoritairement dédiées aux savoirs civiques et institutionnels de base, à l'actualité législative ou l'apprentissage des techniques budgétaires. De l'autre côté, le DIFe se révèle plus propice aux entreprises. En 2018, sur 100 heures de formation financées par la Caisse des Dépôts et Consignations, 63 en moyenne étaient dispensées par des entreprises.⁵⁴⁸ Ces dernières investissent ce marché autour de formations plus individualisées et sur des thématiques liées aux techniques de communication, aux stratégies électorales ou à l'apprentissage de langues

⁵⁴⁶ La loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, change le calcul horaire par un calcul en euros. Dans ce cadre, les élus n'ont plus 20 heures de formation cumulable par année mais 400 € de formation chaque année, cumulables dans la limite d'un plafond de 700€.

⁵⁴⁷ Cette donnée se base sur le dépouillement et l'analyse de la moitié des dossiers des organismes agréés en 2017 par le CNFEL.

⁵⁴⁸ Les données relatives au « DIFe » se basent sur le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et Administratives : Acar Bruno, Giguët Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, Janvier 2020.

étrangères. Autrement dit, depuis l'entrée en vigueur du DIFe en 2017, l'offre de formation des élus locaux français s'organise autour de deux dispositifs soumis chacun à un système de régulation différent. D'une part, un marché financé par les collectivités en direction des associations d'élus, contrôlé par le CNFEL, propose des formations collectives dans le cadre des mandats locaux. D'autre part, un marché financé par les indemnités des élus, plutôt entrepreneurial, administré par la Caisse des Dépôts et Consignations, proposant des formations individuelles qui dépassent le seul cadre de l'engagement électif.

Malgré ces évolutions, les connaissances sur l'intérêt que portent les élus pour la formation ne changent pas fondamentalement. Tout du moins, les constats restent les mêmes. Les données issues du CNFEL ou de la CDC montrent une sous-utilisation du droit historique ainsi qu'un sous-dimensionnement du DIFe⁵⁴⁹. Sur les trois cent quarante millions d'euros annuels théoriquement disponibles au titre de la loi de 1992, les collectivités locales n'ont dépensé en 2018 que quinze millions d'euros, soit 4,5 % des fonds. À tel point que, outre les régions, aucune collectivité ne respecte le seuil minimal de dépense. Alors qu'elles sont tenues de consacrer au moins 2 % de leur enveloppe indemnitaire chaque année, les communes ne dépassent pas les 0,85 %⁵⁵⁰, les intercommunalités les 0,75 %, et les départements les 1,15 %. Seules les régions entrent dans le cadre légal avec 3,60 % de dépenses. Conséquemment, parmi l'ensemble des élus, ils ne sont, chaque année, en moyenne que 1 à 2 % à se former par ce biais. Pour le DIFe, si l'ensemble des 18 millions collectés par la Caisse des Dépôts sont effectivement dépensés, le nombre d'élus formés demeure relativement faible. De 2017 à 2020, seuls 22 000 élus ont été autorisés à se former au titre de leur DIFe⁵⁵¹. Ce faible investissement accrédite l'idée que les élus n'ont pas besoin de formation et renforce la prédominance des recherches qui conçoivent l'apprentissage du « métier d' élu » comme se réalisant de manière informelle, soit préalablement à l'engagement⁵⁵² ou encore « sur le tas »⁵⁵³ une fois en poste.

Pour étudier le rapport que les élus entretiennent à la formation, il faut rompre avec le tropisme du choix des élus pour le regarder plutôt comme l'expression des conditions d'exercice des mandats et de socialisation antérieure. Premièrement, et dans la mesure où

⁵⁴⁹ Les 18 millions d'euros que collecte annuellement la Caisse des Dépôts et Consignations ne permet qu'à un nombre limité d'élus de profiter du droit.

⁵⁵⁰ En 2018, 62% d'entre-elles n'ont inscrit aucune dépense de formation dans leur budget.

⁵⁵¹ Rapport IGAS-IGA, janvier 2020.

⁵⁵² Lagroye, Jacques « Être du métier », Op cit.

⁵⁵³ Dulong Delphine, Matonti Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au conseil régional d'Ile-de-France », Op cit.

l'univers des collectivités locales est très divers⁵⁵⁴, il apparaît que les élus locaux ne connaissent pas les mêmes possibilités de formation selon la nature de leur collectivité et de leur mandat. Plus précisément, comme il sera montré dans un premier chapitre, plus un élu se trouve dans une grande collectivité, plus ce dernier a des chances de se former régulièrement. C'est principalement le cas des élus régionaux et départementaux qui s'avèrent être des demandeurs réguliers de formation. Inversement, plus l'élu exerce des mandats dans une petite collectivité, moins la formation est accessible. Au-delà du positionnement institutionnel, le rapport à la formation des élus se construit aussi en fonction des expériences préalables ou parallèles des formations militantes, syndicales ou professionnelles. Dans un second chapitre, il sera question d'appréhender la formation des élus comme prenant sens dans la continuité des rapports entretenus avec leurs autres pratiques de formation. Autrement dit, cette troisième partie interroge l'instabilité de la formation par les pratiques des élus locaux. Face à une législation aux contours flous et une régulation qui demeure variable, les motivations qui poussent les élus locaux à se former s'avèrent variables selon les conditions d'exercice des mandats et les parcours sociaux antérieurs.

⁵⁵⁴ Comme le précise Jacques Hardy, « il ne faut pas confondre objet scientifique et sujet(s) de droit. ». Hardy Jacques, « Le « métier d'élu local » : de quel(s) droit(s) ? in : Fontaine Joseph, Le Bart Christian, « Le métier d'élu local », Paris, L'Harmattan, 1994, p. 57.

Tableau 3 : Entretiens réalisés avec les élus locaux des Pays de la Loire⁵⁵⁵

Nom	Age	Genre	Diplôme	Profession	Mandat principal	Démographie	Mandat secondaire	Temps plein	Parti	Syndicat	FPC	Association	Période mandat	Rapport à la formation
Pierrette	80	F	CAPES	Professeur de français	Conseillère régionale	3757000	Conseillère municipale	X	PCF				1977-2010	Intensif
Caroline	42	F	Master	Juriste environnemental	Conseillère régionale	3757000		X	EELV		X	X	2010 - en cours	Fort
Corine	38	F	CAPES	Professeur des écoles	Conseillère régionale	3757000	Adjointe à la culture	X	PS			X	2008 - en cours	Régulier
Dominique	60	F	BEP	Cheminotte	Conseillère régionale	3757000		X	PCF	CGT	X		2004-2010	Intensif
Martine	62	F	Maitrise	Inspecteur des impôts	Conseillère régionale	3757000	Conseillère municipale	X	RN			X	2008 - en cours	Régulier
Sylvie	60	F	Maitrise	Cadre de la fonction publique	Conseillère départementale	1420000	1ère adjointe	X	PS		X		2001 - en cours	Régulier
Marie-Chrïsine	64	F	Licence	Clerc de Notaire	Conseillère départementale	835000	Maire	X	LR		X	X	1983 - en cours	Régulier
Jérémy	41	H	DEA	Commercial	Conseiller départemental	835000	1er adjoint		PS	CFDT			2007 - en cours	Régulier
Julie	54	F	Licence	Fonctionnaire territoriale	Maire	10000	Conseillère communautaire	X				X	2008 - en cours	Inexistant
Thomas	38	H	Master	Ingénieur	Maire	5800	Conseiller communautaire						2014 - 2021	Inexistant
Patrice	56	H	DUT	Cadre technique	Maire	5600	Vice-président communautaire					X	2008 - en cours	Inexistant
Mathieu	30	F	Master	Professeur classe préparatoire	Maire	3100	Vice-président communautaire					X	2014 - en cours	Inexistant
Robert	70	H	Bac	Agent d'ordonnancement	Maire	3000	Conseiller communautaire			CFDT	X		2001-2020	Inexistant
Jean	61	H	Bac	Commercial en Travaux Publics	Maire	1000	Vice-président communautaire		NCPT			X	2001 - en cours	Ponctuel
Claude	70	F	Certificat	Agricultrice	Maire	400	Conseillère communautaire		MRP	MODEF	X	X	1989-2020	Ponctuel
Jean-Claude	55	H	CAP	Technicien de maintenance	Maire	250	Conseiller communautaire		.			X	2014 - en cours	Inexistant
Michel	65	H	Doctorat	Maître de conférence	Vice-président communautaire	205000	Conseiller municipal					X	2008 - en cours	Ponctuel
Serge	73	H	CAP	Ouvrier des arsenaux	Adjoint aux affaires sociales	20000			PCF	CGT			1983 - 2014	Régulier
René	52	H	DUT	Commercial	Subdélégué à l'environnement	20000			PS	CFDT	X		2014 - en cours	Ponctuel
Anne-Marie	50	F	DEUG	Agent de maintenance	Conseillère municipale d'opposition	9000			PCF	CGT	X		2014 - 2020	Ponctuel
François	65	H	Bac	Responsable d'unité de gestion	Conseiller municipal d'opposition	9000			PCF	CGT			2008 - en cours	Ponctuel
Fabrice	49	H	Doctorat	Informaticien	Conseiller municipal d'opposition	8000			PS	CFE-CGC		X	2020 - en cours	Ponctuel
Murielle	64	F	CAP	Educatrice spécialisée	Conseillère municipale	7000					X	X	1995 - 2020	Régulier
Christophe	69	H	CAPES	Professeur d'histoire-géographie	Adjoint aux Finances	6840			UDI				1983 - 2020	Ponctuel

⁵⁵⁵ Au total 24 entretiens ont été réalisés avec des élus locaux sélectionnés en fonction de leur collectivité, mandat, genre, et partis politiques. Dans cet échantillon, les élus régionaux et départementaux sont surreprésentés dans la mesure où ce sont eux qui témoignent des pratiques de formation les plus élevées. Inversement, peu d'élus de petites communes sont représentés puisque le département de Loire-Atlantique ne compte que peu de petites communes.

Chapitre 1 – La formation des élus locaux comme expression des conditions d'exercice des mandats

Selon les rapports parlementaires ou les articles de presse, la formation n'est pas une pratique très développée, aussi bien en nombre de sessions organisées par année ou de montants consacrés. Ce constat correspond effectivement aux pratiques des 509 000 élus locaux français qui en moyenne, se forment peu. Toutefois, les « élus locaux » constituent une catégorie très disparate. La très grande majorité d'entre eux sont des élus municipaux, et plus précisément des élus de petites communes. De leur côté, les élus régionaux et départementaux représentant à peine 1 % de l'ensemble. Analyser la formation des « élus locaux » sans distinguer les populations qui composent cette catégorie, permet moins de saisir la réalité des pratiques de formation que d'occulter la diversité des rapports entretenus. En s'intéressant aux élus locaux selon leur positionnement institutionnel, il apparaît que différents niveaux de pratiques coexistent⁵⁵⁶. Pour certains, la formation est une pratique courante. C'est le cas des élus régionaux et départementaux qui témoignent d'habitudes de formation développées et régulières. C'est dans cette catégorie d'élus que s'observent les pratiques les plus intensives. La familiarité avec la formation peut se comprendre à la fois par les conditions matérielles de mandat plus favorables (activité politique à plein temps, indemnités importantes, moyens budgétaires conséquents) mais également par toute une série d'incitation qui encouragent ces élus à recourir à leur droit.

Comparativement, à taille de collectivités semblables, cette appétence ne se retrouve pas chez les élus intercommunaux. Indépendamment de l'importance de l'EPCI, cette strate ne semble pas très propice à la formation. Alors que les intercommunalités sont relativement mieux dotées que les collectivités qui les composent aussi bien en termes de responsabilités politiques que de moyens budgétaires, les élus semblent moins intéressés à recourir à leurs droits en tant « qu'élus intercommunaux » que municipaux. En effet, entre les grandes et les petites communes, la formation est plus courante mais demeure très inégale. Cette différence de pratique, comme pour les élus régionaux et départementaux, peut aussi se comprendre par les conditions matérielles d'exercice des mandats. Suivant le temps, les moyens ou la proximité avec les centres de formation, les élus municipaux ne profitent pas des mêmes facilités pour exprimer un besoin de formation et le satisfaire. Par effet induit, trois rapports à la formation peuvent être distingués suivant l'importance démographique des communes.

⁵⁵⁶ Pour analyser ces différents rapports à la formation, les données des comptes administratifs d'une trentaine de collectivités entre 2008 et 2018 situées dans la région des Pays de la Loire seront utilisées comme une trentaine d'entretiens réalisés avec des élus locaux sélectionnés au travers de ces comptes administratifs, ainsi que le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et de l'Administration (IGAS, IGA) qui apportent des données essentielles sur le fonctionnement du DIFe.

Pour celles de plus de 20 000 habitants, la formation est relativement présente dans le parcours des élus. C'est un peu moins vrai pour les élus des communes de 2 000 à 20 000 habitants qui connaissent des pratiques plus aléatoires et discontinues. Pour les communes en deçà de 2 000 habitants, les pratiques de formation deviennent plutôt rares, voire extraordinaires pour les municipalités de moins de 500 habitants.

L'objectif de ce premier chapitre est de montrer que les espérances de formation des élus locaux sont corrélées à la nature de la collectivité qu'ils investissent. En fonction du placement institutionnel, les usages de la formation divergent, aussi bien dans l'utilisation des deux droits disponibles (droit historique ou DIFe), que du choix des organismes formateurs ou encore des thèmes de formation privilégiés.

I) Un public demandeur de formation ; les élus régionaux et départementaux

1) Des conditions de mandat propices à la formation

Les élus régionaux et départementaux ont plus de facilités que les autres élus pour recourir au droit de formation issu de la loi de 1992. Vérifiable au niveau national, cet usage se retrouve dans le cadre de la région des Pays de la Loire où en moyenne, 60 % des élus se sont formés chaque année entre 2008 et 2018. Au niveau départemental, sur la même période, les niveaux d'engagement sont similaires avec toutefois une variation selon les départements. Les élus de Loire-Atlantique se forment à 69 % en moyenne par année contre 52 % pour les élus de Maine-et-Loire⁵⁵⁷. Comme nous le verrons, cet intérêt pour la formation peut se comprendre au travers de plusieurs facteurs qui se cumulent. Le premier tient à la complexité technique ressentie du mandat par les élus qui s'y investissent. Parallèlement à ce besoin plus aigu, les élus régionaux et départementaux s'exposent plus facilement à des sollicitations adressées des partis politiques intéressés pour faire vivre leurs propres structures de formation. Cependant des différences existent entre les usages réalisés de la formation par les élus départementaux et régionaux. Quand les premiers recherchent des formations plutôt techniques permettant de comprendre ou de maîtriser les dossiers dont ils ont la charge, les seconds s'avèrent plus intéressés par des formations théoriques et d'ordre général, déconnectées de leurs compétences. Enfin, si les élus régionaux et départementaux ont plus de facilité à se former, c'est également qu'ils subissent moins de contraintes budgétaires que les autres élus locaux. En siégeant dans des collectivités aux budgets parfois très conséquents, les dépenses de formation peuvent être mobilisées sans déclencher de sentiment d'illégitimité à « se servir » sur des fonds publics au détriment des équilibres financiers de la collectivité. Si les élus régionaux et départementaux utilisent plus fréquemment le droit de formation issu de la loi de 1992, c'est qu'ils rencontrent des conditions qui leur permettent plus facilement de ressentir et d'exprimer un besoin de formation, d'être encouragés à le satisfaire.

⁵⁵⁷ Données issues des comptes administratifs des collectivités. Pour calculer ces moyennes, le nombre annuel d'élus formés est rapporté au nombre d'élus total du conseil.

1.1) Un sentiment de besoin pour des savoirs opérationnels et théoriques

Comparés à l'ensemble des élus locaux, les élus régionaux et départementaux ne semblent pas apparaître comme ceux qui ont le plus besoin de formation. Ils proviennent de catégories socioprofessionnelles relativement dotées en capital culturel et sont fréquemment des membres actifs des partis politiques qui contrôlent l'accès aux positions électives. Par ailleurs, une continuité se forme entre le parcours préalable des élus et les responsabilités acquises durant le mandat. Le choix des commissions en est un illustrateur. L'exemple de Caroline, 40 ans⁵⁵⁸, est en ce sens intéressant. Militante écologiste de la Sarthe, elle profite des négociations politiques pour devenir entre 2010 et 2015 vice-présidente de la commission développement durable au sein de la Région des Pays de la Loire. Ce placement lui permet temporairement de compenser son inexpérience de la collectivité. Dans une autre mesure, c'est également le cas de Corinne, 45 ans, membre du Parti Socialiste. Éluée municipale et intercommunale expérimentée en charge de l'aménagement du territoire, elle entre dans la commission aménagement du territoire à la Région à la même période ce qui lui permet de réinvestir un domaine qu'elle estime maîtriser.

Pourtant, même s'ils peuvent puiser des ressources de leurs parcours antérieurs et qu'ils investissent des domaines d'action publique avec lesquels ils ont en général déjà une certaine familiarité, les nouveaux élus régionaux et départementaux témoignent d'une entrée dans le mandat qui crée ou accroît les besoins ressentis de formation. C'est le cas de Martine, 55 ans. Clerc de notaire de profession, subdélégée aux affaires internationales de sa commune entre 2008 et 2011, elle quitte le Modem en même temps que son mandat municipal pour intégrer le RN. Son expérience municipale et ses nombreux engagements (associatifs et paroissiaux) lui permettent d'être retenue par les instances fédérales du RN pour être candidate aux élections régionales de 2015. Si elle ne s'est jamais formée en tant qu'élue municipale, l'entrée à la région éveille chez elle un besoin nouveau :

Alors oui... la région c'est une autre échelle et là oui... j'ai ressentie le besoin de formation... [...]. Alors en fait là... là c'est différent [du mandat municipal] parce que [...] on est dans un niveau euh de compétence... ça devient très très pointu... enfin quand on arrive à la région et qu'on se retrouve à des commissions dont les comptes rendus font 1500 pages euh... ça fait un peu peur au début [rire]... voilà... euh... donc on a... donc j'ai toujours suivi les formations qui m'étaient proposées car j'aimais bien... c'était rassurant et intellectuellement c'était satisfaisant...

⁵⁵⁸ Voir le tableau des entretiens p. 271.

Dans une autre mesure, c'est également le cas de Jérémy, 40 ans. Militant et responsable fédéral du Parti Socialiste entre 2006 et 2017, il commence à travailler en tant qu'attaché parlementaire du député-maire avec lequel il partage un mandat municipal en tant que conseiller municipal puis premier adjoint. En 2010, il est élu conseiller départemental et devient en 2014 conseiller communautaire. Son expérience et ses connaissances des collectivités le laissent au départ éloigné de la formation. Jusqu'au moment où il devient conseiller départemental :

Non... jamais en tant qu'élu municipal... tout simplement parce que je n'en ressentais pas le besoin... [...] et puis le maire ne poussait pas vraiment pour ouvrir les droits à la formation... tout simplement pour économiser de l'argent... [...] Au niveau intercommunal non jamais, c'est vrai que j'aurai pu... j'avais pas forcément de responsabilité donc... sans doute c'est pour ça... [...] J'ai dû commencer à me former... sans dire de bêtise... en 2013... au département... Bha je crois que j'ai dû faire une formation sur le logement d'abord... c'est concomitant avec euh... avec ma responsabilité au sein du Parti Socialiste et de la commission dans laquelle je siégeais à l'époque...

Pour les élus locaux, qu'ils soient néophytes ou expérimentés, l'entrée dans le mandat régional ou départemental est vécue comme complexe. La difficulté ressentie augmente le sentiment du besoin même pour ceux qui ont une expérience municipale et intercommunale, et qui ne se sont jamais formés dans ce cadre. Toutefois, au niveau des Pays de la Loire, des différences notables se mesurent entre les usages fait de la formation par les élus régionaux et départementaux. Si chacun de ces deux publics semble intéressé par les techniques de communication, les évolutions législatives ou les finances publiques, les élus régionaux expriment des demandes d'apprentissages plus diversifiées que les élus départementaux, mais également plus opérationnelles.

Cette différence de demandes se constate notamment dans la place accordée aux séminaires, journées ou colloques d'études auxquels les élus départementaux et régionaux n'assistent pas avec la même assiduité. Quand les premiers y consacrent 12,4 % de leur temps de formation annuel, les seconds s'y investissent de manière préférentielle à hauteur de 40 %⁵⁵⁹. La modalité des « formations séminaires » est le nombre élevé de participants qui se

⁵⁵⁹ Ces données proviennent de l'analyse des comptes administratifs récupérés auprès d'une trentaine de collectivités de la région des Pays de la Loire. Pour chaque niveau institutionnel (Région Départements etc), les thématiques des formations sont cumulées entre 2008 et 2018 ce qui permet de

rassemblent. L'objectif est moins d'apprendre que de s'informer ou de discuter sur des sujets de portée générale⁵⁶⁰. On retrouve cette pratique dans l'expérience de Jérémy qui, en 2019, organise avec le groupe PS du département un séminaire sur « l'accompagnement des élus à la démarche citoyenne ». En faisant intervenir un philosophe pour discuter avec les élus de « la société civile », l'objectif de la formation est plus de créer un échange théorique sur le rapport des élus aux citoyens que d'apprendre des techniques concrètes à appliquer dans l'exercice du mandat. Ce décalage entre le caractère informatif et la définition légitime d'une formation est ressentie par Jérémy qui témoigne d'un certain embarras à la remémoration de cette séance :

C'est un séminaire que l'on a fait... oui... non... c'est un séminaire que l'on a fait au niveau du groupe où euh... oui voilà... on a fait venir un... philosophe sur « c'est quoi la société civile aujourd'hui » etc... [...] Ouai bon... ce que je vous dis est sous le coup de l'anonymat hein... car c'est vrai que pour faire nos séminaires, pour faire venir nos intervenants, on recourt au droit à la formation... on cabosse un peu les choses pour les faire passer quoi...

Quand bien même Jérémy ne se place pas en illégalité vis-à-vis d'un droit qui ne précise rien du cadre ou des attentes supposées d'une formation pour les élus, sa réaction informe tout du moins du caractère illégitime de la séance concernant les apports concrets apportés aux élus. L'objectif étant moins de les doter de savoirs opérationnels pour agir concrètement dans le mandat que de leur permettre une « prise recul » et favoriser une réflexivité sur le mandat qu'il occupe. C'est cette dimension de prise de distance sur le mandat et de réflexion que Martine (élue régionale RN) valorise également dans la formation :

[...] la formation, si on a un bon formateur, ça permet de prendre du recul aussi sur un sujet... Quand on est un peu trop le nez dans le guidon, parfois ça fait du bien de discuter avec quelqu'un qui est extérieur quoi... ça permet de se poser et de prendre le temps de la réflexion...

caractériser les pratiques. Dire que les élus départementaux consacrent 12,4% de leur temps de formation à des séminaires, cela revient à dire qu'entre 2008 et 2018, sur 100 formations suivies par les élus départementaux, 12,4 étaient des séminaires.

⁵⁶⁰ Comme le traduisent les titres des séminaires repérés dans les comptes administratifs : « le Séminaire des élus de la majorité », « la 9ème conférence régionale du tourisme », « Acte III de la décentralisation », « Recomposition du système politique français » etc.

Les élus départementaux semblent plus sensibles que les élus régionaux aux séances informatives et réflexives. De plus, quelques singularités subsistent à la marge où, au-delà des pratiques majoritaires, les élus départementaux concentrent 40 % des formations en langues réalisées entre 2008 et 2018 et 92 % des formations sur l'évaluation des politiques publiques⁵⁶¹. Chez les élus régionaux, même si certains entretiennent des discours sur la formation similaire aux élus départementaux, la formation semble être plus utilisée comme un moyen d'apprentissage de techniques d'action. Tout d'abord, les élus régionaux réservent 11 % de leur temps de formation à l'apprentissage d'outils utiles à l'exercice des mandats contre 1,4 % pour les élus départementaux. Ces formations, généralement suivies en début de mandat, servent à développer les « savoir-faire » concrets des élus.⁵⁶²

On retrouve cette dimension dans le parcours de Dominique, 70 ans, ancienne élue régionale de 2004 à 2010. Cheminote de profession, son entrée à la région est la seule expérience électorale qu'elle connaîtra. Durant ce mandat, elle concilie ses obligations d'élue avec un temps partiel professionnel. Même si elle reconnaît ne pas avoir eu suffisamment de temps pour se former comme elle l'aurait désiré, son rapport à la formation illustre les attentes plus techniques qui semblent propres aux élus régionaux des Pays de la Loire :

Elles [les formations] me donnent des exemples, des données... [...] j'avais proposé à mon groupe à l'époque euh qu'on puisse créer une commission d'évaluation et d'attribution des aides publiques, pour qu'on arrête le gâchis et avec une partie de ces aides [...] pour ce processus, il m'a fallu comprendre l'ensemble des aides publiques, celles de la région, mais de l'État mais aussi des autres collectivités locales... parce que souvent quand on aide une entreprise, il y a un bout de la région, un bout du département... un bout de la ville... enfin voilà je voulais connaître tous les méandres [...]. Moi mes études elles sont loin et puis je n'ai pas fait d'études sur l'économie des entreprises euh... vous voyez, j'ai eu besoin de débayer le terrain avec la formation...

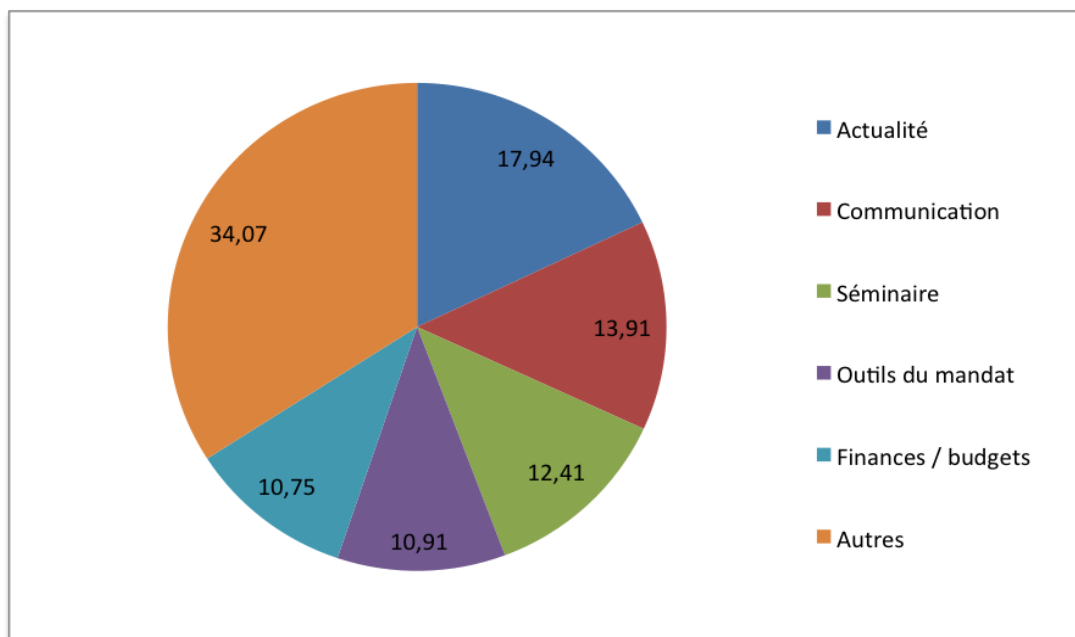
Dans l'ensemble, les élus régionaux semblent rechercher des savoirs plus concrets pour agir dans le mandat que leurs confrères départementaux. D'ailleurs, les pratiques semblent plus diversifiées à la marge, pouvant aller plus facilement sur des thématiques liées à l'environnement, l'informatique, la question de la démocratie participative ou de l'économie

⁵⁶¹ Autrement dit, sur 100 formations sur l'évaluation des politiques publiques suivies entre 2008 et 2018 par les élus de l'échantillon de collectivité choisi pour cette enquête, 92 étaient suivies par des élus départementaux.

⁵⁶² « Quels rôles pour l'élue d'opposition », « Gestion des ressources humaines : les bases », « Gérer une réunion : comment désamorcer les conflits », « Savoir participer à une discussion budgétaire » etc.

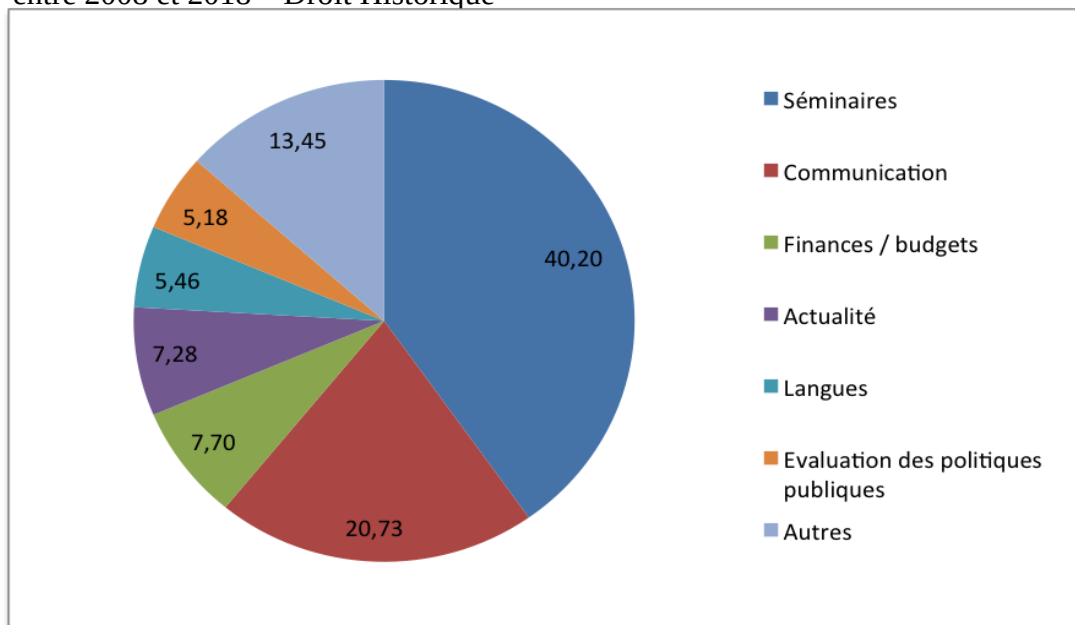
au sens large (entreprises, industries etc). D’ailleurs dans certaines thématiques comme celle de l’Europe ou du transport, les élus régionaux sont majoritaires. Entre 2008 et 2018, 80% des formations liées à ces deux sujets ont été suivies exclusivement par des élus régionaux.

Graphique 8 : Thème de formation des élus régionaux des Pays de la Loire entre 2008 et 2018 – Droit Historique



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, 17,94% des formations suivies par les élus régionaux des Pays de la Loire étaient dédiées à l’actualité.

Graphique 9 : Thème de formation des élus départementaux des Pays de la Loire entre 2008 et 2018 – Droit Historique



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, 40,2% des formations suivies par les élus départementaux des Pays de la Loire étaient des séminaires.

1.2) Des élus sollicités pour se former dans un cadre partisan

Au sein du Conseil Régional des Pays de la Loire et des Conseils Départementaux de Loire-Atlantique et de Maine-et-Loire, la grande majorité des élus locaux ont une affiliation partisane. Cette prépondérance des étiquettes révèle la place des partis dans le contrôle des élections qui réservent l'accès des mandats à leurs militants soit dans une logique de carrière locale ascendante, soit dans une stratégie d'attente ou de repli électoral⁵⁶³. Cette modalité d'accès et d'exercice du mandat n'est pas neutre au niveau de la pratique de formation. Dans la mesure où chaque parti politique dispose de sa propre structure, les élus régionaux et départementaux s'exposent à de fortes sollicitations pour se rendre disponibles et aller se former. Ces encouragements passent souvent par les entourages politiques⁵⁶⁴ qui agissent comme des relais des organisations partisans pour proposer et organiser des stages de formation aux élus des groupes. Comme le précise Corinne, membre du Parti Socialiste :

Au sein du conseil régional, chaque parti politique a son groupe et ses permanents et donc on avait dans l'équipe quelqu'un qui travaillait à nous envoyer nous former. Donc là c'est une formation [sur les finances publiques] que j'ai suivi avec d'autres collègues et qui a été montée pour nous. On était peut-être 4-5 élus du groupe euh... et sur plusieurs jours [...]. C'est notre permanent qui a sollicité l'organisme en lui disant « voilà, j'ai tant d'élus qui ont besoin d'être formés sur les finances locales ». Là-dessus nous [les élus] on n'a rien à faire...

Parfois, quand les élus sont eux-mêmes des membres actifs de leur parti, ce sont eux qui peuvent jouer le rôle de relais incitatifs envers leurs collègues et animer des temps collectifs de formation. C'est le cas de Caroline, élue régionale écologiste qui, en tant que présidente de son groupe, développe une véritable animation de formation en lien avec des élus écologistes de régions voisines, sous la coordination du CEDIS :

Alors au niveau de mon groupe politique, très clairement, on a des projets de formation communs... [...] quand il y a les universités du CEDIS hiver ou été, on l'anime au niveau du groupe, c'est-à-dire que c'est mis à l'ordre du jour du groupe, qui y va, qui y va pas... et donc, c'est animé ça, collectivement. Après, au niveau des

⁵⁶³ Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi (dir.), « Sociologie politique du pouvoir local », Paris, Armand Colin, « U », 2017, p. 101-145.

⁵⁶⁴ Demazière Didier et Le Lidec Patrick, « Les monde du travail politique », Res Publica, PUR, 2014

élus écologistes, on a une coordination des élus régionaux écologistes que je co-anime avec un collègue du Centre-val de Loire [...] et cette coordination, elle est en partenariat avec le CEDIS [...] par exemple, là, pour les journées d'été on a fait pas mal d'ateliers dans la perspective des régionales, donc on a fait un atelier sur revenu de base, revenu de transition écologique et la région [...] aussi sur les questions de mobilité... on a fait un atelier sur la question de l'économie [...] et donc du coup les journées du CEDIS sont co-construites en partenariat avec la FEVE, la fédération des élus écologiques.

Dans ce cadre, les formations des élus régionaux et départementaux se réalisent principalement dans une dimension partisane. Le champ des pratiques se réduisant aux offres des structures affiliées au parti de référence⁵⁶⁵. Au-delà des savoirs transmis, la formation est utilisée par les partis comme un outil de constitution de l'identité du groupe. Par les formations qu'ils proposent, les partis politiques remplissent une fonction de générateur « d'identités et d'imaginaires collectifs, et participent à la structuration de grammaires culturelles »⁵⁶⁶ mobilisées par les élus. C'est particulièrement vrai pour les élus communistes, du Rassemblement National ou d'Europe Écologie Les Verts qui témoignent de pratiques « loyales » en ne sollicitant par principe « que » l'organisme attitré du parti ; respectivement le CIDEFE, l'IFOREL ou le CEDIS⁵⁶⁷. En partageant des apprentissages et des savoirs qui leur sont propres, annexés aux principes idéologiques qui les singularisent en tant que groupe politique, les élus apprennent par la formation à « être » et se « ressentir » communiste, frontiste ou écologiste :

Non, non, moi je suis restée, enfin on est resté [les élus régionaux RN] dans le cadre de l'IFOREL [organisme de formation du rassemblement national], j'ai pas cherché autre chose parce qu'il y avait pour moi ce double avantage de... euh... d'avoir des formations qui restaient tout à fait dans les compétences région bien sûr... très économiques etc et puis de cet échange avec des collègues, savoir comment eux percevaient tels ou tels problèmes, quelles positions ils prenaient et puis on

⁵⁶⁵ Le CIDEFE pour le PCF, Condorcet pour le PS, le CEDIS pour EELV, (...) pour les centristes, l'ANDL pour les LR, l'IFOREL pour le RN etc.

⁵⁶⁶ Hastings Michel, « Partis politiques et administration de sens », in Andolfatto, Greffet et Olivier (dir.), « Les partis politiques : quelles perspectives ? », Paris, l'Harmattan, 2002

⁵⁶⁷ Pour prolonger sur le CEDIS, se reporter à l'étude de Jérôme Vanessa, « Se (semi-)professionnaliser : identités stratégiques et exercice du métier politique », in : « Militer chez les verts », sous la direction de Jérôme Vanessa. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2021, p. 201-222.

*comparait nos positions les uns les autres euh sachant qu'on avait évidemment le même... euh... le même angle de vue au départ...*⁵⁶⁸

*Bha non ! Non... euh... Non... [...] Non c'est que le CIDEFE [...] c'est étanche, c'est la boutique quoi... [...]. Quand on est au parti [PCF], la formation c'est au CIDEFE, c'est comme ça... on apprend des choses qui sont faites pour nous [...].*⁵⁶⁹

C'est en ce sens que l'on remarque des particularités dans le corpus des thématiques de formations suivies par les élus selon leur positionnement politique. Chez les élus communistes, une préférence est faite pour les formations liées à la promotion du service public et aux questions d'emploi ou d'industrie ; « Les services publics : un choix de société, une réponse concrète aux besoins des habitants », « 11ème conférence de l'Association Internationale Ville et Port : ville et port innovent pour un avenir solidaire », « Remonté et descente de la Loire au fil des enjeux industriels de territoire » etc. Pour les élus écologistes, les sujets de formation abordent plus fréquemment les enjeux de développement durable, de renouvellement des sources d'énergie ou des transports alternatifs : « Enjeux énergétiques et climatiques en Pays de la Loire », « Enjeux et perspectives des politiques régionales de transport et de mobilités douces », « Politiques durables des collectivités territoriales » etc. Enfin, les élus du Rassemblement National se distinguent par des choix de thématiques plus centrées sur les questions d'ordre « national » : « Les régions au service du redressement national », « Ruralité et Agriculture », « L'exception culturelle française » etc⁵⁷⁰.

Si la dimension partisane de la formation n'est pas une spécificité exclusive des élus régionaux et départementaux, la pression qu'ils subissent de la part des structures partisans pour se former apparaît comme particulièrement élevée comparativement au reste des élus locaux. Entre 2010 et 2013, 71 % des élus départementaux et 82 % des élus régionaux se forment avec un organisme de formation associé à un parti politique⁵⁷¹.

⁵⁶⁸ Martine, 62 ans, élue régionale RN.

⁵⁶⁹ Dominique, 60 ans, élue régionale PCF.

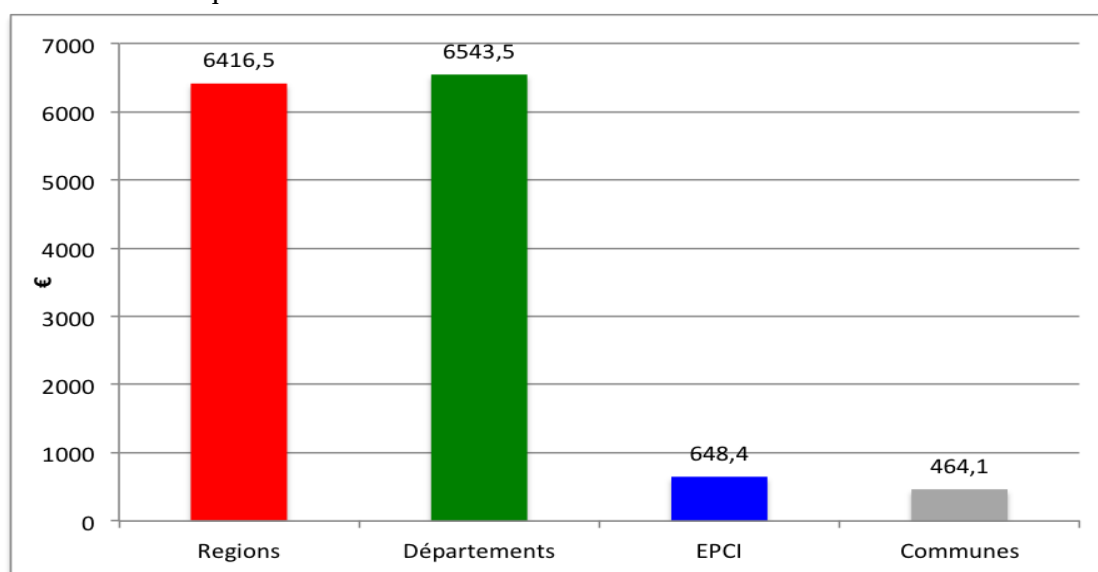
⁵⁷⁰ Les intitulés de formation proviennent des comptes administratifs régionaux et départementaux étudiés sur la période 2008-2018.

⁵⁷¹ Résultats obtenus après un dépouillement de la moitié des dossiers des organismes agréés par le CNFEL en 2017. Archives du CNFEL.

1.3) Des moyens budgétaires plus importants

La loi de 1992 ne permet pas aux élus de disposer de moyens budgétaires équivalents pour financer leur droit de formation. En prenant pour base les enveloppes indemnitaires des collectivités locales, les modalités de calcul du droit avantagent bien plus les élus des régions ou des départements qui distribuent des indemnités plus importantes. Dans l'hypothèse d'une dépense maximale des budgets autorisés par la loi, les élus régionaux et départementaux disposent théoriquement chacun de 6500 € en moyenne par année, alors que pour les élus intercommunaux, ce montant n'équivaut qu'à 648 € et pour les élus municipaux, 460 €⁵⁷². Conséquemment, les besoins de formation ressentis par les élus régionaux et départementaux ont d'autant plus de chance de pouvoir être satisfaits que les dépenses autorisées par leur collectivité sont élevées.

Graphique 10 : Dépenses théoriques maximales de formation par élu en 2018 (France)
– Droit Historique



Clef de lecture : En 2018, chaque élu régional disposait d'un total de 6416,5€ en moyenne pour sa formation.

La différence des sommes disponibles incite les élus en situation de cumul à faire financer leur droit de formation par les collectivités les plus importantes. Cela se remarque à la fois chez Jérémy, élu municipal, intercommunal et départemental, mais également chez Corinne,

⁵⁷² Si l'on fait la somme, en 2018, les élus régionaux disposaient théoriquement d'un budget total de 12 millions d'euros, les départements de 26 millions d'euros, les intercommunalités de 43 millions d'euros et les communes de 223 millions d'euros.

élue municipale, intercommunale et régionale qui revendiquent tous deux ce choix de ne pas faire reposer les charges aux collectivités les moins dotées budgétairement :

Jérémy : *Tout simplement parce que j'allais chercher l'argent là où il était... Si j'avais des besoins de formation lors de mon mandat d'élue municipale, j'utilisais les droits de formation du département... [...] Pourquoi ? Parce qu'elle est pauvre ma commune... j'allais chercher l'argent là où il était... [...]*

Corinne : *À partir du moment où j'étais élue régionale, par principe, j'ai fait financer mes formations par le conseil régional, donc j'aurais pu le faire financer par la ville [...] Moi j'ai toujours fait payer la formation par la plus grosse collectivité. Je suis comme ça.*

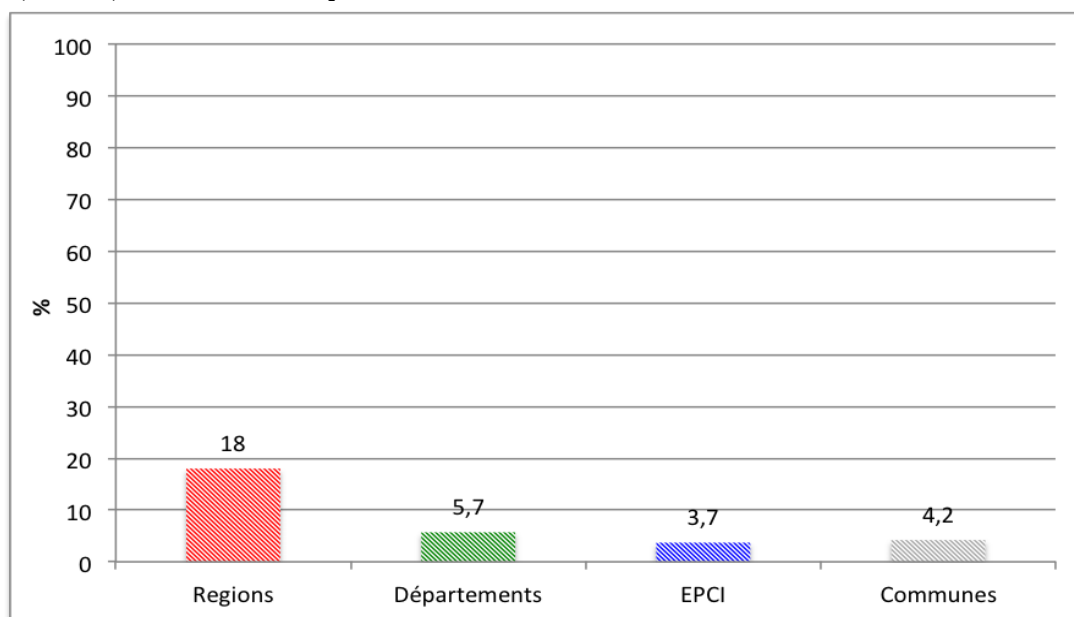
Dans la mesure où les communes et les intercommunalités, proportionnellement à leur taille, dispose de moins de moyens budgétaires, les élus cumulants utilisent moins leur droit au travers de leur statut d'élus municipaux ou intercommunaux. Quand ils ont le choix, ils préfèrent se tourner vers la collectivité qui possède des moyens les plus importants. Cette préférence dans l'usage des moyens disponibles pour la formation traduit en creux la difficulté que peut représenter l'expression d'une demande de formation pour des élus de petites collectivités dont les budgets sont moins importants et les équilibres plus précaires.

Par conséquent, s'ils y disposent individuellement de plus de moyens, ce sont bien les élus régionaux et départementaux qui proportionnellement, y recourent le plus, parfois même pour le compte de mandats locaux qu'ils occupent en parallèle. En 2018, pour l'ensemble de la France, les élus régionaux dépensent 18% du budget théoriquement disponible au sein des régions, les élus départementaux 5,7 % contre 3,7 % pour les intercommunalités et 4,2 % pour les communes. En utilisant régulièrement le droit issu de la loi de 1992, les élus régionaux et départementaux recourent plus facilement que le reste des élus locaux du droit à la formation.

Le cas de Pierrette, 80 ans, est emblématique des conditions qui encouragent les élus départementaux et régionaux à se former. Militante communiste, professeur de français, elle commence une carrière électorale entre 1977 en tant que conseillère municipale d'une grande ville du département de la Sarthe puis est élue au sein de l'intercommunalité. Elle siègera deux fois à la région entre 1986 et 1992 ainsi qu'entre 2004 et 2010. En ayant toujours entretenu une pratique de formation durant ses mandats, même lorsque le droit n'existait pas encore, son dernier mandat d'élue régionale témoigne d'une pratique particulièrement importante de formation, pouvant aller jusqu'à dix séances par année. En tant qu'élue cumulante, elle profite des indemnités pour se consacrer à plein temps à ses mandats.

Militante communiste, elle subit un ensemble de sollicitations de son parti pour aller se former auprès du CIDEFE. Les responsabilités régionales qu'elle acquiert (au sein de la commission des affaires culturelles) lui font ressentir un besoin de formation qu'elle peut faire financer sans qu'elle ne se pose jamais la question d'une limitation de son droit. Valable pour le « droit historique », ce constat se réalise aussi en ce qui concerne le DIFe, même si ce dernier s'avère plus complexe à utiliser.

Graphique 11 : Utilisation des dépenses de formation par collectivité en 2018 (France) – Droit Historique



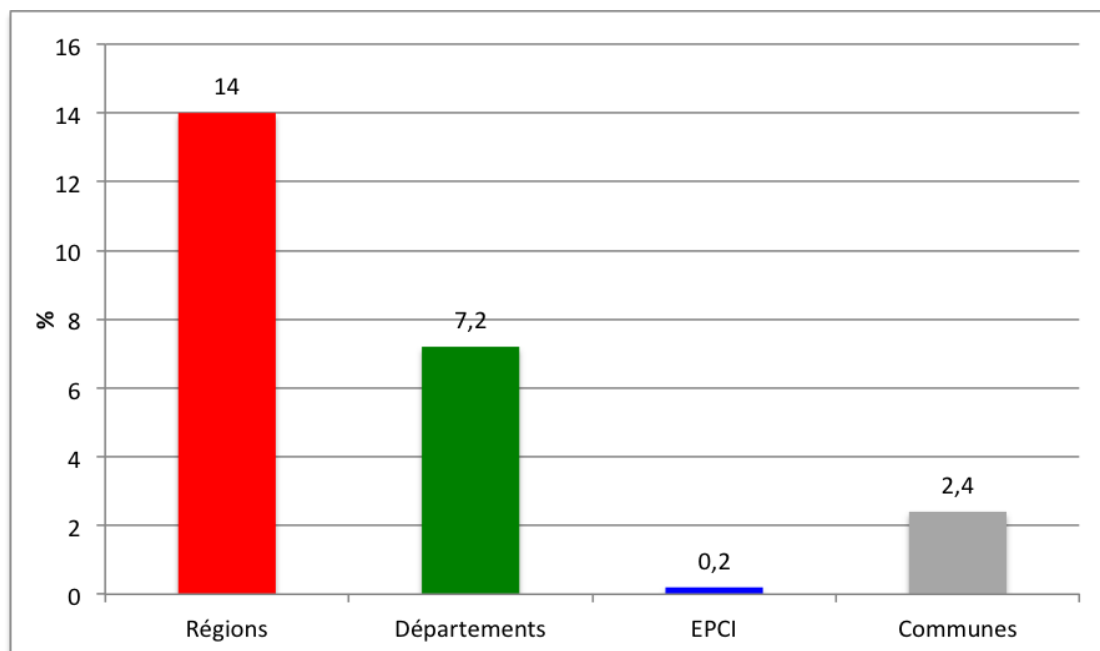
Clef de lecture : En 2018, les élus régionaux ont utilisé 18% du total des budgets dédiés à leur formation.

2) Retour à l'emploi et définition administrative des besoins ; le difficile usage du droit individuel à la formation (DIFe)

Dans les choix de formation qui s'offrent à eux, les élus régionaux et départementaux privilégient le droit financé par leur collectivité pour se former sur des sujets liés à l'exercice de leur mandat. Comparativement, le droit individuel de formation (DIFe), issu de la loi de 2015, apparaît plus éloigné des pratiques. Il est moins connu et familier des élus. Son fonctionnement apparaît généralement plus complexe. Pour autant, les élus régionaux et départementaux sont également la catégorie d'élus qui, proportionnellement, traduit l'une des pratiques les plus développées du DIFe. En 2018, selon l'Inspection Générale des Affaires

Sociales et de l'Administration (IGAS/IGA)⁵⁷³, 14 % des élus régionaux déclaraient utiliser leur DIFe et 7,2 % pour les élus départementaux.

Graphique 12 : Part d'élus locaux formés au titre du DIFe en 2018 par collectivité (France)



Clef de lecture : en 2018, 0,2 % des élus intercommunaux déclaraient avoir utilisé leur droit individuel à la formation (DIFe).

Plus occasionnel, l'usage du DIFe par les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire est aussi plus précis. Il s'agit moins de se former pour le compte de son mandat que de préparer une reconversion professionnelle. En ce sens, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire s'inscrivent dans une dimension très particulière dans la mesure où, si le DIFe est initialement pensé pour organiser la sortie du mandat, seulement 3 % des élus locaux au niveau national l'utilisent à cette fin⁵⁷⁴. Cette faible importance consacrée par les élus régionaux et départementaux pour la formation de reconversion peut se comprendre par les conditions d'exercice de leur mandat. En s'impliquant plus fréquemment à temps plein dans un mandat qui offre à la fois des responsabilités et des indemnités suffisantes pour se

⁵⁷³ Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et Administratives. Acar Bruno, Giguët Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, janvier 2020.

⁵⁷⁴ Ibid.

« professionnaliser », ⁵⁷⁵ le recours au DIFe peut être vu comme l'expression soit d'une anticipation des risques de perdre son mandat soit d'une volonté de préparer la fin d'une carrière politique, dont l'échelon régional et départemental constitue un aboutissement. Toutefois, son utilisation semble assez limitative sur les possibilités de formation qui ne rentrent pas toujours dans les projets professionnels envisagés. Mais également, face à une administration plus développée, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire se retrouvent confrontés à une surveillance plus fine de l'usage de leurs droits de formation. Face à des cabinets qui se chargent plus facilement de réguler les usages des élus, ces derniers disposent de moins de marge de manœuvre pour qualifier par eux-mêmes ce qui relève de la formation « en cours de mandat » ou de celle réalisée à titre privé.

2.1) Préparer la fin de son mandat ; l'usage du DIFe dans la reconversion professionnelle des élus régionaux et départementaux

Dans le cadre de leur mandat, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire n'utilisent pas fréquemment le DIFe pour financer des formations liées à leurs responsabilités électives. Cette différence dans le recours entre les deux droits peut se comprendre par la relative nouveauté du DIFe mais surtout par la différence des principes de mobilisation. En effet, relevant d'un droit individuel et non plus collectif, les élus départementaux et régionaux ne profitent plus des sollicitations politiques qui les encouragent à mobiliser leur droit. Les collaborateurs et autres entourages ne prennent pas part aux choix à l'organisation de ces sessions qui demeurent du seul ressort de l' élu. Comme le précise Corinne, élue régionale socialiste :

Surtout que déjà, c'est individuel, il faut qu'on se débrouille pour le faire. Donc on fait pas nos [rire]... c'est pas nos assistants qui vont nous aider à le faire, euh, il faut compter... oui sur soi, tout seul... et les élus ne sont pas forcément des gens toujours très autonomes, il faut le dire [rire].

Moins aidés, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire perdent également l'avantage des financements publics plus importants qu'apportent la Région et les Départements. Situés au même niveau que tous les élus, le DIFe ne propose « que » 20 heures

⁵⁷⁵ Demazière Didier, Le Saout Rémy, « La rémunération des élus. L'inégal accès à la professionnalisation politique », *Terrains & travaux*, 2019/2 (N° 35), p. 91-112.

annuelles cumulables de formation⁵⁷⁶. Comparativement au « droit historique », le DIFe apparaît à la fois comme plus difficile à mobiliser et moins avantageux. L'exemple de Caroline, élue écologiste de 40 ans, témoigne de cette difficulté. En 2020, elle prend la décision de ne pas se représenter aux élections régionales et de se reconvertir en tant que médiatrice. Son éloignement du monde professionnel depuis dix ans l'interroge sur ses capacités à pouvoir « faire autre chose que l'élue de service » qu'elle ne conçoit pas comme un métier. Si elle envisage de mobiliser son DIFe, elle se retrouve toutefois contrainte par la complexité du dispositif ainsi que son étroitesse :

Alors je ne l'ai pas mobilisé [le DIFe] pour la simple et bonne raison que les formations que je fais sont des formations certifiantes, qualifiantes et qui s'inscrivent dans des cycles longs... c'est pas sur une journée... et le DIFe au bout du compte euh... on a réfléchi l'autre jour avec le Cedis parce que j'ai dit « j'ai tout ce DIFe là, qu'est-ce que j'en fais quoi ? » et en fait on... enfin déjà c'est compliqué, il faut s'y prendre 2-3 mois à l'avance. Donc le délai de validation est compliqué. Là, je commence à avoir suffisamment d'heures pour que ça devienne intéressant mais la première année de mandat avec 20 heures... moi, ça correspondait pas à mes besoins. [...] En plus comme je fais toujours des formations un peu originales, quand j'ai regardé la liste des organismes agréés... à chaque fois ça correspondait pas quoi... [...] je ne trouvais pas en tout cas de formations qui me parlaient...

Au lieu de se former par l'intermédiaire de son droit individuel à la formation, Caroline se résout à financer par elle-même ses formations en « médiation » qui ne rentrent pas dans le périmètre du DIFe. Pour d'autres élus, le DIFe est moins un moyen de préparer une reconversion que d'anticiper une défaite électorale. Pour se prémunir de la perte non souhaitée du mandat qui assure la rémunération principale, les élus régionaux recourent au DIFe pour financer principalement des bilans de compétences (VAE). Un exemple concret de cet usage est celui de Corinne, élue régionale socialiste cumulante. Professeur des écoles, elle se met en disponibilité en 2010 au moment où le cumul de ses mandats devient trop important pour qu'elle puisse satisfaire à ses obligations professionnelles. Même si elle ne compte pas arrêter son engagement politique, l'expérience malheureuse de certains de ses collègues sortants l'incite à envisager l'hypothèse d'une défaite électorale, notamment parce qu'un

⁵⁷⁶ Les ordonnances n°2021-45 prévoient de changer à la fin de l'année 2021 le calcul horaire par un calcul en euros. Dans ce cadre, les élus n'auraient plus 20 heures de formation cumulables par année mais 400 € de formation chaque année cumulables dans la limite d'un plafond de 700€.

retour à son emploi d'enseignante lui apparaît comme difficile après plus d'une décennie de pause :

En 2015, je suis réélue conseillère régionale dans la minorité, ce qui n'était pas prévu... [...] et je vois quand même des collègues qui avaient fait déjà deux mandats régionaux, qui ne sont pas réélus et qui, du jour au lendemain, se retrouvent sans boulot, en ayant quittés leur carrière professionnelle en gros 10 ou 12 ans avant, et euh... ne sachant pas ce qu'ils vont faire et certains semblaient très clairement dans la dépression. Donc je me suis dit moi qu'il est hors de question que ça m'arrive [...]. Je suis enseignante, donc je peux retourner à l'Éducation Nationale du jour au lendemain y'a pas de souci [...] mais je ne me vois pas forcément retourner dans une salle de classe euh... pour tout un tas de raisons... parce que ça fait des années que je n'enseigne plus... et notamment que je suis quand même très occupée par mon mandat municipal, donc voilà, je me dis que je vais faire un bilan de compétences pour voir ce que je pourrais faire si je veux pas retourner à l'Éducation Nationale parce que je veux pas me retrouver au lendemain d'une fin de mandat dans l'état où j'ai vu mes collègues quoi. [...] Donc l'idée c'était de préparer ma fin de mandat au cas où quoi...

Pour des élus régionaux et départementaux comme Corine qui mettent entre parenthèse leur parcours professionnel pendant plusieurs années ou décennies, le DIFe apparaît comme un outil permettant d'appréhender le retour à une vie professionnelle active. Cependant, son usage apparaît comme plus complexe que le « droit historique » ce qui limite les engagements des élus en cours de sortie du mandat à des formations assez génériques de « bilan de compétences » et moins de formations « qualifiantes ». Pour autant, même moins incités à recourir à leur DIFe, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire bénéficient d'un appui administratif de la part des agents des collectivités pour les orienter dans leurs choix et les aider à séparer ce qui relève de leur mandat ou de leur droit individuel.

2.2) Définir ce qui relève du mandat ou de l'intérêt personnel ; l'appui de l'administration dans le choix du droit à mobiliser.

Les régions et les départementaux figurent parmi les collectivités les mieux dotées en moyens et personnels administratifs. Les élus régionaux et départementaux côtoient un ensemble d'agents qui les accompagne dans l'exercice de leur mandat et dans les dispositifs qu'ils mettent en œuvre ou utilisent. C'est le cas du droit à la formation dont l'usage demeure encadré à la fois politiquement par les cabinets des présidents de régions ou de départements, mais également par les « référents déontologiques » qui veillent sur l'emploi des fonds

publics. En temps normal, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire, des groupes majoritaires ou minoritaires, ne semblent pas connaître de difficulté pour accéder à leur droit. Aucun des élus interrogés n'indiquent à ce sujet avoir subi un refus administratif concernant une demande de formation émanant de leur part. Même quand cette dernière est sollicitée pour organiser un séminaire aux contours pédagogiques plus ou moins défini.

Toutefois, dans la mesure où les élus locaux disposent de deux droits de formation aux financements et objectifs distincts, l'un pris en charge par la collectivité et devant lui être bénéfique, l'autre financé par prélèvement sur les indemnités des élus pour leur permettre de se former à titre personnel, la confusion entre les deux droits demeure tout de même contrôlée. Pour les agents des collectivités, les formations suivies par les élus doivent justifier d'un lien avec les responsabilités occupées. Si tel n'est pas le cas, des rencontres sont organisées avec les élus pour définir avec eux ce qui relève du mandat ou de l'intérêt personnel. Cette situation a été vécue par Caroline, élue écologiste de la Région, dans le cadre de sa recherche de formation de reconversion. Insatisfaite par les offres accessibles par le DIFe, elle organise en sous-traitance du CEDIS des formations plus personnalisées sur la médiation auprès d'organismes non agréés. Alertés par l'identité des organismes et les thématiques de formation sollicitées, les services de la Région des Pays de la Loire questionnent la validité de son choix et l'orientent dans l'usage de ses droits de formation.

Quand j'envoie ma demande de formation en médiation, les services qui font leur boulot me disent, « ouai, m'enfin en quoi ça concerne les élus ? » Donc je leur fais une réponse de deux pages [rire] pour leur dire que alors moi, j'avais une envie personnelle de me former à la médiation, enfin professionnelle... mais qu'il y avait aussi quand même un lien avec mon rôle d'élue... [...] j'ai eu un rendez-vous avec les services, avec, la personne qui est référente sur les questions éthiques pour les élus dans les services et les gens référants en formation pour voir avec eux. Je leur ai dit, « voilà moi les formations que je fais peuvent aussi me servir à titre professionnel et donc on a vraiment... on a eu 1 heure de discussion sur mon parcours de formation pour voir ben... ce qui rentrait dans le cadre de mes droits à la formation d'élue et ce qui à un moment donné sortait de ce cadre-là pour bien se mettre d'accord, et pour que ce soit irréprochable quoi...

L'exemple de Caroline permet de montrer que, si les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire utilisent plus le DIFe que les autres élus, c'est qu'ils sont plus encadrés par les services administratifs des collectivités pour différencier ce qui relève du droit de formation en cours de mandat de celui qui relève de l'intérêt personnel. Comparativement au

reste des élus locaux, ce contrôle semble singulier. Pour les municipalités, notamment les petites, qui faute de personnels suffisant, peuvent financer malgré elles des organismes non agréés, ni par le CNFEL, ni par le ministère du Travail. Comme le précise la responsable de formation d'une Association Départementale des Maires (AMF) proche d'élus de petites communes :

Donc en fait si vous voulez, s'il y a des factures de formation qui arrivent et que c'est imputé sur un budget formation ou un autre hein euh... mais personne ne vérifie ! Donc en fait, il y a un budget de formation dans la collectivité, c'est sûr, mais après, comment il est utilisé... ça... on ne sait pas... Mais même moi qui ne suis pas là depuis très longtemps, les agents je les croise souvent, les élus je les croise tout le temps, il y en a plein qui disent ; « oh bha oui j'ai travaillé avec eux, on a fait une journée de formation à la mairie pour euh sur tel ou tel sujet »... ah oui bha... ok, c'est un consultant, pas agréé euh... voilà qui est venu dispenser ou faire un accompagnement mais au final euh... et il n'y a pas de contrôle, personne ne contrôle entre ce qui est du DIFe, du droit classique ou ce qui n'est pas de la formation pour élu !⁵⁷⁷

De ce fait, dans l'ensemble des pratiques de formation des élus locaux, les élus régionaux et départementaux des Pays de la Loire apparaissent à la fois comme la catégorie d'élus recourant le plus à leurs droits de formation mais également comme celle étant le plus encadrée pour le faire, soit par les partis qu'ils représentent, soit par les administrations des collectivités. Si ce constat ne peut pas se réappliquer aussi simplement aux élus intercommunaux et municipaux qui témoignent de pratiques moins importantes, les rapports qu'ils entretiennent à la formation fluctuent néanmoins suivant la taille de la commune.

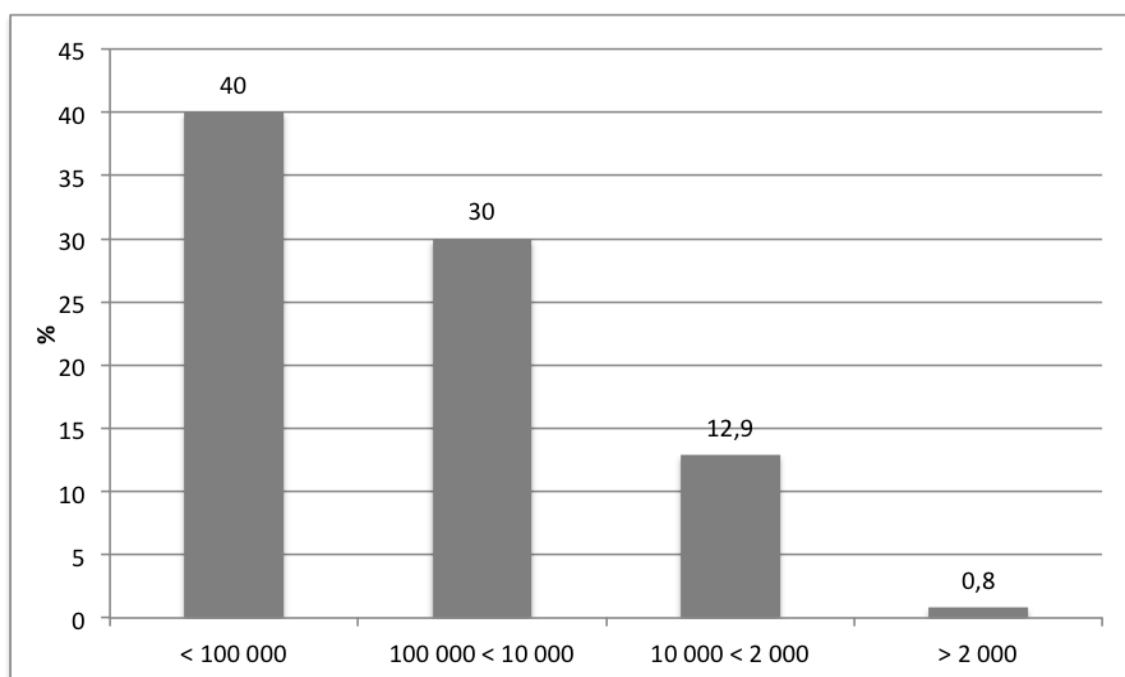
⁵⁷⁷ Entretien réalisé avec la responsable de la formation d'une AMF départementale.

II) Des pratiques de formation plus marginales : les élus municipaux et intercommunaux

1) Les difficultés matérielles des élus municipaux à faire valoir leurs droits

Pour les élus engagés dans des mandats municipaux et intercommunaux, la formation est une activité plus marginale. À tel point qu'au niveau national, 60 % des communes n'ouvrent aucun budget formation pour leurs élus. Dans ces conditions, les élus municipaux ne disposent pas toujours des moyens suffisants pour se former. Le manque de ressources budgétaires, de temps à consacrer au mandat et à ses activités « annexes » ainsi que la proximité avec les organismes de formation, structurent des inégalités profondes. Dans le cadre des Pays de la Loire, les possibilités de formation sont d'autant plus aisées pour les élus municipaux qu'ils investissent une commune importante.

Graphique 13 : Taux annuel moyen de formation des conseils municipaux entre 2008 et 2018 (Pays de la Loire)



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, 12,9% des élus des communes situées entre 2 000 et 10 000 habitants se forment en moyenne chaque année.⁵⁷⁸

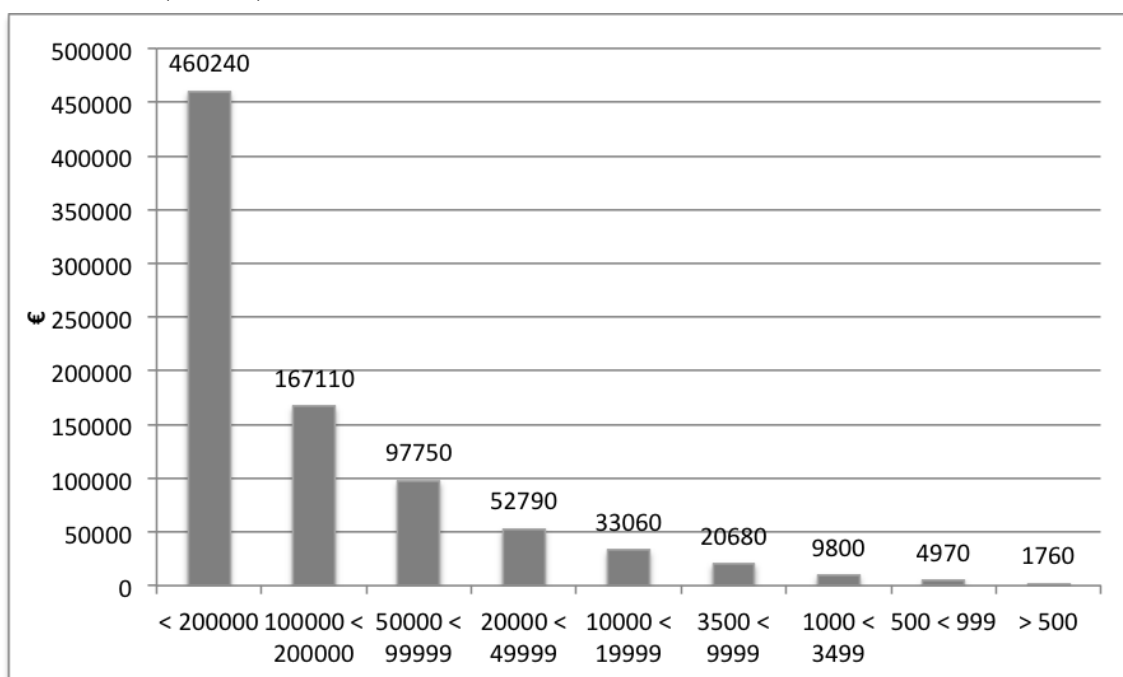
⁵⁷⁸ Données recueillies sur un échantillon de 25 communes de Loire-Atlantique représentant proportionnellement 10% de l'ensemble des communes du département.

Dès lors, il sera question ici de s'intéresser plus particulièrement aux communes de moins de 10 000 habitants pour comprendre les freins à la formation des élus. Entre les contraintes financières, temporelles et géographiques, les faibles incitations et conseils qu'ils reçoivent, les élus municipaux s'engagent dans l'exercice d'un mandat qui leur permet moins facilement de recourir à leur droit, notamment quand ils prennent des responsabilités intercommunales, niveau dans lequel la formation devient une pratique encore plus marginale.

1.1) Les freins matériels de l'accès au droit ; l'argent, le temps et la proximité

En basant la modalité de calcul du financement des collectivités sur les enveloppes indemnitaires, la loi de 1992 ne permet pas aux élus municipaux d'obtenir des financements identiques pour se former. Les communes de plus de 200 000 habitants peuvent théoriquement chaque année bénéficier de plus de 460 000 € tandis que celles de moins de 500 habitants sont limitées à 1 760 €.

Graphique 14 : Dépenses théoriques annuelles maximales de formation par les communes (France)



Clef de lecture : Chaque année, les communes de plus de 200 000 habitants peuvent dépenser au maximum 460 000 € pour la formation de leurs élus contre 1 760 € pour les communes de moins de 500 habitants.

Cette diminution proportionnelle des financements commence à poser problème à partir des communes de 10 000 habitants et de manière plus importante encore pour celles en

dessous. En effet, dans cette strate municipale, le faible niveau de financement freine les possibilités de formation des élus. Parfois, même si ce n'est pas légal, aucun budget de formation n'est inscrit dans la collectivité. Quand un budget est bien présent, l'exécutif municipal peut être incité à décourager les demandes de formation de leurs collègues. C'est notamment ce que vit Jérémy, 1^{er} adjoint d'une commune de 10 000 habitants :

Le maire de ma commune ne pousse pas vraiment pour ouvrir les droits à la formation... tout simplement pour économiser de l'argent... [...] parce qu'elle est pauvre ma commune...

Dans un contexte de contraction des dépenses publiques et plus particulièrement pour des communes aux budgets précaires, les dépenses de formation apparaissent plus facilement comme superflues aux yeux des exécutifs qui recherchent des sources d'économies. Au prétexte de préserver les finances locales, les élus municipaux des petites communes connaissent alors plus de difficultés pour faire valoir leur droit. Ils peuvent également, dans ce contexte, se sentir moins légitimes à le faire. C'est le cas notamment de Jean-Claude, maire d'une commune rurale de 250 habitants pour qui les dépenses de formation sont difficilement justifiables :

Attends... déjà que j'ai pas des possibilités infinies pour ma commune... alors si derrière moi je vais prendre de l'argent pour ma pomme... il faut que je puisse le justifier derrière quoi...

Peu encouragés par les entourages et moins légitimes à disposer des finances publiques, les conditions budgétaires des petites communes brident les capacités de formation des élus quand bien même un besoin serait ressenti. On retrouve ici une régulation « par la modestie »⁵⁷⁹ dans le droit que les élus s'accordent à recourir à leur droit. Dans quelques cas, pour les élus les plus demandeurs, le droit à la formation doit se compléter d'un autofinancement pour accéder aux sessions désirées. C'est ce qu'a dû se résoudre à faire Claude, agricultrice de profession, pour aller se former au début de son mandat de maire d'une commune de 450 habitants :

⁵⁷⁹ Lehingue Patrick, Vignon Sébastien, « Les rapports problématiques aux indemnités des « petits » élus dans les mondes ruraux. Une régulation par la modestie et sous contrôle local », *Revue française de science politique*, 2021/1 (Vol. 71), p. 73-95.

Ah bha dans les petites communes, t'inquiètes pas... moi la commune en a payé une partie et moi l'autre partie... hein... Alors c'était ça aussi, on payait nos formations avec notre argent... alors au bout d'un moment tu sais... on dit... t'en trouverais plus des élus qui veulent bien payer leur formation avec leur paie... les gens ils pensent que tout est payé aux élus... moi je leur ai montré des fois... je leur disais « tiens je vais vous montrer »... et bien c'est nous qui payions.

En plus des difficultés budgétaires auxquelles ils s'exposent plus facilement, les élus des petites communes disposent de moins de temps à consacrer à la formation. C'est tout particulièrement le cas des maires de petites communes qui exercent un mandat très prenant et trop peu indemnisé pour s'y consacrer à temps plein. Obligés de conserver une activité professionnelle en parallèle, la gestion serrée des calendriers exclue la formation des opportunités que les élus s'accordent ou imagent réellement faisable. C'est le cas de Jean-Claude qui endosse le rôle de « l'homme à tout faire » de sa commune de 250 habitants. En plus de ses obligations administratives et légales, Jean-Claude pallie aux difficultés du quotidien en véhiculant les enfants de l'école sur le temps du midi pour les amener à la cantine, en nettoyant les salles municipales pour combler le manque de personnel dédié à l'entretien etc. En cumulant un poste de technicien de maintenance industrielle à temps plein, sa charge quotidienne de travail décline la formation dans la hiérarchie de ses priorités malgré le sentiment d'un besoin :

C'est pas un manque d'envie mais un manque de temps, car il y a des lacunes... je sais bien... [...]. Moi, la formation je dis oui ! Je dis oui ! Mais prendre une journée de formation, il faut que ce soit une semaine de vacances... il faut que ça tombe sur leurs dates [celles des organismes]... personnellement, je prends déjà suffisamment de temps, si je peux garder mes vacances pour ma famille, c'est quand même pas plus mal... voilà c'est tout... tout en étant persuadé que c'est utile...

Pour des maires de communes relativement plus importantes, les fonctions sont plus classiques mais n'en demeurent pas moins tout aussi prenantes. Le cas de Patrice, maire d'une commune de 6000 habitants, démontre comment la formation, face à la multiplicité de ses engagements, trouve une place tout à fait marginale.

J'ai 55 ans, je suis maire et vice-président communautaire, je suis salarié et je suis en activité professionnelle... donc euh... j'ai un peu de taf si vous voyez ce que je veux dire [rire] ... euh donc euh j'ai aussi une vie familiale... mais mes enfants sont étudiants donc ça va mais... la formation c'est une question de temps... je fais des

grosses journées... et du coup comme je travaille, même à 80 %, j'ai pas de temps à perdre... je ne sais pas s'il faut le dire comme ça mais la formation... c'est vraiment pas la priorité quoi...

Même s'il parvient à se mettre en temps partiel au niveau de son emploi salarié, la formation ne trouve pas de place dans le temps de travail de Patrice, qu'il soit électif ou professionnel. Cette contrainte temporelle, bien analysée pour cette catégorie d'élus⁵⁸⁰, inhibe la prise en compte d'un besoin de formation qui apparaît comme une activité tout à fait secondaire et d'autant plus chronophage que le temps est déjà saturé. En disposant de moins de moyens et de moins de temps pour se consacrer au mandat, les élus des petites communes, notamment rurales⁵⁸¹, se confrontent à une troisième difficulté qui renforce les deux premières. Face à la concentration des offres de formation dans les grands centres urbains, les élus des collectivités périphériques ne profitent pas d'une proximité équivalente avec les stages de formation que les élus des communes plus centrales. Dans le cas du département de Loire-Atlantique, la grande majorité des formations est soit programmée au niveau de la métropole nantaise où se situent les sièges des principaux organismes de formation, soit à Paris que la proximité avec la gare permet de rejoindre en moins de deux heures. En reprenant le cas de Jean-Claude, maire d'une petite commune rurale située à presque une heure de Nantes, l'accès aux formations apparaît comme d'autant plus compliqué qu'elles supposent un temps de déplacement conséquent :

La formation je n'ai rien contre... [...]. L'AMF elle nous informe régulièrement sur les formations faites à Orvault... ouai mais ils sont gentils, moi ça représente davantage de temps à prendre pour y aller... car c'est pas non plus à côté quoi... [...]. Faut faire l'aller-retour sur la journée avec ta voiture bien sûr... Je trouve le temps quand de faire ça moi ?

Ainsi, plus la taille de la commune est modeste, plus les possibilités de formation diminuent pour les élus municipaux qui se retrouvent pris dans un ensemble de contraintes financières, temporelles et géographiques. Ces contraintes découragent les pratiques aux

⁵⁸⁰ Lefebvre Remy, « Les élus entrepreneurs de temps », in Demazière Didier et Le Lidec Patrick, « Les mondes du travail politique », Res Publica, PUR, 2014, pp. 53-70 et Godmer Laurent, Marrel Guillaume, « La politique au quotidien. L'agenda et l'emploi du temps d'une femme politique », Lyon, ENS, coll. « Gouvernement en question(s) », 2015, p. 233

⁵⁸¹ Frédéric Nicolas, Sébastien Vignon et Gilles Laferté, « La fabrique (et le travail) du personnel politique rural », Études rurales [En ligne], 204 | 2019, mis en ligne le 01 décembre 2019, consulté le 01 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/16541>

dépens des envies et des besoins qui s'expriment pourtant chez certains de ces élus. De surcroît, ces contraintes d'ordre matériel se redoublent par une relation plus distante et individualisée à la formation provoquée par une connaissance plus floue des possibilités qui leur sont réellement ouvertes par la loi, mais également de ses limites.

1.2) Un rapport à la formation individuel et distancié.

Dans les petites communes, le rapport aux partis politiques est plus distant. Moins dépendants des structures partisans pour accéder aux fonctions électives, les élus se réclament généralement moins d'une affiliation partisane. Le maire « local », proche de ses concitoyens est privilégié au maire engagé et clivant. Cette position est clairement partagée par Jean, maire sans étiquette d'une commune de 1 000 habitants, qui exprime une vraie réticence à l'idée de politiser⁵⁸² son action municipale :

Moi je n'en veux pas des partis dans mon conseil parce que... euh... dès qu'on parle de partis les gens s'effacent et ne parlent plus de l'intérêt de la commune... donc euh... et la liste en face de moi a toujours été politisé... de gauche... elle a toujours perdu [rire] voilà... [...]. Moi de gauche ou de droite, je m'en fou, je travaille avec tout le monde hein...

Pourtant, comme le montre le cas des élus régionaux et départementaux, la proximité au parti n'est pas sans conséquence sur les pratiques de formation. Moins militants, les élus des petites communes sont moins exposés à des sollicitations partisans pour recourir aux offres de formation des structures affiliées. Quand ils le sont, les propositions sont souvent mal perçues car considérées comme en dehors des besoins concrets que demande le mandat et de l'intérêt de leur collectivité. Le cas de Claude, maire d'une commune de 400 habitants, est en ce sens intéressant. Membre distante du MRP, elle reçoit durant son mandat les offres de formation de son parti auxquelles elle ne répond jamais pour cause de temps et d'apriori sur les intentions des enseignements proposés. Pourtant, au cours de l'année 2010, elle est contactée par les représentants départementaux de son parti pour l'inciter à venir se former dans un stage « spécial » :

⁵⁸² Déloye Yves, Haegel Florence, « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, 2019/3 (n° 127), p. 59-83.

Quand j'ai vu où j'avais mis les pieds... c'était pour monter au niveau du département... ils voulaient que je sois conseillère départementale... alors ils voulaient me faire de la formation... et moi je voulais pas... [...]. Alors j'ai fait une journée de formation sur tout ce qui était responsabilités et il y avait de la politique dedans... mais bon... je leur ai dit non... non... [...] pour moi c'était trop politisé...

Déçu par le caractère militant des formations que son parti lui propose, principalement dédiés à des enjeux électoraux, Claude se rétracte à la suite de cette seule et unique expérience de formation et rend sa carte. Trop éloigné de ses besoins de maire et des intérêts propres à sa commune rurale, la formation partisane ne répond pas aux besoins qu'elle se fait de sa fonction de maire. Pire, elle la place en contradiction avec l'idée du désintéressement qui doit animer, selon elle, les élus des communes rurales pour faire face aux difficultés sans apporter plus de division que nécessaire. En subissant moins de sollicitations extérieures, les maires des petites communes incitent également moins en retour leurs pairs à la formation. Même s'ils ne refusent pas d'être les relais des offres qu'ils reçoivent des organismes de formation, ils ne provoquent pas de session collective ni n'obligent les élus à aller se former. Le cas de Julie, maire d'une commune de 10 000 habitants, montre bien le caractère individuel qu'elle laisse à la formation des élus de son conseil municipal :

C'est aux élus d'aller chercher leur propre formation... pour voir ce qui les intéressent ou pas... [...]. Ce n'est pas moi qui vais aller derrière eux les envoyer se former sur leurs propres délégations... peut-être sur des éléments un peu transversaux... comme les finances car il peut y avoir un besoin d'appropriation... sur la démocratie participative car c'est quelque chose que tout le monde doit s'approprier... euh... donc peut-être sur quelques thématiques transversales comme ça... je pourrais organiser une formation collective à l'échelle du groupe majoritaire... euh mais pour l'instant non... c'est pas non plus prévu...

Même quand les maires ciblent des problématiques individuelles qui pourraient être résolues par la formation, ils ne se sentent que rarement légitimes à l'imposer pour les élus de leur majorité. Le cas de Jean-Claude, maire d'une commune de 250 habitants, traduit cette posture :

Mon adjoint à la voirie par contre lui je lui dis « tu es un bourrin » [rire]... ah bha il ferait peur au diable... il a une tête de plus que moi, il est large comme ça en plus et il peut pas parler sans s'énerver quoi... il peut pas avoir une approche tranquille. Je lui dis « tu fais peur aux gens, ils se sentent agressés, tu vas rien obtenir en leur rentrant dedans »... Lui il aurait bien besoin de faire une formation à la prise de

parole... [...]. C'est pas moi qui veux l'envoyer, c'est lui qui veut ! Moi je lui dis que c'est un bœuf mais c'est lui qui m'a dit qu'il serait intéressé... Moi je vais l'encourager mais c'est lui qui décide... [...].

Moins encouragés et encadrés dans leur pratique, les élus municipaux des petites communes ont moins d'opportunité d'être amenés à la formation que des élus de collectivités plus importantes. Cette relation plus distanciée provoque en retour une plus grande méconnaissance des droits accessibles ainsi que de la manière de les mobiliser. Le droit historique, relativement bien identifié, demeure parfois obscur pour des nouveaux élus qui ne profitent pas des conseils et explications des services administratifs ou de leurs pairs. C'est particulièrement le cas pour les nouveaux élus, comme Fabrice, élu d'opposition d'une commune de 8 000 habitants :

Apparemment la mairie à l'habitude de travailler avec eux [l'AMF] donc... c'est un catalogue de formation qui nous a été envoyé l'été dernier avec voilà, avec les programmes pour la fin de l'année... [...] Après moi je ne sais pas si on peut aller chercher ou proposer à la municipalité un autre organisme... moi je ne sais pas... mais vous vous devez savoir non ? [Rire]...

A l'instar de Fabrice, tous les élus ne disposent pas d'une connaissance précise de leur droit. Bien qu'une diversité d'organismes soit présente sur le marché, les élus municipaux n'accèdent que rarement à plus de deux catalogues de formation. Informés par l'intermédiaire du cabinet du maire qui filtre les informations qu'il transmet ou intercepte, les élus municipaux choisissent peu l'organisme par lequel ils se forment. Souvent, la formation se réalise avec la structure de formation identifiée par la commune comme habituelle. Mais dans la majorité des cas, c'est le DIFe qui apparaît comme le droit le moins bien appréhendé des deux :

Euh non... je connais le DIFe pour les salariés mais pas pour les élus non... quoi que... j'en ai peut être entendu parlé mais d'où... non je ne sais plus...⁵⁸³

Non... honnêtement, ce truc-là, j'ai zappé... je ne vais pas vous dire du baratin...⁵⁸⁴

Euh... oui... alors j'en ai entendu parler... enfin, je pense que c'est dans ce cadre-là que... qu'une partie des élus peuvent se former d'ailleurs, il n'y a pas que le droit...

⁵⁸³ Fabrice, 49 ans, élu socialiste d'opposition d'une commune de 8 000 habitants.

⁵⁸⁴ Robert, 70 ans, maire sans étiquette d'une commune de 3 000 habitants.

*enfin... il y a le droit à la formation euh en tant qu'élus... le DIFe on peut aussi utiliser... enfin voilà...*⁵⁸⁵

Alors qu'il existe depuis 2017, les élus municipaux des petites communes interrogés témoignent d'une forte méconnaissance du droit individuel. Par cette moins grande maîtrise des droits et de leur fonctionnement, ils s'exposent à des pratiques présentées comme de la formation mais qui ont plutôt un caractère informatif à visée commerciale. Cette confusion entre formation et information s'observe au travers du parcours de Christophe, élu municipal d'une commune de presque 7 000 habitants de 1983 à 2020. Adjoint au sport dès son premier mandat, il conserve ces responsabilités jusqu'en 2001 où le jeu des renouvellements politiques lui permet de devenir adjoint aux finances ainsi que vice-président communautaire en charge des finances. S'il n'aura jamais ressenti le besoin de formation durant ses premiers mandats, son passage à la gestion budgétaire au niveau communal et communautaire l'incite à s'intéresser au catalogue de formation de l'AMF transmis chaque année par le cabinet du maire. Intéressé par les formations relatives au « budget », il participe chaque année à la même formation intitulée « formation sur les finances locales ». Accompagné à la session du 28 mai 2019, la « formation » proposée est une réunion qui se déroule dans les locaux de l'AMF et réunit une vingtaine de participants, à la fois des élus, souvent adjoints aux finances, mais également de directeurs généraux ou des secrétaires de mairie. Néanmoins, cette formation n'est pas réalisée par l'AMF mais animée par trois conseillers commerciaux de l'entreprise La Poste. En ayant sollicités les participants à leur communiquer les comptes administratifs de leur commune respective, les formateurs déclinent leurs présentations par des conseils et des « trucs et astuces à savoir » pour « bien » organiser son budget et notamment les emprunts. Si les messages commerciaux sont euphémisés, la présentation n'est pas tout à fait neutre. Entre les présentations objectives des lois et obligations adressées aux communes, s'intercalent tout un ensemble de jugements normatifs mettant en avant le bien fondé des engagements du groupe « La Poste » et les analyses financières qu'il développe pour les collectivités : « nous à La Poste nous pensons que (...) », « Chez d'autres, vous ne trouverez pas cette manière de voir les choses (...) » etc.

Pour l'entreprise, la formation n'est pas un moyen de gagner de l'argent. En l'occurrence, comme le confirment les conseillers commerciaux à la fin de la séance, leur formation est dispensée gratuitement. Pour eux, la formation est bien plus un moyen de créer un lien avec, et de fidéliser, une clientèle potentielle dans le choix des emprunts qu'elle sera amenée à

⁵⁸⁵ Julie, 54 ans, maire divers gauche d'une commune de 10 000 habitants.

faire. L'espace ouvert par l'AMF, sous couvert de formation, s'apparente à une promotion subtile de la marque La Poste pour encourager les élus à emprunter chez eux. Pour autant, ces sessions sont grandement appréciées par Christophe. S'il a conscience de l'intérêt commercial que représente ce temps annuel pour un groupe tel que La Poste, il vit ces temps d'échanges comme un « plaisir intellectuel » qui lui confèrent, de surcroît, une plus grande assurance pour présenter ses dossiers en conseil municipal :

Ça m'a permis d'améliorer ma présentation des budgets de... du débat d'orientation budgétaire... lors des conseils municipaux ça oui... ça m'a donné des documents que je n'avais pas... c'était intéressant... mais ça relève de la satisfaction intellectuelle personnelle, j'étais satisfait de faire un bel exposé [...]. Donc oui... je peux dire... oui... ce que j'ai gagné dans les études grâce à La Poste... oui... m'a permis de mieux... présenter les finances locales de telle sorte que mes collègues comprenaient ce que je disais et n'éprouvaient pas le besoin d'avoir d'explications complémentaires... là je me suis senti légitimé par la formation.

Alors que Christophe pense avoir participé à des formations sur les finances locales, et que les comptes administratifs de sa commune le confirment, il a en fait plus assisté à des sessions d'information organisées par un groupe commercial non agréé. Cet amalgame est à la fois possible par les systèmes de « sous-traitance » mis en place par les organismes agréés comme l'AMF 44 mais procède également du flou entourant les droits de formation. Ne connaissant que de manière partielle les organismes de formation, les thèmes proposés ou les limites posées par la loi, les élus des petites communes s'engagent plus facilement que d'autres, mieux informés et accompagnés, dans des stages d'information qui ne correspondent pas aux mêmes enjeux et objectifs que la formation à proprement parler.

*

Les élus municipaux se forment moins que les élus départementaux et régionaux, d'autant plus que la démographie de la commune diminue. Cette diminution des pratiques correspond aux moyens et aux connaissances que les élus municipaux ne détiennent pas uniformément pour recourir à leurs droits. Inégaux pour repérer et comparer des offres de formation desquelles ils n'ont souvent qu'une perception partielle, les élus municipaux disposent de ressources moins importantes pour se former. Néanmoins, au-delà des difficultés matérielles, les élus municipaux témoignent de parcours de formation variés, quand bien même ils

déclarent plus facilement se désintéresser de la formation que la superficie de la commune qu'ils investissent se révèle restreinte.

2) La variabilité des usages de la formation chez les élus municipaux

Chez la majorité des élus locaux interrogés ou rencontrés durant cette enquête, la formation est perçue comme positive. Qu'ils aient, ou non, le temps ou les moyens de s'y adonner, l'idée de se former est rarement absente. Toutefois, ce sentiment perd en importance chez les élus des petites communes. Pour ces élus, la formation apparaît plus facilement comme superflue. Cette position se comprend à la fois par les effets de prédisposition de ce public qui entre dans un mandat où le niveau de responsabilités demeure relativement moins fort et moins technique que dans les plus grandes collectivités. En accédant aux positions électives au travers des filières assurant une socialisation préalable et parfois anticipée, ces élus se retrouvent confrontés à des problèmes dont la gestion n'apparaît pas comme *a priori* insurmontable. Prédisposés à endosser le rôle, la socialisation « par frottement »⁵⁸⁶ qu'ils expérimentent au contact des personnels permanents des communes ou des institutions partenaires qui les assistent (préfectures, autres collectivités, associations départementales des maires etc), leur permettent de vivre un apprentissage progressif de la fonction qu'ils occupent et des contraintes qu'elle occasionne.⁵⁸⁷

Dans ce cadre, plus les élus investissent des petites communes, moins ils se forment. Toutefois, pour le peu d'entre eux qui décident d'utiliser leurs droits, ces derniers privilégient des enseignements concrets leur permettant d'apprendre des techniques ou des méthodes pour « faire par eux-mêmes » : construire un budget, prendre la parole en public, élaborer un plan local d'urbanisme etc. Contrairement aux élus des communes plus importantes pour qui la formation est davantage un moment de prise de recul et d'échanges avec leurs pairs.

2.1) Les usages variables de la formation selon le niveau démographique de la commune

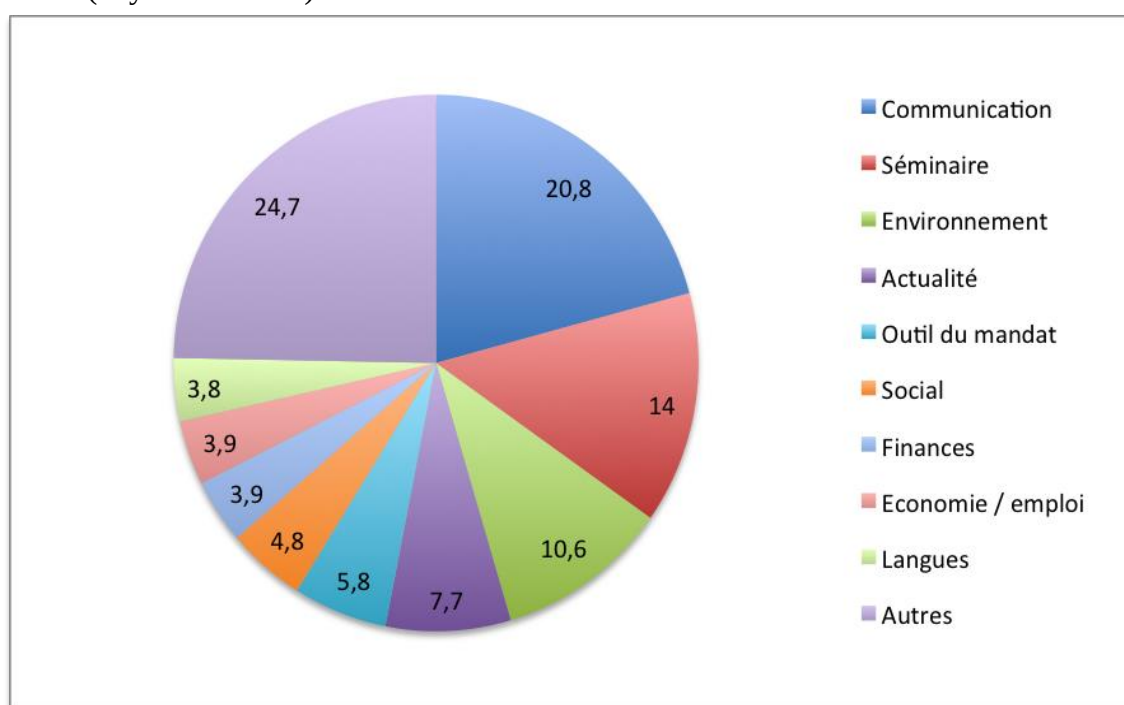
Quand ils décident de se former, les élus municipaux des Pays de la Loire se répartissent un peu plus équitablement entre les différents organismes de formation que les élus régionaux

⁵⁸⁶ De Singly François, « Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune », op cit.

⁵⁸⁷ Nicourd Sandrine, « Découvrir un mandat » socialisation et épreuves des élus régionaux » op cit pp. 145-154.

et départementaux. Un tiers d'entre eux s'adressent à une structure liée à un parti politique, un quart à une association départementale de maire, et un peu plus d'un dixième à une entreprise⁵⁸⁸. Pour ce qui est des thématiques de formation, une échelle plus locale comme celle des Pays de la Loire⁵⁸⁹ permet de saisir une répartition inégale de la demande suivant la strate des communes⁵⁹⁰. Chez les élus des communes de plus de 10 000 habitants, les demandes de formation ont pour caractéristiques d'être variées et consacrées à des enjeux relativement précis :

Graphique 15 : Thème de formation des élus municipaux (< 10 000) entre 2008 et 2018 (Pays de la Loire)



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, 10,6 % des formations suivies par les élus municipaux des communes de plus de 10 000 habitants portaient sur l'environnement.

En effet, contrairement aux autres catégories d'élus, les élus municipaux des communes de plus de 10 000 habitants témoignent d'un éventail de pratique relativement étendu. Tout d'abord, leurs demandes apparaissent relativement ressemblantes aux élus régionaux et départementaux. Cumulées, les formations relatives à la communication, aux séminaires ou

⁵⁸⁸ Données issues du dépouillement de la moitié des organismes agréés au cours de l'année 2017. Archives du CNFEL.

⁵⁸⁹ Aucune donnée n'existe à ce jour au niveau national concernant les thématiques de formation suivies par les élus.

⁵⁹⁰ Données issues du dépouillement des comptes administratifs d'une trentaine de collectivité des Pays de la Loire.

dédiées à l'actualité, représentent presque la moitié des formations suivies sur la période 2008-2018. Toutefois, des thématiques habituellement moins demandées se démarquent comme les formations sur les questions environnementales, sociales ou encore l'emploi et le développement économique. Cette plus grande diversité des formations semble pouvoir expliquer en partie par la relative déconnexion entre la demande de formation des élus des grandes et moyennes communes et l'intitulé de leur mandat. Comme l'indique Corine, élue régionale, intercommunale mais également adjointe à la culture dans une commune de 15 000 habitants, les formations qu'elle suit dans le cadre municipal ne sont pas reliées à sa délégation :

Quand je regarde l'intitulé de mes formations, c'est vrai qu'ils étaient quand même assez généraux et pas forcément sur mes champs de compétences, parce que donc depuis 2014, je suis dans la commission culture que je suis au niveau de la ville en tant qu'adjointe... et je me suis jamais formée sur des questions culturelles... [...] Je n'arrête pas de me dire qu'il faut absolument que je finisse par aller à Avignon en juillet [...].

Pour elle, la formation n'est pas liée à l'objet de son mandat mais est moyen d'aborder des enjeux plus généraux. Elle se forme sur les réformes fiscales et territoriales lors de la promulgation de la loi NOTRe⁵⁹¹ en 2015, elle participe à des sessions sur la démocratie participative et la participation citoyenne aux politiques publiques. Le cas de Corine illustre la demande plus générale des élus des grandes et moyennes communes pour des formations qui dépassent les prérogatives reçues par le mandat. Dans ce cadre, le thème de la formation importe parfois moins que les discussions et débats qu'il permet de générer entre les participants. C'est le sentiment que partage René, 52 ans, élu municipal d'une commune de 20 000 habitants. L'unique formation à laquelle il participe sur la prise de parole en public est moins, pour lui, un moment d'apprentissage que de socialisation avec ses collègues élus :

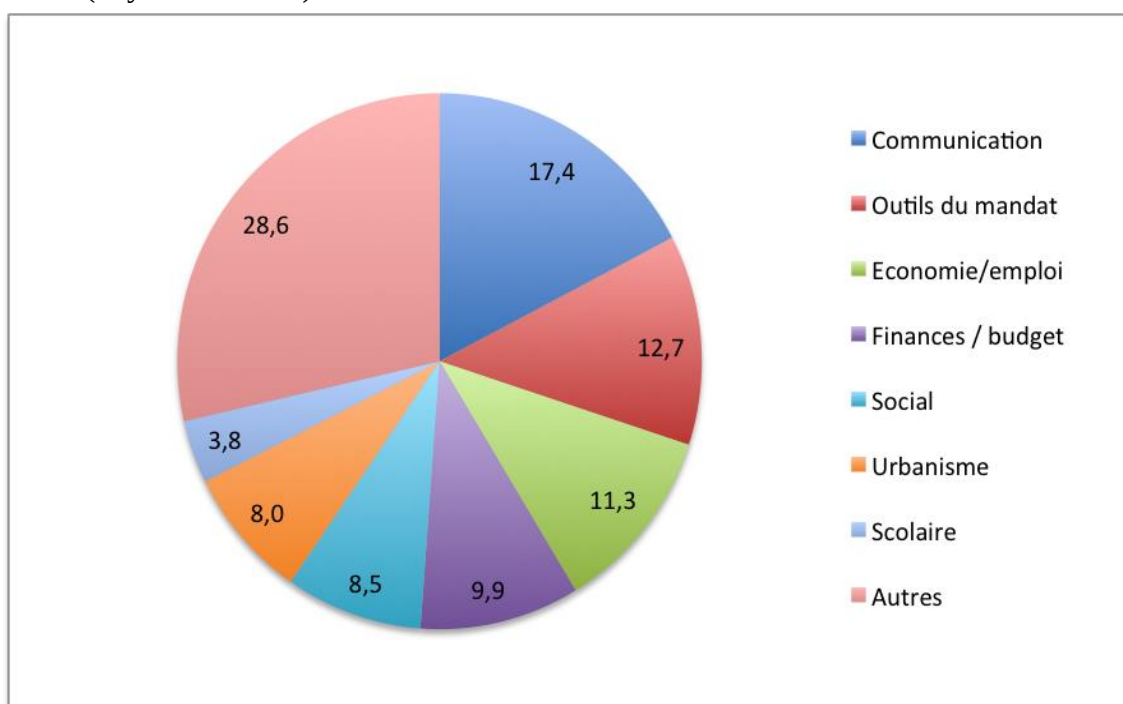
Sur la prise de parole en public... il y a des choses que je... je maîtrisais un peu [...] mais c'était intéressant de participer à cette formation, car c'était une formation en groupe et euh... derrière ça j'ai vu que c'était très intéressant car on a eu des échanges avec nos collègues... et je me suis aperçu que je me suis plus acculturé à l'échange en connaissant mieux les autres... car globalement, ça ne m'a pas apporté

⁵⁹¹ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit loi NOTRe, est une loi française qui s'inscrit dans l'acte III de la décentralisation mis en œuvre à partir de la présidence de François Hollande. Elle confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale.

fondamentalement plus de compétences que j'avais déjà... ça m'a surtout permis d'avoir une meilleur connaissance de mes collègues et euh... et d'être plus à l'aise avec eux... pour tout dire...

Moins sujets à choisir les formations selon leurs responsabilités ou pour leurs contenus, les élus des grandes et moyennes communes entretiennent un rapport « mondain » à la formation. Cette dernière permet moins d'apprendre « à agir » en tant qu'élus qu'elle est une occasion d'approfondir des connaissances sur l'environnement politique et institutionnel du moment et/ou de s'insérer dans des jeux relationnels avec ses pairs. Cet usage de la formation se retrouve beaucoup moins chez les élus des communes de moins de 10 000 habitants.

Graphique 16 : Thèmes de formation des élus municipaux (>10 000) entre 2008 et 2018 (Pays de la Loire)



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, 12,7 % des formations suivies par les élus municipaux des communes de moins de 10 000 habitants portaient sur les outils propres au mandat.

Quand ils se forment, ces derniers sollicitent davantage des apprentissages proches de leurs responsabilités. La formation, plus contraignante et coûteuse, est moins un moment de « plaisir intellectuel » ou de « rencontres » qu'un moyen de se doter d'outils et de connaissances concrètes pour répondre aux difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat. Conséquemment, les choix de formation exprimés privilégient des apprentissages qui permettent l'acquisition de compétences concrètes pour agir en tant

qu'élus. En dehors des enseignements sur la prise de parole en public ou des formations introductives au rôle de l' élu, les apprentissages se concentrent sur des domaines précis de politiques publiques souvent suivis par les élus en charge de ces responsabilités au niveau municipal. On retrouve cette dimension avec Jean, maire d'une commune de 1 000 habitants. Depuis 2001, il ne s'est formé qu'à trois occasions sur des thématiques liées aux finances, sujet qui lui apparaît comme le plus important pour son rôle de maire. S'il consent à se former alors qu'il pense ne pas fondamentalement en avoir besoin, c'est que la formation lui permet de s'ajuster aux évolutions législatives et de ne pas se faire dépasser par les réformes :

La semaine prochaine [...] il y a une formation sur les finances... Bon, je suis déjà au parfum parce que, élu depuis 19 ans, je connais quand même mais euh... il y a toujours des choses qui changent... [...]. Je sais que cette formation j'aurais pas grand-chose... je pense... que je vais savoir déjà 80 %... mais bon... comme il y a eu des changements sur la TVA sur quoi on peut l'avoir sur le fonctionnement... des petites choses comme ça, c'est bien d'être au courant... [...] mais le budget c'est le plus important... car un maire qui est incapable de maîtriser son budget il ne maîtrise rien... c'est la base quoi...

Au travers de cet exemple, et comme dans tous les discours recueillis auprès des élus de petites communes, la formation apparaît comme une pratique utilisée pour répondre à un besoin précis lié au mandat exercé. Dans le cas de Jean, la formation permet de compenser le retrait des services de l'État qu'il vit comme un délaissement. En ce sens, la faible habitude de formation de Jean se retrouve dans les aides et conseils qu'il reçoit des services déconcentrés de l'État, des personnes ressources qui l'assistent :

Au départ, quand j'ai commencé... je suis tombé à la bonne période en fait... mais maintenant ça n'existe plus... au départ on avait un détaché DDTE [Direction Départementale de l'Équipement] qui était attitré à une dizaine de communes et il venait dès qu'on avait besoin de lui, il nous montrait pour la voirie, pour ceci pour cela... ils ont arrêté ça niveau budget [...]. C'était une sorte de fonctionnaire d'État qui venait une fois par mois, on faisait les budgets avec lui, notamment voirie et bâtiment... c'était un bon élément qui nous formait pour dire les choses... [...]. En 2001, quand je commence avec l'urba... si, si c'est compliqué... mais comme je vous dis, c'est l'agent de l'État qui m'aide pour tout dire.

Le recours à la formation auquel s'astreint Jean depuis quelques années est moins le signe d'une complexification du mandat qu'il occupe ou d'une augmentation de ses besoins d'apprentissage mais traduit un désengagement des services de l'État venant en aide aux

petites collectivités. Pour combler ce déficit d'assistance, Jean s'engage dans des sessions de formation. Sans qu'elles ne lui apparaissent comme « essentielles », elles lui permettent néanmoins de remplacer l'assistance qu'il percevait autrefois de la Direction Départementale de l'Équipement. Dans une autre mesure, plus spécifiquement chez les élus municipaux d'opposition, la formation peut également compenser l'occupation d'une position marginale dans l'institution. C'est ce que traduit François, conseiller municipal d'opposition dans une ville de 9 000 habitants pour qui, la formation est une aide pour endosser « par soi-même » une position relativement périphérique au sein du conseil municipal :

Disons que ça sert à prendre de l'assurance, à ne pas se laisser se faire intimider par la majorité... du genre quand on vous répond « c'est technique monsieur » du genre, je ne vais même pas vous expliquer, c'est trop compliqué... ce genre de condescendance insupportable et donc d'être allé en formation ça vous donne un certain nombre d'outils qui vous permettent de ne pas être déstabiliser et puis [...] ça me permettait d'être là... pas simplement en tant que pot de fleur quoi...

Dans une situation où la place de l'élus d'opposition est moins centrale, à la fois dans la conduction des politiques publiques que dans la relation aux agents des services de la commune, la formation peut être utilisée comme un outil permettant de combler le manque d'encadrement administratif et la difficulté de l'accès à l'information. Pour François, élu communiste dans une commune de droite, la formation est de ce fait une source d'affirmation de son rôle d'élus mais aussi un moyen de compenser l'accès à l'information qu'il ne retrouve pas chez les services de la commune. Cette différence dans les usages de formation par les élus se concrétise parfois, chez les élus des petites communes, par une absence totale de pratique provoquée soit par un simple désintérêt, soit par un renoncement au droit, soit par une critique de la professionnalisation des élus.

2.2) Ne pas avoir besoin de formation ; les ressorts du non-recours aux droits

En plus de cumuler l'ensemble des difficultés inhérentes à un mandat vécu en intermittence et qui ne confère que peu de moyens, les élus des petites communes déclarent plus aisément ne pas avoir besoin de formation. Ce détachement se manifeste sous différentes formes. Parfois, l'absence de formation est l'expression d'un désintérêt. L'élus ne ressent pas de besoin de formation et le revendique. C'est ce que fait Robert, maire sans étiquette d'une commune de 3 000 habitants. Lorsqu'il débute son mandat de maire en 2008, après un mandat

de conseiller municipal, la prise de responsabilités occasionne chez lui un besoin de formation. Toutefois, pris dans les obligations d'un mandat chronophage, il ne prend finalement pas le temps de se former et appréhende par la pratique son rôle et sa fonction. Socialisé « sur le tas », le besoin initial de Robert diminue et finit par disparaître au fur et à mesure des années :

Si, au début je comptais aller me former... puis au fil du temps... parce que on gère quelque chose de concret qui n'est pas non plus insoluble pour quelqu'un qui... pour le peu qui veut s'y intéresser... j'ai pas été impressionné par les chiffres ou quoi... si bien que finalement... plusieurs fois j'y ai pensé... et puis bha... je me suis dit que je fais aussi bien de ce qu'ils pourront me proposer et entre guillemets... [...]. C'est pour ça que la formation... finalement... bon euh... voilà... c'est pas que je suis contre mais je n'en ai pas eu l'utilité, voilà.

Rétrospectivement, Robert explique ce non-recours à la formation par son aisance dans les domaines de la comptabilité et du législatif et par le niveau acceptable d'investissement intellectuel que lui a demandé son mandat. S'il admet que la formation aurait pu lui être utile, les efforts qu'il a personnellement fournis pour chercher « ses propres réponses » et trouver les bons interlocuteurs pour l'aider, lui ont permis de ne pas recourir à son droit :

Les courbes, les chiffres tout ça... c'est mon truc... et puis aussi, au niveau qui est le nôtre... bon... c'est largement suffisant... et puis, il faut dire quelque chose... quand on a un petit problème, on appelle l'AMF locale ou nationale pour voir si on est dans les clous, ou on téléphone directement à des gens de la préfecture pour savoir si c'est légal ou pas. [...]. La formation aurait pu m'être utile, mais très honnêtement, au niveau qui était le mien... et vu comment je me suis investi plus d'une demi-journée par jour, y compris les samedis et dimanches... bon...

Dans une autre mesure, l'absence de formation peut être vécue comme un renoncement. Les élus regrettent de ne pas pouvoir se former mais admettent l'impossibilité d'une telle démarche. C'est le cas de Jean-Claude, maire sans-étiquette d'une commune de 250 habitants. Désirant se former depuis qu'il est entré en mandat, la difficulté de trouver du temps pour le faire l'incite à compenser le manque qu'il ressent par une sollicitation plus grande des services municipaux et intercommunaux pour l'aiguiller dans les décisions qu'il prend :

Euh n'ayant pas suffisamment de temps disponible... déjà pour la mairie... j'essaye plutôt de me rapprocher de gens qui sont compétents... des différents domaines... et ça, on la chance par l'interco d'avoir des responsables de pôles qui sont très

compétents... donc à chaque fois que tu as des questions... [...]. Là pour l'instant on reçoit les documents, tout ce qui est formation je mets de côté... je repousse... et même si c'est maintenant que c'est que j'en aurais besoin, j'ai pas le temps [...] et puis, tant que je trouve les compétences... à côté de moi... je ne vais pas te dire que je vais me précipiter pour me former...

Ici, Jean-Claude aimerait se former et déplore de ne pas pouvoir le faire alors qu'il en ressent le besoin. Toutefois, l'éloignement géographique de sa commune des lieux de formation ainsi que le peu de temps qu'il réussit à trouver entre ses obligations professionnelles et électives l'invitent à recourir à une socialisation « sur le tas » qui est, en la matière, la seule qui lui est accessible pour entrer dans son rôle de maire. L'exemple de Jean-Claude a pour intérêt de montrer que, pour certains élus, la socialisation informelle à la fonction n'est pas toujours une pratique spontanée. Parfois, elle découle d'un déficit des apprentissages formels qui pourraient venir la substituer.

Dans d'autres cas encore, l'absence de pratique de formation résulte d'une critique de la professionnalisation qui amènerait les élus se techniciser. En favorisant une posture dans laquelle l'élu « ne sait pas tout », et qu'il n'est pas de son ressort de maîtriser la gestion technique des dossiers dont il a la charge, la formation apparaît alors comme une activité annexe sans véritable importance pour réussir à endosser le rôle. Cette vision est particulièrement défendue par Patrice, maire sans étiquette d'une commune de 5600 habitants, qui déclare ne jamais avoir suivi de formation pour cette raison précise :

Je pense qu'un élu n'est pas un spécialiste... [...] l'élu qui pense être spécialiste... c'est pas utile, il y a des agents qui sont là pour ça... l'élu c'est pas... il impulse mais il utilise les services... je pense donc que la formation de l'élu euh elle ne doit pas être dans le sens d'une professionnalisation... vous voyez ce que je veux dire... elle doit pas être technique la formation des élus [...]. Je ne me suis pas formé... il y a un personnel qui est là... [...] on a du monde qui bosse pour nous, il n'y a pas de souci... [...] donc je ne me suis pas formé et je pense que l'élu n'en a pas fondamentalement besoin...

Que ce soit la traduction d'un désintérêt, d'un renoncement ou d'une critique de la professionnalisation, les élus des petites communes déclarent plus que le reste des élus être empêchés de recourir à leur droit de formation issu de la loi de 1992. C'est également le cas pour leur droit de formation issu du DIFe. En déclarant moins connaître ce nouveau droit ainsi que les modalités relativement complexes de son usage, les rares élus qui reconnaissent l'intérêt de disposer d'une formation pour se « réinsérer » professionnellement à l'issue d'un

mandat se déclarent moins concernés par sa mobilisation. En effet, en 2018, presque la moitié des maires étaient retraités tout comme un quart des conseillers municipaux. De plus, la majorité des élus des petites communes conservent leur activité professionnelle en parallèle de leur mandat. Pour ces publics, la sollicitation du DIFe apparaît généralement inutile. C'est le sentiment de Patrice, maire sans étiquette d'une commune de 5600 habitants. Proche de la retraite, et n'ayant pas de prétentions politiques autres que celles qu'il a déjà, l'usage de son droit de formation DIFe lui semble accessoire :

Oui je connais ça en tant que salarié... je n'ai jamais pensé à l'utiliser... non parce que... car bon... j'ai 55 ans... à la fin du mandat je suis presque en retraite... donc soit je refais un mandat soit... enfin en tout cas je ne sais pas dans quelle mesure l'utiliser, quoi mettre derrière... j'en ai juste pas besoin... [...] et puis j'ai pas d'ambition politique de devenir autre chose que je ne suis déjà donc non...

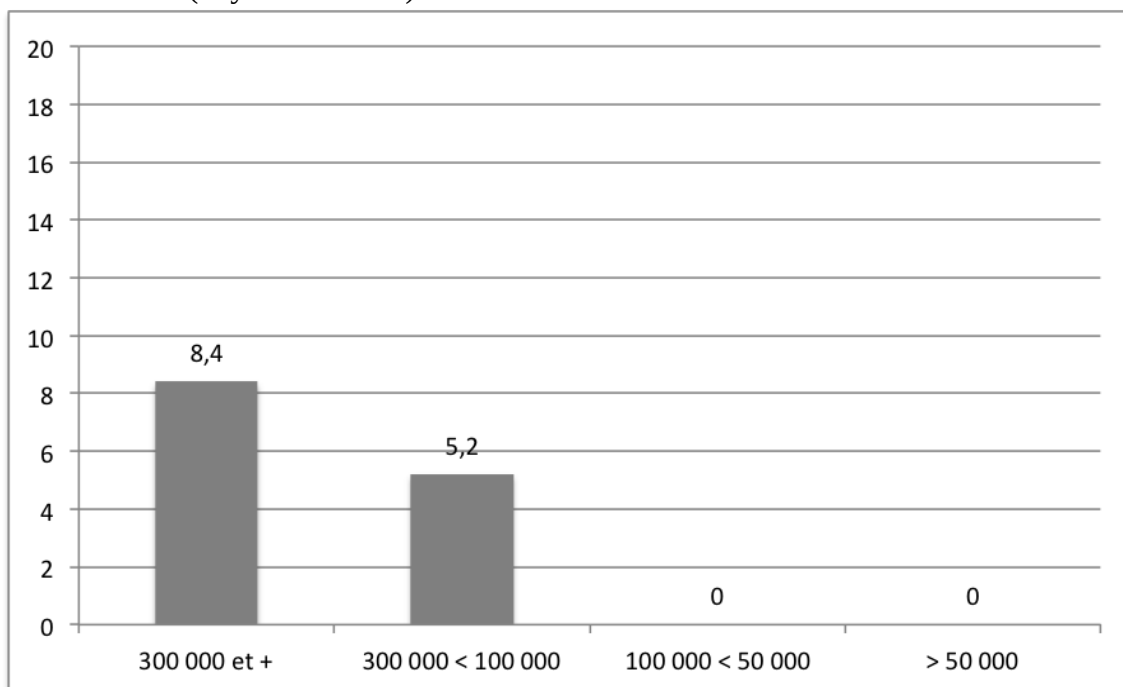
Alors qu'ils sont à la fois la population qui connaît le plus de difficulté à mobiliser leurs droits de formation, les élus des petites communes sont également la population qui déclare le plus aisément ne pas en ressentir le besoin ou le pallier par d'autres stratégies d'apprentissages. Néanmoins, quand ils s'engagent dans des parcours de formation, leurs demandes portent particulièrement sur des apprentissages concrets leur apportant des savoirs opérationnels leur permettant de faire par eux-mêmes. Au final, la démographie de la commune est aussi bien corrélée à l'intensité des pratiques qu'aux attentes que les élus ont de la formation. Plus la commune est importante, plus les demandes seront récurrentes et désindexées des mandats. Plus la commune est petite, moins les demandes seront régulières mais plus en lien avec les responsabilités électives. Alors que ce constat se confirme au niveau communal, il ne se retrouve toutefois pas au niveau intercommunal. Ce dernier apparaît comme un niveau institutionnel peu propice à la formation des élus.

3) Le cas particulier du niveau intercommunal

Dans la situation des collectivités locales françaises, les élus intercommunaux sont obligatoirement des élus municipaux. Dès lors, il est possible de penser que les rapports qu'ils entretiennent à la formation au niveau municipal se retrouvent au niveau intercommunal. C'est-à-dire qu'ils démontrent une appétence à la formation relativement similaire indépendamment du type de collectivité qu'ils investissent. Mais alors qu'une corrélation

s'observe généralement entre la taille de l'intercommunalité et l'intensité de recours à la formation, cette dernière est moins forte pour le niveau intercommunal.⁵⁹²

Graphique 17 : Taux annuel moyen de formation des conseils intercommunaux entre 2008 et 2018 (Pays de la Loire)



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, aucun élu des intercommunalités situées entre 0 et 100 000 habitants ne s'est formé.⁵⁹³

Dans les intercommunalités des Pays de la Loire de moins de 100 000 habitants, les élus ne déclarent aucune formation. Il faut arriver dans les strates supérieures pour commencer à observer des pratiques qui demeurent proportionnellement plus faibles que dans les autres collectivités. Ce désintérêt plus marqué pour la formation peut se comprendre par le croisement de plusieurs facteurs⁵⁹⁴. Tout d'abord, les difficultés rencontrées dans le cadre municipal se retrouvent dans le cadre intercommunal. Qu'il s'agisse du temps, des moyens ou de la proximité avec les centres de formation, la situation des élus des petites intercommunalités se révèle similaire à celles qu'expérimentent les élus des petites

⁵⁹² On retrouve cette idée au niveau national. Entre 2010 et 2013, les élus intercommunaux représentaient 4,8 % de l'ensemble des élus locaux ayant suivis une formation. Ce chiffre repose sur le dépouillement de la moitié des dossiers des organismes agréés courant l'année 2017.

⁵⁹³ Données recueillies sur un échantillon de 5 intercommunalités de Loire-Atlantique représentant proportionnellement 30 % de l'ensemble des intercommunalités du département.

⁵⁹⁴ Dans la mesure où peu d'élus interrogés se sont formés principalement au titre de leur mandat intercommunal, les explications qui suivent se veulent plus être des hypothèses que des réponses définitives et généralisables.

communes. A l'inverse, les facteurs encourageants à la formation génèrent moins de pratiques. Bien que les responsabilités et les budgets augmentent avec la superficie de la collectivité, certaines responsabilités endossées au niveau intercommunal ne sont pas toujours nouvelles pour les élus municipaux. Lors des transferts de compétences, un élu municipal peut se retrouver à administrer une politique publique dont il avait déjà la charge au niveau municipal. De ce fait, l'engagement intercommunal peut se vivre comme une continuité des engagements municipaux. C'est le cas de Jean, maire d'une commune de 1000 habitants et vice-président communautaire en charge de l'eau, qui ne ressent pas de besoin de formation lors de son premier mandat intercommunal dans la mesure où il retrouve l'une de ses anciennes délégations municipales :

Moi [au niveau intercommunal] je suis à l'eau donc euh... enfin au service eau et assainissement... [...]. Non je n'ai pas non plus ressenti le besoin de me former parce que... j'étais prêt... car comme j'ai déjà fait un peu avant... en fait c'est les compétences communales qui sont devenues intercommunales donc...

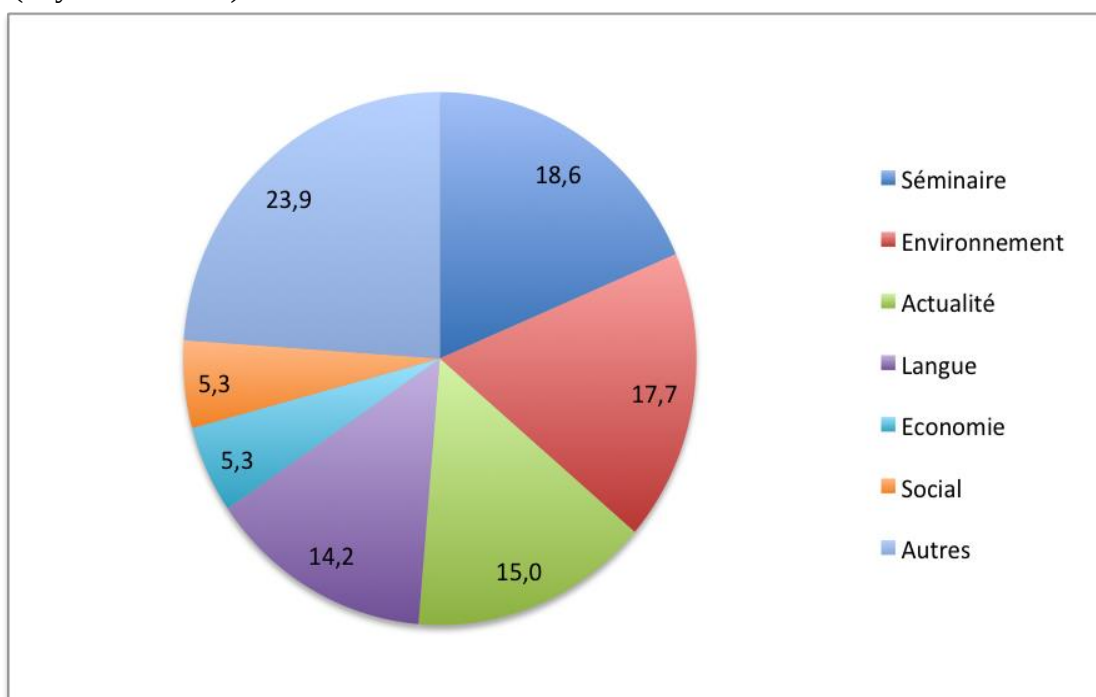
Indépendamment du fait que les moyens budgétaires alloués à la formation sont globalement plus importants que dans les communes, les élus intercommunaux les sollicitent paradoxalement moins. Les contre-exemples se retrouvent chez les élus dont la position politique dépend principalement de la strate intercommunale. C'est le cas de Michel, 66 ans. Élu depuis trois mandats en tant que simple conseiller municipal d'une commune de plus de 130 000 personnes, il profite en 2014 de négociations politiques entre partis pour passer au niveau intercommunal et devenir vice-président en charge des transports. N'ayant pas de délégation précise dans le cadre municipal, c'est au niveau communautaire que ses besoins de formation apparaissent :

En tant qu'élu je me suis plus formé sur les transports au niveau intercommunal car tout simplement c'était une responsabilité intercommunale... parce que j'étais conseiller municipal et premier vice-président de la Métropole... donc j'avais plus de travail au niveau intercommunal voilà c'est pour ça. [...].

Dans la mesure où c'est au niveau intercommunal qu'il tire sa notoriété d'élu ainsi qu'il endosse le plus de responsabilités, c'est alors dans ce cadre que la formation lui apparaît la plus pertinente. L'exemple de Michel semble confirmer que le rapport à la formation des élus, s'il demeure déterminé par des conditions matérielles (temps, argent, proximité), dépend également du rapport qu'ils entretiennent au(x) mandat(s) qu'ils investissent. Dans ce cadre,

quand, ils vont se former, les élus intercommunaux des Pays de la Loire privilégient des thématiques de formation qui se distinguent du reste des élus locaux. Après les séminaires et l'actualité, les formations sur l'environnement, le social ou l'économie démontrent des choix plutôt variés et peu reliés aux mandats occupés. L'exemple le plus singulier est celui des 14,2 % de formations consacrées à l'apprentissage des langues (souvent l'anglais) qui ne correspondent pas immédiatement aux attributions politiques de ceux qui s'y engagent.

Graphique 18 : Thèmes de formation des élus intercommunaux entre 2008 et 2018 (Pays de la Loire)



Clef de lecture : Entre 2008 et 2018, 14,2 % des formations suivies par les élus intercommunaux étaient des formations en langues.

Ce relatif désintérêt des élus intercommunaux pour la formation risque de prochainement évoluer. En effet, dans le courant de la réforme du droit de la formation des élus locaux engagée dans les années 2020 et 2021, le niveau intercommunal gagne en importance. L'ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux permet aux communes membres d'une intercommunalité de transférer la compétence. Si les communes préfèrent conserver cette prérogative, les EPCI peuvent toujours proposer des outils de coordination des politiques de formation des élus locaux. D'espaces peu propices à la formation, l'intercommunalité va pouvoir devenir une collectivité plus centrale dans l'organisation de la formation des élus locaux sur les territoires.

Pour dire que « les élus locaux se forment peu », il suffit de faire la somme des pratiques de formation suivies par les élus. Toutefois, en fonction du type de mandat occupé, il apparaît que les élus locaux entretiennent des rapports variés à la formation. Les conditions dans lesquelles ils exercent leur charge participent à déterminer leur espérance de formation, que ce soit au niveau des besoins ressentis que des ressources à mobiliser pour y avoir accès (le temps, le budget et le déplacement). Dans ce cadre, et contrairement aux constats généraux, les élus régionaux, départementaux et ceux des grandes communes témoignent de pratiques régulières de la formation. Pour ces strates de collectivités, il semble donc inexact de dire que la socialisation à la fonction ne se passe que par une modalité informelle d'apprentissage « sur le tas » ou par une simple mobilisation de dispositions acquises antérieurement. Chez les élus des petites collectivités, notamment des communes de moins de 2 000 habitants, le niveau de pratique s'affaiblit pour être parfois totalement absent.

Inégaux pour ressentir un besoin et le satisfaire, les élus locaux utilisent également la formation pour répondre à des besoins différents. Les élus des petites communes recourent à la formation pour résoudre des problèmes qu'ils rencontrent concrètement dans leur mandat. Les élus des grandes communes ou des régions et départements utilisent davantage la formation comme un espace de rencontres et d'échanges entre élus. Les formations sont plus partisans, c'est-à-dire organisées dans le cadre d'un mouvement politique, et réflexives. Incidemment, tous les élus locaux ne possèdent pas les mêmes chances de se former au cours de leur mandat, ni de recourir à la formation dans le même cadre ou pour les mêmes raisons. Très liées aux conditions d'exercice des mandats, les opportunités de formation le sont également vis-à-vis des parcours préalables ou parallèles de formation continue des élus.

Chapitre 2 – La formation des élus locaux comme expression des parcours sociaux

Les rares enquêtes menées sur les pratiques de formation des élus interrogent le recours au droit de manière statique.⁵⁹⁵ Il s'agit de comprendre l'intérêt que les élus portent à la formation et les thèmes sur lesquels ils se sont formés ou envisagent de le faire. Ici, le rapport à la formation est implicitement pensé comme consubstantiel à l'exercice des mandats. Les élus, saisis par la qualité du mandat qu'ils occupent⁵⁹⁶, auraient des besoins singuliers de formation provoqués par la seule activité politique. Pourtant, ne regarder la formation des élus que comme l'expression des conditions d'exercice des mandats décontextualise les élus de leur trajectoire sociale et des intérêts propres, parfois profanes, qu'ils trouvent à se former. Dans la mesure où l'engagement électif s'inscrit dans la continuité des parcours sociaux⁵⁹⁷, tout laisse à penser que l'élection ne transforme pas totalement le rapport que les élus entretiennent déjà avec la formation initiale ou continue et que l'exercice du mandat ne crée pas une césure parfaite entre les intérêts qu'ils ont à se former au titre ou en dehors de leur activité d'élu local. En décentrant le regard du seul moment électif, il s'agit d'étudier la formation des élus comme un type singulier de formation continue⁵⁹⁸, structurée par des variables sociales extérieures et préalables au mandat qui jouent un rôle dans les conditions d'accès des publics.

Au travers d'une trentaine d'entretiens menés avec des élus locaux présentant des parcours de formation variés⁵⁹⁹, deux variables apparaissent influencer le rapport des élus à la

⁵⁹⁵ On pense notamment à l'enquête « Consultation sur la formation des élus » réalisée par la SOFRES en 2001 pour le compte du ministère de l'Intérieur auprès des élus locaux des départements des Hautes-Alpes, de la Loire, de Loire-Atlantique, de la Nièvre, du Nord, des Pyrénées-Atlantiques et de Seine-et-Marne, mais également sur les différentes démarches des organismes de formation pour mieux connaître les besoins de leurs adhérents, clients, ou représentants comme par exemple l'« Enquête sur les besoins de formation des élus locaux » réalisée en 2009 par le GRETA des Deux-Sèvres.

⁵⁹⁶ On parle alors des « maires », des « élus municipaux », « intercommunaux » etc.

⁵⁹⁷ Gaxie Daniel, « Les logiques du recrutement politique » op cit. Dogan Mattei. « Les filières de la carrière politique en France ». op cit. Dogan Mattei, « Les professions propices à la carrière politique » op cit.

⁵⁹⁸ Dubar Claude, Gadéa Charles, Perez Coralie, « Sociologie de la formation post-scolaire », in : Carré Philippe, « Traité des sciences et des techniques de la formation ». Paris, Dunod, 2011, p. 125-142. Dubar Claude, « La formation professionnelle continue », op cit, pp. 56-70. Cahuzac Éric, Caprice Stéphane, Détang-Dessendre Cécile, « Le rôle de la formation continue sur la mobilité professionnelle : quelle différenciation spatiale ? ». *Formation Emploi*. N.89, 2005. pp. 47-63. Voir aussi le dossier « repenser la formation continue » de la revue *Formation Emploi*. N.81, 2003.

⁵⁹⁹ Les enquêtés ont été sélectionnés sur la base du dépouillement des comptes administratifs d'une trentaine de communes récupérés sur la période 2008-2018, eux-mêmes sélectionnés sur la base d'un échantillonnage par grappe parmi l'ensemble des collectivités du département de Loire-Atlantique. Les données recueillies par entretiens en présents ou à distance (cause Covid) n'ont pas de

formation ; les expériences de formation préalables et l'articulation entre le mandat et la vie « profane » des élus. Premièrement, les expériences de formation provoquent des effets sur la possibilité des élus à recourir à leur droit de formation. En fonction des expériences de formation avec lesquelles ils entrent en mandat (professionnelles, militantes, syndicales, associatives etc), les élus locaux n'ont pas les mêmes chances d'accéder à la formation au titre de leur mandat. Deuxièmement, en fonction des enjeux qui structurent à un moment donné leur trajectoire personnelle, les motivations⁶⁰⁰, le sens, ainsi que les attentes exprimées vis-à-vis de la formation se modifient. Autrement dit, les élus qui accèdent à la formation ne s'engagent pas exclusivement pour des raisons liées à l'exercice de leur mandat. Au cours d'un même mandat, les élus peuvent transformer leur rapport à la formation suivant la situation personnelle, professionnelle ou militante dans laquelle ils se trouvent.

Après avoir montré comment les positions institutionnelles jouent sur les rapports à la formation, l'objectif de ce second chapitre est d'apporter un éclairage sur les effets exercés par les parcours sociaux sur les modalités concrètes de recours et d'usage de la formation par les élus. Pour analyser les ressorts qui les motivent ou qui les retiennent, il convient d'appréhender la formation comme une pratique qui ne relève pas exclusivement de l'inscription des élus dans l'univers politique. Il s'agit de regarder comment des logiques et intérêts extérieurs aux mandats déterminent les logiques de formation électives.

prétention à généraliser la manière dont les élus construisent leur rapport à la formation. Ils permettent plus de « penser par cas » et de donner à voir un panel varié des pratiques singulières qui existent parmi tout un ensemble non exploré par cette enquête. Passeron Jean-Claude, Revel Jacques, « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités », in Passeron Jean-Claude, Revel Jacques, (dir.), *Penser par cas*, Paris, Presses de l'EHESS, 2005. Hamidi Camille, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 2012/4 (n° 100), p. 85-98.

⁶⁰⁰ Carré Philippe, Fenouillet Fabien, « Motivation et rapport à la formation », in : Carré Philippe, « Traité des sciences et des techniques de la formation ». Paris, Dunod, 2011, p. 269-289.

I) La formation des élus dans le prolongement des parcours de formation

Dès les années 1980, les premiers rapports parlementaires conçoivent la formation des élus comme spécifique. En partant du principe que les élus ont des besoins particuliers, leur droit est construit séparément de celui des salariés et des agents de la fonction publique. Pourtant, ce cloisonnement entre la vie profane et élective ne se vérifie pas. L'accès à la formation des élus en cours de mandat semble dépendre en partie de leurs expériences préalables de formation (professionnelles, militantes, syndicales, associatives etc). Cependant, le niveau de formation ne détermine pas mécaniquement le rapport qu'ils entretiennent à la formation une fois élus. Plutôt, deux situations se distinguent. D'un côté, un lien d'équivalence s'observe. Plus un élu a eu l'occasion de se former par le passé, plus la formation est évidente une fois en mandat. Inversement, moins un élu se forme, moins il a de chance de recourir à la formation. Dans cette logique, le niveau de formation des élus locaux s'inscrit dans la continuité des parcours de formation vécus dans les différentes dimensions de leur vie sociale. D'un autre côté, un lien inverse s'observe. Tous les élus qui connaissent des parcours de formation préalables ne recourent pas nécessairement à la formation une fois en fonction. Parfois, les formations antérieures dotent les futurs élus d'un ensemble de ressources mobilisables durant le mandat. Parce qu'ils se sont déjà formés, la formation en tant qu'élu devient alors moins essentielle. Dans ce cadre, la formation continue agit comme une préparation non anticipée à l'entrée en mandat et supplée les enseignements spécifiquement dédiés pour le faire.⁶⁰¹

1) La formation des élus dans la continuité d'un parcours de formation

1.1) Les effets des formations syndicales et professionnelles dans le parcours électif.

Les élus locaux n'ont pas des possibilités équivalentes de se former en cours de mandat. Selon le type de mandat et la nature de la collectivité, les espérances de formation varient. Toutefois, au-delà de ce « déterminisme institutionnel », des pratiques de formation « improbables » se distinguent. Celui de Anne-Marie, 50 ans, élue municipale d'opposition

⁶⁰¹ LE BART Christian, « Les Maires : Sociologie d'un rôle » [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2003, pp. 177-207. DOI : 10.4000/books.septentrion.16121

dans une commune de 9 000 habitants et celui de Murielle, 64 ans, ancienne élue municipale d'une commune de 7 000 habitants, en font partie. Ces deux élues témoignent de la manière dont les expériences de formations préalables, qu'elles soient syndicales ou professionnelles, agissent comme des ressources, une fois en mandat, pour dépasser les obstacles qui limitent normalement la pratique (temps, argent, proximité) et encourager des parcours de formation inhabituels.

D'un point de vue spontané, le parcours de formation d'Anne-Marie n'a rien d'exceptionnel. Elue d'opposition dans une commune de droite de 9 000 habitants, elle se forme cinq fois lors de son unique mandat entre 2014 et 2020. Néanmoins, comparativement aux pratiques du reste des élus municipaux de son conseil, son engagement devient singulier en ce qu'elle est la seule à suivre des formations⁶⁰² :

Dans mon groupe d'opposition... bha ils n'ont pas fait de formation...[...] mais il y en avait une sans étiquette, la dernière formation que j'ai fait, je lui ai proposé... mais elle n'a pas voulu... elle n'aura fait aucune formation durant le mandat... [...]. Dans cette commune j'étais vraiment la seule... après faut dire... dans les conseillers municipaux de la majo... c'est le maire qui décide tout... alors si en plus ils n'ont pas de responsabilités... pourquoi faudrait-il qu'ils aillent se former ?

Alors qu'aucun des élus de la commune ne se forme et qu'aucune incitation ne les invite à le faire⁶⁰³, Anne-Marie s'inscrit dans une situation originale qui se comprend à l'aune de son parcours de formation syndical qui l'encourage à recourir à son droit en tant qu'élue. Originaire d'un milieu ouvrier, Anne-Marie grandit dans une famille politiquement engagée. Son père, routier de profession, et sa mère, ouvrière en confection, cumulent tous deux des engagements associatifs et municipaux dans une commune de 2 000 habitants de Maine-et-Loire. Après son Baccalauréat, elle s'engage dans des études pour devenir professeur de mathématique qu'elle échoue. Elle passe alors les concours de la fonction publique et « monte à Paris » en 1980 pour prendre un poste de technicienne de maintenance à La Poste.

⁶⁰² Version confirmée par les comptes administratifs de sa commune qui témoignent bien d'un engagement unique de sa part entre 2014 et 2018, date à laquelle les matériaux de l'enquête s'arrêtent.

⁶⁰³ Anne-Marie est une élue membre du Parti Communiste Français. Si normalement, les élus communistes font partis des élus les plus sollicités pour aller se former, elle échappe à règle. Elue en position marginale dans une commune relativement périphérique, Anne-Marie n'entretient pas de relation très soutenue avec son parti et ne reçoit conséquemment que peu de propositions de formation du CIDEFE.

Au début de sa carrière, elle accepte de représenter la CGT au sein de la commission administrative paritaire (CAP) de l'entreprise pour travailler sur la question de la mécanisation du travail. Toutefois, ne se « sentant pas à la hauteur », elle ne se syndique pas. C'est seulement au cours des années 1990, lorsqu'elle désire quitter « la vie parisienne » avec sa famille, qu'elle obtient l'aide du syndicat pour faciliter son transfert en Loire-Atlantique. Reconnaisante, Anne-Marie adhère et prend progressivement des responsabilités. Elle devient permanente de la CGT des télécoms en 1998, rentre au secrétariat de l'Union Départementale en 2004 pour en prendre la fonction de secrétaire générale en 2007. Ce parcours s'accompagne d'un fort engagement de formation⁶⁰⁴ :

Olala oui ! J'ai fait plein de formations [syndicales] ! Dès le départ j'étais en formation... j'ai fait la vie syndicale... j'ai fait euh... la communication [...] quand tu deviens adhérent tu as un stage d'accueil où on t'explique comment c'est la CGT, car les gens ils adhèrent mais ils savent pas ce que c'est... [...] c'est pas naturel de venir... [...] Moi je ne l'ai pas fait je vais te le dire tout de suite [rire] je suis passée directement au niveau au-dessus, le niveau 2 où t'approfondis à chaque fois... il y a les valeurs de la CGT bien sûr mais il y a les notions économiques, environnementales, les notions européennes enfin... on te fait apprendre tout ça ! Pour bien que tu appréhendes un dossier, ce qui est difficile souvent d'expliquer aux salariés par exemple c'est que dans une situation... elle est pas forcément due au local, c'est lié à des directives européennes... c'est pas facile d'expliquer ça à tout le monde... [...] Puis après j'ai formé car du coup, enfin, j'ai fait « formation de formateur » au sein de la CGT et puis j'ai donné des formations sur les niveaux 1 et 2, et je suis intervenue dans un stage communication et j'ai fait des stages « vie syndicale » voilà...

Son engagement syndical la rapproche du Parti Communiste Français qui la sollicite pour composer la liste municipale d'opposition de sa commune. Située deux fois en position non éligible, elle accepte de prendre une place plus affirmée lors des élections municipales de 2014 et est élue pour la première fois. À ce moment, elle met fin à son engagement syndical pour ne pas cumuler des positions qu'elle juge « antagonistes » et se laisser du temps pour bien aborder ses nouvelles fonctions. Toutefois, Anne-Marie ne ressent pas de difficulté à endosser le rôle. Son expérience syndicale et les diverses formations qu'elle a suivi ou donné agissent comme des prédispositions qu'elle convoque pour rendosser le rôle et ne pas déclencher immédiatement son droit de formation :

⁶⁰⁴ Ethuin Nathalie, Yon Karel (dir.), « La fabrique du sens syndical », La formation des représentants des salariés en France (1945-2010), éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2014

Parler en public c'est pas facile [...] mais c'est quelque chose que je maîtrisais déjà, que j'avais appris petit à petit à la CGT car c'était pas facile non plus au début... la première fois que j'ai parlé au micro dans la rue... je tremblais de tous mes membres, je dois le dire [rire], c'est pas évident du tout... mais après, si tu as bien préparé tes affaires après... ça demande un peu de travail personnel, de toute façon t'as pas le choix...

Surtout, Anne-Marie puise dans le référentiel syndical pour donner du sens à son rôle d'élue d'opposition. Retrouvant des similitudes entre les attitudes liées à la représentation syndicale et la représentation électorale, elle emprunte tout un ensemble de compétences comme celle liée à la négociation collective qu'elle exerçait en tant que représentante du personnel au sein de la CGT :

Quand tu parles au maire, et qu'il est pas dans ton camp, c'est un peu comme quand tu discutes avec un patron pour défendre des collègues... il est pas dans ton camp non plus... donc il faut gérer le conflit et réussir à faire passer ses idées quand même... enfin, rester sur ses positions et trouver des compromis... tu vois ?

Prédisposée à exercer la fonction, Anne-Marie n'a pas la sensation de tout maîtriser. Dans le panel des dossiers qu'elle travaille, la question des finances publiques lui apparaît comme particulièrement complexe à aborder. Alors que sa place dans l'opposition ne lui impose pas de développer sa compréhension du budget local ou qu'un apprentissage tacite entre le groupe des élus d'opposition peut suffire, Anne-Marie décide de s'approcher du cabinet du maire au début de son mandat pour demander le financement d'une formation. Cette démarche, loin d'être inédite, prend sens dans ses habitudes de formations syndicales :

[...] après quand on est dedans euh... on a plein de choses qu'on découvre... quand moi j'ai vu arriver le premier budget avec plein de pages... ça m'a affolé quand même, car c'est pas le genre de truc que j'avais non plus l'habitude de traiter hein, même si à la CGT, tu passes du coq à l'âne en permanence, mais enfin bon... c'était très pointu... donc c'est pour ça que comme à la CGT, quand tu veux apprendre, il faut aller se former... donc j'étais demandeuse d'avoir une formation sur le budget... apprendre à lire un budget déjà c'était bien.

Au total, Anne-Marie se forme cinq fois en six ans sur les finances locales, le développement territorial et la communication. La particularité de ce parcours est que, s'il répond à des enjeux liés au mandat qu'elle exerce, les ressorts qui la poussent à se former ne

proviennent pas exclusivement de son engagement municipal. C'est parce qu'Anne-Marie entretient un rapport familial à la formation avant de rentrer en mandat qu'elle peut, dans un contexte municipal où la pratique est inexistante, dépasser les obstacles classiques qui désincitent à la formation et trouver la motivation de recourir à son droit :

À chaque fois que j'ai eu un engagement quelque part, j'ai toujours considéré que j'avais à apprendre... j'arrive... quand je suis devenue secrétaire général de la CGT j'avais tout à apprendre, même si j'avais un parcours à la CGT, voilà, le mandat d'élu c'était encore un autre challenge, j'avais encore à apprendre... et puis j'ai toujours considéré que à chaque fois que je faisais quelque chose c'était pour m'enrichir et apprendre quelque chose... et ça m'a... jamais ça m'a freiné de me dire que je pourrais paraître comme pas compétente parce que je demandais une formation [...] là-dessus il ne faut avoir aucun scrupule, on ne sait jamais tout, jamais ! Personne ne sait tout, on apprend tout le temps.

Ses expériences de formations syndicales lui permettent à la fois de transférer des compétences pour investir son rôle d'élue mais agissent également comme un encouragement à reproduire, dans un univers différent, un comportement de formation similaire. Valable pour la formation syndicale, une situation proche se retrouve avec Murielle au niveau de la formation professionnelle. Conseillère municipale d'une commune de 7 000 habitants, Murielle n'est pas la seule élue de sa commune à se former. Toutefois, son parcours est notable dans la mesure où, de tous les élus de sa collectivité, c'est elle qui se forme le plus. Sur la période 2008 à 2018, elle participe à 27 formations⁶⁰⁵. Pour expliquer cette appétence, Murielle évoque l'expression d'un « goût » particulier pour l'apprentissage qui l'a toujours accompagné :

C'est mon tempérament... je suis curieuse de nature et j'aime... je m'intéresse à la généalogie, à l'histoire... j'ai un... comment dire... j'ai un besoin d'apprendre toujours... c'est un peu bête hein [rire] mais voilà, à tout âge j'ai ressenti ce besoin... [...].

Fille d'un électricien des chantiers navals et d'une mère au foyer, Murielle sort rapidement du cursus scolaire pour devenir elle-même femme au foyer. Elle s'occupe de ses cinq enfants jusque dans les années 1980 où elle sépare de son premier mari, ouvrier aux chantiers navals. Divorcée, elle se met à travailler de petits boulots en petits boulots avant de se stabiliser dans

⁶⁰⁵ Selon les comptes administratifs de sa commune.

une sardinerie pendant une dizaine d'année. Membre de la seule association de parents d'élèves de sa commune et adhérente au club de badminton, elle est approchée concomitamment en 1989 par deux partis politiques pour l'élection municipale de sa commune. Face aux tensions que sa candidature engendre, elle préfère refuser les deux offres. Surtout qu'elle est alors déjà engagée dans un projet de création d'une halte-garderie dont elle prend la présidence au début des années 1990 de manière bénévole. Cette expérience l'encourage à reprendre des études d'éducatrice spécialisée en 1995.

Je pense que le parcours associatif, avec les responsabilités petit à petit euh que j'ai eu... soit vice-présidente ou présidente, qui m'ont vraiment donné envie de me former encore plus... car quand j'étais à la halte-garderie, l'envie que j'ai eu c'est d'être éducatrice spécialisée... [...] le fait d'appartenir à plusieurs associations et de militer dans ces associations et la fédération de parents d'élèves qui m'ont donné envie de me former... qui m'ont donné le goût de la formation, alors que j'avais pas mon bac... alors j'ai passé mon bac, en 95 j'ai passé plein de choses... j'ai passé l'équivalent du bac, j'ai passé le truc de la DRASS, j'ai passé des attestations [rire] de l'AFPS enfin tout ça... enfin un tas de choses... puis j'ai passé les concours d'éducateur et d'assistante sociale et j'ai tout eu... ça a vraiment été une année bénéfique, tout ce que j'ai passé je l'ai eu... [...]

Quand elle est élue pour la première fois en 1995, Murielle est investie dans un cursus de formation professionnelle important, à la fois en termes de temps qu'elle y consacre que de mobilité sociale qu'il engendre. D'ouvrière non-qualifiée sans diplôme elle devient éducatrice spécialisée. Cette expérience de formation professionnelle l'incite à s'engager dans un parcours soutenu de formation une fois élue. Surtout que, entre son projet professionnel d'éducatrice spécialisée et le mandat d'ajointe aux affaires sociales qu'elle exerce pendant douze ans, les thématiques de formation qu'elle suit au titre professionnel ou en tant qu'élue se ressemblent ⁶⁰⁶. Cette analogie entre les deux cursus de formation participe à l'indifférenciation des motivations avancées par Murielle pour justifier ses choix d'apprentissage dans l'univers professionnel ou électif :

J'ai toujours fait des formations... que ce soit en tant qu'élue ou éducatrice... j'ai toujours fait des formations pour apprendre à accueillir les publics avec leurs problèmes... car je connaissais les problématiques, les demandes, les besoins... tous les ans je me formais... [...]. Pour moi la formation ça a toujours été quelque chose

⁶⁰⁶ En tant qu'élue, Murielle va principalement se former sur des thématiques liées « l'aide sociale », « le CCAS » ou « les politiques de solidarités »,

de familier... parce que j'ai commencé à travailler tôt... donc c'est vrai que après chaque année je me formais pour le travail... et puis après en mandat ça a été la même chose.

Les cas de Anne-Marie et de Murielle démontrent l'existence d'un lien entre la formation réalisée au moment du mandat de celles réalisées antérieurement et dans d'autres univers sociaux. Les rapports qu'elles entretiennent à la formation une fois élues sont indissociables des rapports qu'elles entretiennent de manière préalable ou parallèle à la formation continue. Dans ce cadre, la familiarité avec la formation semble limiter le « coût » de l'investissement pour les élus qui peuvent s'engager avec plus de facilité dans des cursus de formation « remarquables », soit par leur intensité, soit par le caractère improbable de l'engagement.

Ces deux cas ont pour intérêt de montrer comment les habitudes de formation professionnelles, syndicales, militantes etc, peuvent être importées dans l'activité politique. Ce constat se retrouve également pour les élus qui ne témoignent pas d'expérience de formation. Ces derniers se révèlent souvent moins intéressés pour recourir à la formation une fois en mandat.

1.2) L'absence de formation d'élus comme signe d'un déficit de formation initiale ou continue

Les élus locaux qui n'ont pas eu accès à la formation continue recourent moins aisément à la formation dans l'exercice de leur charge. Les cas de Thomas, maire d'une commune de 5 800 habitants et de Jean-Claude, maire d'une commune de 250 habitants illustrent comment l'absence de formation continue limitent la capacité à en suivre dans le cadre du mandat. Né en 1982 de parents employés, Thomas fait des études scientifiques « relativement monotones » et devient ingénieur dans le secteur privé. Durant sa jeunesse, il ne témoigne d'aucun engagement syndical, associatif ou militant. Arrivé en 2012 en Loire-Atlantique à l'occasion d'une mutation professionnelle, il cherche à s'investir dans un engagement local pour s'implanter dans sa nouvelle commune et « combler une crise existentielle » qu'il ressent dans sa vie de tous les jours. Thomas cherche à trouver une « utilité à sa vie » et décide de se faire connaître de l'équipe municipale en place. Au moment des élections de 2014, l'équipe sortante manque de candidats pour finaliser sa liste et sollicite Thomas. Ce dernier entre en mandat de manière « opportuniste ». Sans expérience des collectivités ou du jeu politique, il accepte de s'engager comme conseiller municipal sans regarder ni l'étiquette ni le programme

proposé. Même s'il doit s'acculturer à une fonction qu'il méconnaît, la formation ne lui apparaît pas utile :

Oui, oui, j'avais conscience de l'existence de ce droit... vous savez, on doit voter un budget formation en conseil municipal... donc oui, j'en avais conscience, après c'est une question de temps, d'approche... est-ce que la formation est bien ciblée par rapport aux besoins spécifiques... quel est votre rôle aussi... donc tout ça, ça rentre en compte quoi... à l'époque j'étais conseiller municipal bon euh... voilà... pas plus de responsabilités que ça... je comprenais vaguement ce que je voyais bon... je posais des questions sans grande attente particulière... et de toute manière j'apprends par moi-même... moi je fonctionne comme ça... j'ai appris la guitare tout seul... mais je considère que c'était à moi d'aller faire l'effort si je voulais comprendre...

Habitué à « apprendre par lui-même », Thomas a connaissance de l'existence d'un droit de formation mais ni recourt pas. Simple conseiller municipal sans responsabilité particulière, l'entrée dans le mandat est une expérience nouvelle mais qui ne s'avère pas insurmontable. Thomas adopte un rôle relativement détaché. Toutefois au moment des élections municipales de 2020, alors qu'aucun élu ne désire remplacer le maire sortant, Thomas propose de prendre la tête de liste de la liste majoritaire. Son élection future l'interroge sur ses capacités à faire, notamment sur sa maîtrise des finances publiques. Quand un besoin de formation se fait ressentir, Thomas privilégie une nouvelle fois un apprentissage autonome des sujets qui l'intéressent :

Pour être tout à fait franc avec vous, j'ai regardé ça de loin pendent quelques années avant de prendre la décision d'être maire où là je me suis dit « houlà, attention, est-ce que tu maîtrises suffisamment ? »... je me suis rendu compte que non, notamment pour la partie « finances » et je suis rentré dans le sujet par moi-même pour comprendre les choses plus en détail pour être opérationnel... et du coup je prends les documents officiels et je pose des questions quoi...

Après l'exercice d'un mandat de conseiller municipal qu'il pratique de manière dilettante, Thomas envisage de devenir maire de sa commune en continuant de se préparer en autonomie. Cette manière de faire est caractéristique de son rapport distancié à la formation professionnelle et de l'absence de pratique dans d'autres univers (associatifs, militants etc). Parce qu'il n'a « jamais vraiment apprécié » les quelques formations professionnelles qu'il a

suivi, la formation en tant qu'élu ne l'attire pas davantage alors même qu'il ressent la complexité du rôle qu'il endosse :

C'est très compliqué d'être maire... je peux vous le dire [rire], notamment au niveau du management... des services et des conseillers municipaux, avec des gens qui viennent d'horizons très différents, qui ont des avis très différents sur des sujets variés... [...]. Non, à titre personnel, je n'envisage pas la formation pour l'instant... j'y vais avec mes expériences du privé, mes compétences du travail... en étant aussi assez humble, car c'est un autre univers que ne je maîtrise pas non plus totalement mais là j'y vais de façon très empirique pour l'instant [rire]... sans avoir le temps... et sans avoir l'envie aussi, il faut le dire... j'ai pas trop envie d'aller regarder ce qui se fait... voilà...

Préférant faire par lui-même, Thomas ne se forme pas pour appréhender son rôle de maire et prend ses fonctions en mars 2020. Un an plus tard, il démissionne poussé par son conseil municipal qui le trouve « trop extérieur à sa fonction » et qui critique son « éloignement avec la population ». Pour d'autres élus, c'est moins l'absence de motivation que la crainte d'être illégitime que provoque l'absence de pratique de formation. C'est le cas de Jean-Claude, maire d'une petite commune rurale de 250 habitants. Technicien de maintenance industrielle, Jean-Claude n'a « pas fait de grandes études ». Après un CAP en maintenance des matériels, il commence à travailler jeune dans sa commune de naissance. Parce qu'il « aime faire la fête », il s'investit parallèlement en tant que président du comité des fêtes de la ville et devient trésorier de l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) de sa commune pour « organiser les kermesses ». Sa notoriété encourage le conseil municipal à le solliciter lors des élections de 2014. Il devient adjoint à l'urbanisme puis en 2019, lorsqu'aucun des membres du conseil ne désire prendre la suite du maire sortant, il se propose pour devenir maire. S'il reconnaît avoir besoin de formation, différents obstacles d'ordre matériels le désincitent⁶⁰⁷. De surcroît, Jean-Claude entretient en rapport distancié à la formation. Ses quelques expériences professionnelles lui ont laissé un sentiment d'illégitimité vis-à-vis des enseignements dispensés et de la compréhension qu'il pourrait en avoir :

Après la formation... par le fait d'en pratiquer un peu au niveau de mon travail... il y a du bon et du mauvais... des fois tu termines et tu te demandes ce que tu es venu foutre là quoi [rire]... [...] si tu arrives et que tu es pas au niveau de la base des autres... c'est mort... tu les regardes monter les barreaux de l'échelle et toi tu restes

⁶⁰⁷ Le temps, l'argent, la proximité.

en bas... et tu oses pas toujours perturber la formation donc tu dis rien... donc l'important, avant d'aller en formation, c'est de savoir l'issue et de savoir si tu pourras accrocher le wagon ou pas... sinon ça sert à rien... c'est surtout ça qui m'inquiète...

De par son parcours de formation initiale relativement faible et peu habitué à la formation continue, Jean-Claude redoute l'idée d'aller se former en tant qu'élus. Dans la mesure où il se ressent peu capable d'aborder des enseignements trop complexes qu'il ne pourrait pas comprendre selon-lui, il reproduit une posture de méfiance par rapport aux apprentissages qu'il pourrait suivre dans le cadre de son mandat. Que cela passe par un sentiment « d'inutilité » ou « d'illégitimité », les cas de Thomas et de Jean-Claude illustrent la manière dont le recours à la formation des élus est d'autant plus difficile qu'ils entretiennent des rapports distendus ou méfiants vis-à-vis de la formation. Toutefois, les habitudes de formation continue ne provoquent pas des effets identiques chez les élus. Une des raisons qui poussent les élus à ne pas recourir à la formation peut être le fait qu'ils trouvent, dans leurs parcours de formation préalables, suffisamment de ressources pour ne pas ressentir le besoin de se former. En ce sens, la formation continue se substitue la formation des élus.

2) Quand la formation continue se substitue à la formation des élus

Parce que le champ politique « est sans doute l'un des champs les plus hétéronomes dans ses rapports avec les principes de classement du monde social »⁶⁰⁸, il est possible de regarder des apprentissages « profanes », acquis préalablement ou parallèlement à l'exercice du mandat, compléter ou même remplacer les savoirs issus de la formation réservée aux élus. Deux cas illustrent la manière dont la formation continue peut se substituer à la formation des élus. Celui de Julie, 54 ans, maire d'une commune de 10 000 habitants, et celui de Jean, 61 ans, maire d'une commune de 1 000 habitants.

Issue d'une famille d'enseignants, Julie fait des études supérieures et obtient un master de droit international à la fin des années 1990. Elle commence sa carrière dans une association de collectivité contre la désindustrialisation et s'engage parallèlement comme présidente d'une association de coopération territoriale pour le développement numérique et ferroviaire. Après

⁶⁰⁸ Dulong Delphine, « Des actes d'institution d'un genre particulier ». Les conditions de légitimation des femmes sur la scène électorale (1945-2001) in, Lagroye Jacques (dir.), « La Politisation », Paris, Belin, 2003 p. 443.

« une parenthèse familiale » dans le sud de la France où elle arrête de travailler, elle reprend sa carrière professionnelle dans les années 2000, d'abord en tant que juriste à Nantes Métropole avant de rejoindre le département comme chargée d'études. En arrivant dans sa nouvelle commune de 10 000 habitants, elle s'engage dans une association de parents d'élèves et « se fait repérer » par l'équipe municipale qu'elle accepte de rejoindre en 2008. Par la suite, son parcours électif est haché. Lors de son premier mandat, elle devient adjointe à la scolarité puis passe dans l'opposition après les élections de 2014 quand la liste d'opposition remporte les élections. En 2020, elle prend la tête de la liste minoritaire et reprend le contrôle de mairie en devenant maire. Durant ce parcours, Julie n'utilise pas son droit à la formation. Même si elle connaît son existence et la manière de l'utiliser, la formation ne lui apparaît pas nécessaire lorsqu'elle prend les fonctions d'adjointe dans la mesure où elle se sent « déjà prête » grâce à son expérience au sein de l'association de parents d'élèves :

C'est vrai que quand je commence, je ne ressens pas le besoin de formation [...] J'avais déjà un ensemble de... savoirs... oui, de dispositions qui m'ont permis de gagner du temps quoi... [...] il a fallu que j'appréhende et que je m'acculture sur ma délégation... mais que je connaissais quand même via l'association des parents d'élèves... donc... voilà... je connaissais quand même pas mal de choses... donc voilà...

Disposant d'une connaissance préalable du rôle d'adjoint à la scolarité pour avoir personnellement côtoyé son prédécesseur au travers de son engagement associatif, Julie se satisfait d'un apprentissage « sur le tas ». De même, lorsqu'elle devient maire, elle peut s'appuyer sur un ensemble de savoirs professionnels découlant de son statut de fonctionnaire territorial :

Dans mon cas honnêtement... non... parce qu'étant de la fonction publique territoriale donc euh je connais parfaitement le fonctionnement des collectivités euh quelles que soient les collectivités puisque j'ai été amenée à... voilà... à travailler en partenariat avec la région, le départements, avec les communes, avec les services de l'État aussi donc euh... mais je parle pour moi... mais il y a toute une partie de la fonction de maire que je n'ai pas à me former parce que j'étais d'entrée de jeu... d'entrée de jeu, je vois les jeux d'acteurs euh... et puis les positionnements institutionnels qu'il faut avoir ou pas quoi...

Ces différentes dispositions associatives et professionnelles que Julie utilise pour investir ses mandats ne sont pas seulement informelles. Julie profite également des formations qu'elle

réalise dans le cadre de son travail pour agir en tant qu'élue. Ces apprentissages lui permettent de se dispenser des formations qu'elle aurait pu suivre en mandat, notamment en ce qui concerne le management :

J'ai dû me former dans le cadre de mon... exercice professionnel... de tout temps je me suis formée... vraiment... [...]. Au début, je n'étais pas fonctionnaire, donc les formations que je suivais étaient plutôt sur l'expertise des sujets que je traitais à l'époque... puis je me suis formée pour passer les concours de la fonction publique puis après... dans les formations plus récentes... je me suis formée au management... donc ça par exemple pas besoin de me reformer une fois élue... [...]. Mais je mets à profit tout ce que j'ai pu apprendre en étant formée lors de l'exercice de ma profession... ça c'est clair...

Déjà formée professionnellement sur plusieurs thématiques qu'elle peut légitimement mobiliser dans le cadre de son mandat, le parcours préalablement de formation de Julie ne l'incite pas à recourir à son droit. On retrouve un exemple similaire avec le cas de Jean, maire d'une commune de 1 000 habitants. Toutefois, la formation professionnelle qu'il utilise dans le cadre de son mandat de maire n'est pas préalable à son engagement mais concomitante à ce dernier. Issu d'une famille d'ouvriers, Jean fait des études courtes et commence sa carrière dans une entreprise de travaux publics. Profitant de la formation continue de son entreprise, il grimpe les échelons pour finir responsable des achats et du transport. Il s'engage également en tant que secrétaire et trésorier non syndiqué du comité d'entreprise. En parallèle, il accepte de prendre un mandat d'adjoint en 2001 sur une liste d'opposition au maire d'alors pris dans un scandale à caractère sexuel. Son recrutement municipal est motivé par son statut de « notable local ». Jean est le représentant local du parti « Chasse Pêche Nature et Tradition » (CPNT)⁶⁰⁹ et secrétaire de la société de chasse de sa commune ce qui lui permet de côtoyer des députés, sénateurs et autres élus locaux. Membre influent de l'association des anciens combattants, sa compagne est la présidente de la seule association de parents d'élèves de la commune. Après deux mandats comme adjoint à l'urbanisme, il devient maire et vice-président communautaire en charge de l'eau et de l'assainissement en 2014. Dans son parcours électif, la formation demeure épisodique. Outre deux séances sur les finances locales qui lui permettent « de se tenir à jour », Jean ne profite pas de son statut de maire pour se former plus. Pour cause, les formations qu'il réalise dans le cadre professionnel répondent aux besoins engendrés par l'exercice de son mandat :

⁶⁰⁹ Renommé en 2019 Mouvement pour la Ruralité (MR)

Au début quand je commence [en 2001], je connais pas le droit à la formation... et puis d'ailleurs j'y ai pas beaucoup utilisé [sic] parce que je faisais des formations en entreprise pour monter en grade, c'est le cas de le dire... et une formation privée... ça me suffisait... [...]. Et après j'ai eu la chance de devenir responsable d'achat dans une boîte de TP [travaux publics]... alors là, ça m'a beaucoup sauvé la mise aussi... car tu connais les outils, les matériaux et les prix pour refaire une chaussée... un maire tout seul il y connaît rien à ça... car quand la chaussée est fêlée, il y a des mots, il y a des termes que le TP utilise... que c'est plus facile quand on est dedans quoi... [...] Moi dans le privé, dès qu'il y avait une formation, je l'ai toujours faite... et ça m'aidait pour mon mandat...

Profitant des savoirs qu'il acquiert professionnellement au cours des formations qu'il suit, Jean peut se dispenser de formation en tant qu' élu. Surtout que, s'il transfère des compétences professionnelles pour nourrir son mandat, Jean mobilise dans le cadre de sa profession des compétences édilétaires. Envoyé par son entreprise pour traiter directement avec les maires, une véritable porosité se forme entre les deux univers :

Non... j'ai pas spécialement envie de plus me former... pff... moi je vous dis, c'est plutôt la raison en fait... euh... on dit... quand... les gens s'appellent, entre nous... voilà, tiens, je te donne ça, tu me réponds... j'ai un bon carnet aussi [rire], quand j'étais dans le TP, je connaissais tous les maires du Pays-de-Retz... car quand il y avait un problème [dans son entreprise], c'est moi qui était envoyé pour aller négocier... forcément, j'étais élu aussi donc je connaissais bien tous les élus... donc pour moi tout ça c'est facile...

Avec les deux exemples de Julie et de Jean, il apparaît qu'au cours de leur vie sociale, professionnelle ou militante, les élus développent des compétences variées qu'ils peuvent, pour une partie d'entre elles, réutiliser en cours de mandat. En fonction de leur niveau de formation continue et du niveau de responsabilités électives qu'ils endossent, les savoirs acquis préalablement ou parallèlement à l'élection peuvent prédisposer les élus à l'exercice d'un mandat. À tel point parfois que la formation perd son utilité pour des élus qui mobilisent des savoirs, connaissances ou compétences « profanes » pour endosser le rôle. Cette relation entre les expériences préalables ou parallèles de formation et le recours à la formation en mandat peut se retrouver également au niveau des usages qu'en font les élus. En fonction de leur trajectoire sociale, les attentes qu'ils ont de la formation se particularisent et se déconnectent parfois des enjeux propres à l'exercice de leur mandat.

II) Les multiples usages de la formation par les élus locaux

La formation n'est pas systématiquement utilisée par les élus pour répondre à des besoins liés à leur mandat. Au travers de la trentaine d'élus constituant l'échantillon de cette enquête, la formation en cours de mandat révèle des porosités avec leurs parcours sociaux antérieurs et les enjeux (familiaux, professionnels, militants) dans lesquels ces élus sont engagés de manière parallèle. Le portrait de trois élus aux pratiques soutenues voir intensives permet de donner un exemple de la manière dont la formation répond à des logiques exogènes au mandat et comment leurs attentes évoluent en fonction de leur parcours.⁶¹⁰

Le premier cas s'intéresse à la situation de Pierrette, 81 ans, ancienne élue cumulante divers mandats locaux. Issue d'une origine sociale populaire en situation d'ascension sociale, elle profite des « bourses d'études » pour entrer dans un parcours scolaire au second degré puis dans le supérieur et devenir professeur de français. Parallèlement, son militantisme au sein du Parti Communiste Français l'amène pendant trente ans à connaître une carrière politique municipale, intercommunale et régionale. Alors qu'elle « aime apprendre » et qu'elle entretient une conception positive de la formation, le mandat devient pour elle plus un moyen de dépasser son sentiment d'illégitimité sociale que de répondre à de nouveaux besoins issus des mandats qu'elle occupe.

La deuxième situation présente le cas de Caroline, 42 ans, juriste de profession, élue régionale depuis 2010. Issue d'une classe sociale relativement aisée, la formation lui est familière. Après des études supérieures (Hypokhâgne, Maîtrise de droit), elle continue de se former sur divers problématiques liées à la production alimentaire locale, la production agricole raisonnée, le développement territoriale soutenable etc. Proche des thèses de l'écologie politique, elle est recrutée par Europe Ecologie Les Verts qui en fait la tête de liste de la campagne de 2010. Le parcours de formation qu'elle adopte durant son premier mandat est celui d'une militante écologique. Toutefois, son second mandat dans l'opposition la questionne sur son devenir professionnel et l'encourage à mobiliser ses droits de formation pour préparer une reconversion professionnelle et non plus pour faciliter l'exercice de son mandat.

Enfin, le troisième cas rend compte du parcours de Jérémie, 41 ans, chef d'une opposition départementale. Militant socialiste depuis sa jeunesse, il gravit les échelons pour prendre des

⁶¹⁰ Ces trois cas n'ont pas la prétention d'être représentatifs de la diversité des usages possiblement fait de la formation par les élus locaux au niveau national. Ils informent seulement sur la manière dont peut être utilisée la formation en cours de mandat.

responsabilités à la fois partisans et électives. Toutefois, les divisions internes de son parti, à l'orée des élections présidentielles de 2017, l'amènent à rendre sa carte et perdre toutes ses positions sauf celle du département qu'il conserve. Si auparavant, la formation ne lui apparaissait pas nécessaire pour bien exercer ses fonctions d'élus, son isolement politique modifie sa perception. La formation devient pour lui un outil permettant de refonder, en dehors des partis, une identité politique du groupe d'élus qu'il représente.

Au travers de ces trois présentations, il s'agit de montrer que les motivations des élus à se former ne reposent pas exclusivement sur des facteurs endogènes au mandat. Les comportements des élus vis à vis de la formation peuvent traduire et prolonger les enjeux sociaux dans lesquels ils sont engagés. Dans ce cadre, il convient de montrer comment peuvent s'articuler les besoins de formations des élus entre l'univers politique et les univers profanes.

1) Se former pour affirmer une identité militante

Pierrette fait partie de ces élus pour qui l'entrée en mandat constitue l'apogée d'un parcours social caractérisé par une mobilité ascendante. Sa conscience d'avoir profitée des bénéfices de la formation pour progresser socialement facilite la revendication d'un besoin de se former. Toutefois, le recours à la formation ne vient pas nécessairement combler des déficiences de savoirs ou de compétences. Dans son cas, la formation sert à échapper à l'illégitimité sociale ressentie par la construction et l'entretien d'une identité militante forte basée sur l'acquisition de nouvelles connaissances.

Abandonnée à sa naissance en 1939, Pierrette est récupérée dans sa huitième année par sa mère ouvrière agricole qui l'élève dans des conditions particulièrement rudes⁶¹¹. Elle vit une jeunesse précaire durant laquelle elle témoigne de capacités scolaires en français et en dessin. Repérée par « son institutrice », elle passe le concours des bourses pour accéder à la 6^{ème}.⁶¹² Cette entrée dans l'enseignement secondaire est vécue comme une rupture avec son milieu social d'origine. Elle développe un goût pour la lecture classique et la poésie jusqu'au

⁶¹¹ Dans son témoignage, Pierrette décrit à la fois la pauvreté de sa condition, les violences physiques qu'elle subit de la part de sa mère ainsi que les violences psychologiques : « les premiers mots de ma mère qui me récupère, que je connais pas, vers 8 ans, elle me dit « *en 1939 , il y a eu deux catastrophes ; toi et la guerre* ».

⁶¹² Peyre Christiane. « Rôle du système des bourses dans l'accession des enfants de familles ouvrières à l'enseignement secondaire ». *Enfance*, tome 13, n°1, 1960. La Classe de Sixième. pp. 61-76.

moment où, contrainte de quitter l'école pour travailler, elle continue néanmoins sa formation secondaire par correspondance jusqu'au baccalauréat à la fin des années 1950. Par la suite, elle s'engage dans une formation pour devenir institutrice. Elle profite du manque d'enseignants dans l'Éducation Nationale pour être recrutée dès 1959, comme professeur remplaçante alors que ses études ne sont pas achevées. Toutefois, le contact avec le public des jeunes enfants lui déplaît et décide de continuer ses études dans le supérieur pour passer le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) de français. C'est à cette époque qu'elle rencontre son mari, fils d'un petit agriculteur destiné à reprendre l'affaire familiale. Sa démarche l'encourage à s'inscrire avec elle en étude pour obtenir un CAPES en Histoire-Géographie. Diplômés et jeunes professeurs tous les deux, le couple s'installe dans une grande ville de la Sarthe où ils commencent à travailler. Rétrospectivement, Pierrette et son conjoint vivent le passage par les études et l'acquisition de leurs diplômes comme une ascension sociale :

Moi mon destin, si j'ose dire, je le dois à la capacité que la société... enfin que la République nous permet de passer les niveaux et nous affranchir... car ma jeunesse c'était vraiment Zola [...]. Avec mon mari, quand on se remet aux études... ça compte beaucoup notre... notre coréalisation... ce qu'on est devenu par les études qu'on a fait tous les deux... »

En parallèle de leur réussite professionnelle, Pierrette et son conjoint partagent un engagement militant au sein du Parti Communiste Français. En s'installant dans les années 1970 dans leur nouvelle commune, ils investissent les cellules locales et se font repérer par le maire PCF. Si ce dernier sollicite prioritairement le conjoint de Pierrette pour entrer au conseil municipal lors des élections de 1977, ce dernier refuse l'offre pour privilégier sa carrière professionnelle de Maître de Conférence à l'Université. Néanmoins, il redirige la proposition vers sa femme qui accepte. Pour Pierrette, les élections municipales de 1977 initient alors le début d'un engagement électif haché. Elle est élue municipale de 1977 à 1983 puis de 1989 à 2001, élue régionale de 1986 à 1992 puis de 2004 à 2010 ainsi qu'élue intercommunale de 1995 à 2001. Lors de son premier mandat, le droit à la formation pour les élus n'existe pas encore. Alors qu'elle ressent le besoin et l'envie d'apprendre et de maîtriser au mieux de ses capacités les règles de la gestion communale, notamment en ce qui concerne l'action sociale dont elle a la charge, elle s'appuie sur des lectures spécialisées qu'elle se procure par l'intermédiaire de son conjoint et des visites qu'elle organise auprès d'élus plus expérimentés :

En 77 il n'y avait pas de formation... [...]. Le conseil municipal, c'est des budgets, c'est tout ça, et on est... on est d'ailleurs complètement.... [...] on sait pas, on connaît rien, on achète des bouquins, des bouquins, mon mari il nous trouve des bouquins sur comment gérer une ville, enfin des trucs incroyables... [...] J'allais dire, y'a que nos rencontres politiques où on parle... [...]. Moi je suis allé, mais c'est pas de la formation, je suis allé à Nantes rencontrer un élu qui était aux affaires sociales à Nantes, un élu communiste qui était extraordinaire, connu pour son efficacité euh voilà... on allait voir d'autres villes, on allait voir des maires, on allait... mais c'était plus des réunions conviviales malgré tout, non, on apprenait des trucs...

Dans les années 1990, dès que le droit s'institutionnalise, Pierrette répond très régulièrement aux offres de formation du CIDEFE⁶¹³ dans les différents mandats qu'elle occupe. À tel point que le fait de se former prime sur les thématiques proposées. En ne considérant que la période 2008-2010 de son mandat régionale, Pierrette participe à plus de 20 formations sur une dizaine de thématiques différentes : le budget, la coopération internationale, la santé, la culture, les réformes législatives, le transport, l'analyse des politiques publiques etc. La formation dans le cadre du mandat devient quasiment un but en soit, permettant d'apprendre pour apprendre.

Moi la formation, apprendre... ça me va tellement bien, c'est comme si j'étais née pour faire ça... c'est incroyable... [...]. Pour moi la formation, c'est la mise en expérience des autres ou moi... ce que j'essaie d'expérimenter à partir de ça... j'ai un... comment dire... j'ai un besoin d'apprendre toujours... [...] c'est pour moi, la formation ça toujours été un peu le lanceur quoi... comme une méthode... pour faire ensuite...

Dans la mesure où le positionnement social de Pierrette procède de la constitution d'un capital culturel acquis au travers d'une mobilité ascendante dû à la formation initiale, Pierrette fait « de nécessité vertu » et développe un goût prononcé pour la formation continue. Alors qu'elle travaille et qu'elle devient progressivement mère de trois enfants, la question du temps ne se construit pas comme un problème. Parce qu'elle place le temps du mandat dans un temps militant auquel elle donne la priorité avec son conjoint, la question de la formation profite de cette priorisation. Surtout que la formation en tant qu'élue permet à Pierrette de

⁶¹³ Le Centre d'Informations, de Documentation, d'Etudes et de Formation des élus (CIDEFE) est l'organisme de formation attaché au Parti Communiste Français.

lutter contre un sentiment d'illégitimité. En effet, la principale raison que Pierrette invoque pour justifier ses nombreuses participations est la prise d'assurance. Consciente de son origine populaire et sujette à se sentir illégitime à jouer le rôle d'élue, Pierrette recherche par la formation, un moyen de s'affirmer au travers de ses positions militantes communistes :

C'est Guichard qui est président de la région, et là, [...] parce que c'était un type, quelqu'un de... avec une surface médiatique très forte... une intelligence ! C'était quand même, on les appelait les barons, ces mecs là. [...] alors je voulais pas passer pour une cruche quoi... la p'tite ouvrière tu vois bien... [...]. Aller parler à Guichard sans être méprisée, oui... c'est des moments comme ça où on est reconnu comme... je ne sais pas... comme quelqu'un ! Même s'ils n'épousent pas nos idées, elles sont respectables, on les fait respecter. Ça a été mon chantier et pour les faire respecter ben faut se former.

Finalement, entre le début et la fin de ses mandats, Pierrette se forme très peu sur les objets propres aux responsabilités qu'elle occupe. Profitant des sollicitations de son parti, elle recourt plus à la formation pour développer à la fois un ensemble de connaissances générales lui donnant le sentiment de « se mettre à niveau ». La pratique de Pierrette prend sens, non pas seulement selon les besoins nouveaux qu'elle rencontre une fois en mandat, mais bien au prisme de son origine sociale et du rapport positif qu'elle entretient à la formation de manière générale, structuré par une logique de mobilité sociale ascendante, qui la prédispose à se ressentir comme illégitime et à compenser ce sentiment par l'apprentissage.

2) Se former pour maintenir un positionnement social et professionnel

Dans d'autres cas, des élus comme Caroline recourent à la formation alors qu'ils sont fortement dotés en capitaux culturels relativement ajustés à la fonction d'élue. Pour eux, la formation est plus une pratique familière qui permet de reproduire, durant le temps du mandat, les habitudes expérimentées préalablement. Toutefois, le cas de Caroline est intéressant en ce qu'il permet de regarder comment les usages de la formation varient en cours de mandat suivant les évolutions de son propre parcours.

Née en 1976 d'un père français et d'une mère allemande, Caroline grandit dans une famille aisée. Son père, diplômé d'une école de commerce, est PDG d'une PME-PMI d'informatique après une carrière dans une multinationale basée en Afrique. Sa mère, qui a fait « des études très légères » en langues, travaille dans l'entreprise du père en tant que cadre commerciale.

Bilingue, elle est incitée par sa famille à faire des études supérieures. Elle commence par Hypokhâgne mais se réoriente en faculté de droit où elle obtient une maîtrise de droit spécialisée en environnement. Elle est pressentie pour continuer en thèse mais décide de travailler en tant que juriste pour l'association « France Nature Environnement » à Paris. Cette « fibre écologique » lui provient de son grand-père, un environnementaliste allemand, qui l'initie à la protection de la nature. Si elle admet ne pas avoir eu de parcours militant durant sa jeunesse, cet intérêt pour la question ne la quitte pas et la pousse, dans les années 2000, à démissionner de son poste de juriste pour se lancer dans « un projet alternatif de cuisine bio itinérante ». Elle décide de quitter Paris et de se déplacer dans la Sarthe où elle s'inscrit dans diverses associations environnementales dans lesquelles elle participe à des rencontres, échanges et formations sur les thématiques de l'écologie et du développement durable :

J'ai commencé une mini révolution copernicienne en 2005 avec la loi « Développement des Territoires Ruraux » [T.R] ou je découvre la question des « AMAP », la question « Terre de Liens », l'acquisition collective de terres etc. Et là je fais une formation là-dessus, sur la loi des « T.R », il y a des gens qui témoignent autour de ces sujets là et je rentre au Mans et puis du coup je lance la création d'une AMAP, parce que la question de la solidarité avec le monde paysan etc, et pas simplement manger bio pour manger bio... ça me parlait énormément... c'était, enfin... ça fait complètement écho avec mon système de valeurs.

Cet investissement associatif ainsi que ces engagements locaux l'amène à être approchée par des membres d'Europe Écologie Les Verts (EELV) qui lui proposent de participer aux élections régionales de 2010, d'abord en position non éligible, puis en tête de liste. Même si sa connaissance des collectivités locales et, *a fortiori*, de la région, est quasiment inexistante, elle accepte la proposition dans la mesure où elle pense n'exercer qu'un mandat dans l'opposition lui permettant de continuer à développer son activité professionnelle en parallèle. Toutefois, élue au sein d'une majorité, elle est désignée vice-présidente régionale malgré son inexpérience. Caroline s'engage conséquemment dans un parcours électif « professionnalisé » (temps plein, principale source de rémunération) et recourt à la formation pour combler son inexpérience et « se mettre à niveau ». Cette entrée dans un mandat non anticipé se traduit par des formations introductives (les fondamentaux à l'exercice du mandat) ainsi que thématiques principalement centrées sur des enjeux écologiques et de développement durable (vers la conversation économique des politiques publiques et des territoires, l'écologie : une dynamique pour les territoires en transition etc). Cependant, ses envies de formation

dépassent vite les offres qui lui sont proposées par le CEDIS⁶¹⁴. Après quelques années de mandat, déçue de la qualité des formations, elle propose de créer ses propres cours :

En termes de formation avec le CEDIS, très rapidement moi je tourne en rond quoi... c'est pour ça que je leur demande des nouveaux niveaux de formation. Je choisis moi-même les formateurs... je monte quasiment la formation toute seule parce que bon... entendre dix fois parler du budget... ça va quoi bon... Du coup, je construis moi-même mais au bout d'un moment je... je suis même dans l'impasse avec le CEDIS sur le caractère pointu des formations euh... tout simplement pour aller plus loin, pour avancer, pour continuer de progresser.

Les formations dont elle est à l'initiative au sein du CEDIS concernent principalement des thématiques écologiques organisées lors des universités d'été et d'hivers d'EELV. En fait, au travers d'un engagement qu'elle présente comme motivé par une volonté personnelle, Caroline joue le rôle de relais de son parti envers les élus locaux de la région des Pays de la Loire pour diffuser une formation partisane. Les séminaires organisés en parallèle des rassemblements officiels du parti invitent les élus à se rencontrer et échanger sur les programmes élaborés par les différentes équipes régionales de France. Cet engagement militant dans la formation ralentit à partir de 2015. Après une défaite aux élections régionales qui permet à la droite de reprendre la majorité, Caroline perd sa qualité de vice-présidente ainsi qu'une partie non négligeable de son groupe d'élus verts. L'animation de la formation devenant moins importante au sein de la région, Caroline change sa pratique pour privilégier des apprentissages plus personnels tournés vers les questions de la « médiation » ou des modes de « nouvelles gouvernances ». Toutefois, ses demandes se confrontent à l'offre relativement homogène du marché de la formation des élus et ne peut que rarement trouver ce qui lui convient :

Du coup en plus comme je veux toujours des formations un peu originales, quand j'ai regardé la liste oui c'est ça... j'avais regardé la liste des organismes agréés là et en fait, à chaque fois que j'avais un besoin ça correspondait pas quoi ! Pour moi, y a un vrai souci par rapport à la liberté et au droit à la formation vis-à-vis de ça... soit c'est un droit à la formation et du coup, je me forme à ce que je veux à la limite [rire].

⁶¹⁴ Le Centre d'Écodéveloppement et d'Initiative Sociale (CEDIS) est l'organisme de formation attaché au parti Europe Ecologie les Verts (EELV).

Ce changement de pratique, entre une formation militante et collective à une formation plus personnelle, s'explique par le fait que Caroline commence à douter. Simple élue régionale d'opposition, elle ressent une pression de n'avoir « jamais vraiment travaillé » et veut « se prouver » qu'elle peut faire autre chose qu'élue. Dans ces conditions, elle décide d'anticiper un retrait de la vie politique à l'aune des élections de 2021 et de préparer un projet personnel dans la médiation en utilisant la formation dont elle dispose en tant qu'élue.

A titre personnel, moi je me projette pas dans un troisième mandat... et donc en 2016, je fais un bilan de compétence [avec le DIFe] avec quand même l'idée de monter du coup un projet professionnel où bien... je peux accompagner des élus, je peux accompagner des collectifs dans des dynamiques de transition, sur l'ingénierie humaine quoi... sur comment on fait ensemble sur la concertation... [...] donc du coup je me dis que je vais me former à la médiation et je fais cette demande de formation à la région.

Cette évolution dans son usage de la formation se mesure aux énoncés des stages qu'elle suit à partir de 2016. Des traditionnelles formations sur l'écologie, Caroline s'engage dans des sessions dédiées à « la médiation », la « sociocratie » où « les nouvelles gouvernances de soi et des autres ». Pour réussir à faire financer ces formations par ses droits d'élue, Caroline doit à la fois travailler de concert avec le CEDIS pour conventionner ces stages avec des organismes non agréés et justifier devant les services régionaux de la concordance de ces apprentissages avec ses fonctions électives :

J'avais une envie personnelle de me former à la médiation, enfin une envie professionnelle... Mais en tant qu'élue, en fait, ça a vachement de sens déjà de savoir ce que c'est que la médiation [...]. Pouvoir en tant qu'élue, être médiateur à certains moments, ça peut être un vrai enjeu territorial et aussi pouvoir identifier les situations où on a besoin de médiation en fait. [...] parce que, du coup, c'est une approche très particulière du dialogue territorial. Et du coup bien j'ai fait une formation « dialogue territorial », et puis je me suis aussi formée à la sociocratie, sur d'autres gouvernances, sur d'autres modes qui sont avec des structures qui favorisent la coopération entre les individus, des modes de fonctionner ensemble différents.... et puis là, du coup, je suis sur l'intelligence créative... donc intelligence collective et créativité... et là, c'est passionnant aussi quoi.

À la fin de son deuxième mandat, les formations suivies par Caroline ne sont plus motivées par ses conditions d'exercice de mandat, mais par ses intérêts de reconversion professionnelle qu'elle essaye de justifier comme pouvant relever d'un usage électif. De ce fait, si l'aisance

sociale de son parcours l'amène à retrouver, durant le temps du mandat, une familiarité avec la pratique de la formation, Caroline s'en sert en retour pour essayer de reproduire une position professionnelle en dehors du champ politique.

3) Utiliser la formation pour recomposer une identité politique en cours de mandat

Pour d'autres élus qui se forment régulièrement, les stages se réalisent moins pour soi que pour les autres. Dans ce cadre, la formation sert moins d'outil d'apprentissage pour mieux exercer les fonctions d'élu que comme un dispositif de création d'une identité d'un groupe d'élus. Cet usage collectif de la formation s'illustre avec l'exemple de Jérémy. Alors qu'elle ne lui était auparavant pas nécessaire, la transformation du paysage politique local ainsi que sa perte d'influence l'encourage à reprendre à son compte une politique de formation.

Né en 1981 de deux parents professeurs, Jérémy réalise des études qu'il juge « sérieuses » en obtenant une maîtrise de science politique et en s'engageant temporairement dans un travail de thèse sur « l'usage de la négociation des cadres territoriaux dans le développement des territoires ». En parallèle de ses études, il travaille en temps partiel comme surveillant de lycée. C'est à cette occasion qu'il connaît son premier engagement syndical au sein de la CFDT qui l'amène à s'intéresser plus largement à la politique dans sa dimension partisane et s'engager au sein du Mouvement des Jeunes Socialistes (MJS). Rapidement, Jérémy accède à des positions décisionnelles au sein du Parti Socialiste et devient à 23 ans, responsable de la section de sa ville. Cette position lui permet de nouer des relations privilégiées avec le maire de la commune et d'être recruté pendant deux années comme assistant parlementaire quand ce dernier devient député en 2007.

Après son expérience à l'Assemblée Nationale, Jérémy débute une carrière élective. Il est sollicité en 2008 pour devenir 1^{er} adjoint de sa commune de 15 000 habitants, il participe à la campagne des départementales où il est élu conseiller d'opposition, il devient conseiller communautaire en 2014 et dirige la campagne des départementales de 2015 en tant que tête de liste. Il devient alors le chef de l'opposition départementale. Surtout, depuis 2011, Jérémy est élu secrétaire fédéral du Parti Socialiste de son département, le plaçant dans une position relativement centrale. Il en intègre même le Bureau National à partir de 2016. Durant cette période de 2008 à 2016, Jérémy se forme occasionnellement et uniquement dans le cadre départemental. Relativement prédisposé à endosser la fonction d'élu qu'il connaît bien, la formation ne lui apparaît pas comme une priorité pour commencer ses mandats locaux :

De mon point de vue, ma priorité n'était pas de me former [en 2008]... c'était d'aller sur le terrain et de me faire connaître... si les gens ne vous connaissent pas, ils ne peuvent pas faire appelle à vous... s'ils ne peuvent pas faire appelle à vous, vous ne pouvez pas les représenter correctement... donc la formation... quand vous démarrez, c'est secondaire...Sauf si vous êtes pas capable de comprendre qu'il faut être en prise avec vos concitoyens...

Les rares stages qu'il suit se réalisent dans un cadre partisan, auprès de l'organisme Condorcet⁶¹⁵. Il ne fait pas de formation introductive ou thématique mais profite des offres qui lui sont adressées pour sélectionner les stages qui lui semble le plus utiles pour améliorer les quelques défauts qu'il ressent dans sa manière d'être et notamment de s'exprimer :

Je n'ai pas de difficulté à prendre la parole en public, bien évidemment... euh... mais j'étais pas toujours satisfait de ce que je faisais... de la façon de le faire... euh... et si j'avais... je pense que je n'exclurais pas de la refaire aujourd'hui... euh... parce que euh... moi je suis un cérébral... du coup quand je prends la parole, je me concentre sur ce que je veux dire... et euh du coup je manque d'écoute vis-à-vis de l'auditoire et donc de réactivité vis-à-vis de ça... je ne sais pas être drôle avec un auditoire... vous voyez ? Donc il y a des petites choses comme ça à parfaire... mais c'est pas vraiment ce que l'on a travaillé... ce que l'on a travaillé c'est plutôt la façon de poser la voix, la façon de se poser donc... ça ma permis de me recaler quoi, c'est comme quand... vous pouvez être un grand golfeur c'est pas pour autant que vous allez pas travailler votre swing...

Le destin politique de Jérémy se transforme totalement au cours de l'année 2017. Pressenti pour être tête de liste des sénatoriales, sa candidature est rejetée au profit de l'un de ses concurrents directs. Déçu et prévoyant la déroute électorale du candidat socialiste à la présidentielle, Jérémy décide de quitter le parti. Il renonce à toutes ses positions électives sauf celle du département. À partir de ce moment, Jérémy reprend une activité salariée. Il trouve un poste de commercial dans l'entreprise d'une connaissance et dispense des enseignements dans un IUT en tant que professeur vacataire. Chef d'une opposition départementale divisée, entre les socialistes aux différentes tendances, les sortants, les affiliés et les écologistes, Jérémy décide de reprendre l'animation de la formation de son groupe en dehors des organisations traditionnelles du Parti Socialiste. Comme il l'exprime : « nous on a fait le constat de l'échec des partis et sur la question de la formation, c'est à nous de prendre notre

⁶¹⁵ Condorcet est l'organisme de formation attaché au Parti Socialiste.

destin en main. ». Toutefois, Jérémy ne propose pas à ses collègues élus des formations pour apprendre des nouvelles méthodes de travail ou des manières d'être, mais pour recomposer une identité politique au groupe qu'il préside :

En 2017 je quitte le parti. Avant, c'était simple. On était dans le confort, vous n'aviez pas besoin de remettre ne cause les choses... en 2017 le paysage politique explose... le sujet c'est... qui apparait avec mes collègues... c'est de savoir ce qui fait qu'on est ensemble... qu'est-ce qui fait qu'on fait de la politique ensemble alors que les familles politiques auxquelles on est attaché sont en train d'exploser... et bien on a décidé de remettre en question l'ensemble des sujets... et de travailler sur le fond... donc on a utilisé le droit à la formation pour approfondir les politiques départementales puisqu'on va arrêter de se concentrer sur le climat politique extérieur... on va se concentrer sur les politiques départementales... et la deuxième phase tout de suite derrière a été de se dire qu'il faut qu'on se re-dote d'une vision politique commune... qu'on porte ensemble... où sont les points de convergences, de divergences... [...] Bon et bien tout ça, il faut qu'on arrive à le réinjecter dans une culture politique, donc dans une histoire... Pour ça, la formation est un outil extrêmement euh... nécessaire... [...] et c'est marrant parce que la formation, on ne la voyait pas trop comme ça... on a tendance à vouloir former des gens sur de la technique... mais moi je crois qu'il faut repasser par de la formation politique... [...] cela permet de cimenter mon groupe sur des orientations et approfondir ce que l'on a à dire...

Dans ce cadre, et alors que la formation lui apparaissait personnellement comme secondaire, Jérémy s'engage dans un parcours plus intensif sur les thématiques liées aux compétences départementales : Les solidarités, la sécurité, les politiques du handicap, la lecture politique du budget, la transition économique etc. À chaque fois, Jérémy organise des stages de formation pour les membres de l'opposition et avec des structures de formation déconnectées des partis politiques.

J'essaye de mettre en place deux séminaires de groupe par an... pendant un temps, deux journées... où on fait venir un intervenant euh pour réfléchir sur un sujet et donc on réfléchit sur euh... je ne sais pas... une fois on a fait sur la sécurité... et euh... c'est quoi la sécurité aujourd'hui, comment on aborde la question quand on est dans un quartier prioritaire, quand on est dans un territoire rural fragilisé, quand on est en périurbain voilà... et euh... comment le département se positionne, quelle est sa place sur cette question quand on a pas la compétence de la police ni de la justice... euh mais on a d'autres compétences ... notamment l'enfance, l'éducation... c'est pas des petites questions...

Ne ressentant pas la nécessité de se former à titre personnel au début de son parcours électif, Jérémy orchestre finalement, après un déclassement politique, une politique de formation collective auprès de ses collègues élus qu'il invite moins pour apprendre des techniques d'action que pour créer, par leur participation, « du liant politique » au sein du groupe des élus d'opposition de l'hémicycle départemental.

*

Le recours des élus à la formation n'est pas évident. Pour s'analyser, il doit se comprendre au travers d'une double clef de lecture qui précise les conditions à la fois endogènes et exogènes qui facilitent ou découragent la pratique. Premièrement, en fonction du type de mandat qu'ils occupent et de la collectivité qu'ils investissent, les élus n'ont pas des espoirs de formation identiques. Plus un élu occupe une position marginale dans une petite collectivité, moins les chances d'accéder à la formation seront grandes. Moins sujets à ressentir le besoin, ces élus connaissent également de plus grandes difficultés matérielles, temporelles et géographiques pour mobiliser leur droit que les élus des grandes collectivités (régions, départements, communes) qui témoignent de parcours de formation développés et parfois intensifs. Deuxièmement, en fonction de leur parcours social préalable et/ou parallèle, et de leur niveau de formation initiale ou continue, les élus ne recourent pas de manière identique à la formation. Loin de s'inscrire en rupture, la formation en cours de mandat se réalise dans la continuité de la trajectoire sociale. Cette dernière oriente le sens que les élus confèrent à leur parcours ainsi que les attentes qu'ils expriment vis-à-vis de la formation. Au-delà du tropisme du « libre choix » ou de la motivation individuelle, le rapport distendu que les élus entretiennent de manière générale à la formation traduit la présence d'inégalités à la fois institutionnelles et sociales.

Conclusion

Que reste-t-il même de l'identité de l'institution si, par-delà la continuité de ses figures ou de son nom, l'attention à l'histoire ne laisse voir, en son lieu et place, que des hommes, des groupes, les relations qu'ils entretiennent, toujours changeants, toujours différents ? ⁶¹⁶

⁶¹⁶ Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (Dir.), « Le Président de la République : usages et genèses d'une institution », Paris, Presse de la FNSP, 1992, pp 9.

La formation des élus, une institution instable

De toutes les dimensions que la notion de professionnalisation des mandats locaux recouvre⁶¹⁷, celle de l'acquisition des connaissances demeure la moins étudiée. Tout du moins pour ce qui est de son aspect formel. La socialisation des élus locaux reste largement perçue comme la somme des apprentissages tacites fait au contact des pairs et suivant les dispositions mobilisées pour agir. Parce que les élus bricolent entre différents domaines de connaissances et registres d'action⁶¹⁸, le corps des savoirs nécessaires à l'exercice du métier politique est présumé indéfinissable.⁶¹⁹ « La transmission des compétences [électives] échappe[raient] fondamentalement aux définitions objectives et à l'enseignement rationalisé », s'assimilant plus à « un art auquel on s'initie idéalement par imprégnation [...] »⁶²⁰. Ce constat se renforce d'autant que les droits de formation accessibles aux élus⁶²¹ sont peu sollicités. Seuls quelques milliers d'élus sont dénombrés chaque année dans les stages organisés par les organismes agréés par le ministère de l'Intérieur ou du Travail.

Pourtant, en s'intéressant précisément aux apprentissages formels réservés aux élus, la formation apparaît comme un domaine d'activité particulièrement développé. Historiquement, elle témoigne d'une grande diversité entre des modèles concurrents qui se développent tout au long du XXe siècle. Intégrée aux réflexions sur le « statut de l' élu », la formation des élus est inscrite à l'agenda législatif et devient un droit attaché à l'exercice des mandats locaux. Un droit jugé suffisamment important pour qu'un mécanisme de régulation étatique soit conçu pour en maîtriser la mise en œuvre. Le marché qui se forme permet actuellement à plus de 200 organismes de proposer leurs services aux 509 000 élus locaux français dont une partie recourt de manière importante à leur droit.

Ce désajustement, entre la vitalité de la formation et sa place marginale dans le parcours des élus, a été interrogé par ses conditions d'institutionnalisation. Qu'elle soit saisie par sa

⁶¹⁷ Celles des indemnités, du cursus, des entourages etc.

⁶¹⁸ Des bricolages identitaires, rhétoriques, idéologiques et décisionnels. Le Bart Christian, « Le Savoir-Faire politique comme bricolage », in : Poirmeur Yves, Mazet Pierre (dir.), « Le métier politique en représentation », Paris, L'Harmattan, 1999

⁶¹⁹ Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémy, « Sociologie politique du pouvoir local », op cit p.102.

⁶²⁰ Commaille Jacques, « Les modèles sociologiques de régulation juridique », in : Commaille Jacques (dir.), « L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit », Paris, Presses Universitaires de France, « Droit, éthique, société », 1994, p. 210-246.

⁶²¹ Celui issu de la loi du 3 février 1992 et celui de la loi du 15 mars 2015.

mise en législation, sa régulation ou les usages fait par les élus locaux, la formation des élus se présente comme une institution faiblement institutionnalisée.⁶²²

De la fin du XIX^e siècle jusqu'aux années 1990, la formation des élus se formalise en tant qu'activité. Sans chercher à lever l'anonymat de son origine⁶²³, la diversité des entreprises menées participent à lui donner une dimension polysémique. D'abord partisane, la formation se désenclave des partis pour entrer dans de nouveaux univers sociaux. À partir des années 1970, elle est saisie par un nombre de plus en plus important d'acteurs qui l'orientent dans des fonctions variées. La formation peut tout à la fois être un moyen de contrôler les élus, de militer pour un mouvement de décentralisation des pouvoirs, de former un réseau édilitaire local, de professionnaliser les élus, de les saisir comme des acteurs locaux parmi d'autres etc. Sa codification législative, en 1992, ne contribue pas « à réduire et contraindre la variété de ses significations »⁶²⁴. Ne posant que le cadre réglementaire d'accès et de financement du droit, la loi laisse à la future instance de régulation (le CNFEL) la mission d'en définir précisément les objectifs et les contours. C'est par les pratiques de régulation exercées par les membres du CNFEL que la formation des élus doit prendre sens.

L'analyse de la politique du CNFEL menée de 1994 à 2016 révèle la difficulté des membres à construire une signification stable de la régulation qu'ils appliquent. Laissés autonomes dans le choix des critères pour juger de la qualité des organismes de formation, les membres ne réussissent pas à définir de manière unanime ce qu'est, ou n'est pas, la formation pour les élus locaux. Plusieurs raisons expliquent cette difficulté. Tout d'abord, les conditions de production des avis évoluent selon l'état des relations que les membres entretiennent aussi bien entre eux, avec leur ministère de tutelle⁶²⁵ que les organismes de formation. Ensuite les modèles de régulation changent en fonction des personnalités influentes qui réussissent à orienter le travail du Conseil. Enfin, les logiques de prise de décisions se distinguent suivant la nature des organismes considérés, logiques elles-mêmes variables dans le temps.

⁶²² On s'inspire ici de la perspective proposée par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye. Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), « Le président de la République. Usages et genèses d'une institution », Presses FNSP, 1992. pp. 10-12.

⁶²³ François Bastien, « Naissance d'une Constitution », Paris, Presses de Sciences-Po, 1996 ou Dulong Delphine, « Sociologie des institutions politiques ». Paris, La Découverte, « Repères », 2012, p. 23-46.

⁶²⁴ Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), « Le président de la République. Usages et genèses d'une institution », op cit, p. 10.

⁶²⁵ Autrement dit le ministère de l'Intérieur pour la période 1994-2016. Toutefois, la réforme du droit de formation de 2021 transfère désormais la délivrance des agréments au ministre chargé des relations avec les collectivités territoriales.

Dépendant des effets individuels et de contextes, la régulation du marché exercée par le CNFEL ne s'objective pas et reste un objet particulièrement fragile.

Face à un droit aux finalités peu définies, le recours des élus à la formation se réalise de manière très disparate. Deux principales variables déterminent les conditions d'accès. Premièrement, le positionnement institutionnel intervient sur les possibilités de formation et le choix des thématiques suivies. Il constitue la principale source de différence entre élus. Les élus des collectivités importantes (régions, départements, grandes communes) connaissent plus de facilité pour exprimer un besoin de formation et le satisfaire que les élus des collectivités plus petites (communes de moins de 2 000 habitants). Aussi, les « goûts »⁶²⁶ pour certaines formations ne s'expriment pas de manière similaire. Plus théorique et réflexive pour les élus régionaux et départementaux, la formation est préférée pour son caractère opérationnel chez les élus des petites communes. Par ailleurs, les parcours individuels des élus renforcent ou contredisent les effets du positionnement institutionnel. Les habitudes héritées des formations professionnelles, syndicales ou militantes, orientent les recours à la formation. Enfin, tous les élus ne se forment pas pour répondre à des besoins générés par l'exercice du mandat. Très lié aux parcours individuels, le recours à la formation peut servir des intérêts profanes.

En ce sens, et alors que l'exercice des mandats se professionnalise, la formation n'apparaît pas comme marginale parce que les élus se forment peu, mais parce qu'elle n'est pas une pratique véritablement institutionnalisée⁶²⁷. Malgré sa codification législative et sa régulation, la formation des élus reste une activité polysémique. Un élu mobilisant son droit de formation peut tout aussi bien apprendre à faire, apprendre à être, s'informer, actualiser ses connaissances sur un sujet, être sensibilisé, aller à la rencontre de, se faire coacher, réaliser une validation des acquis de l'expérience (VAE), échanger avec ses pairs, se reconverter professionnellement, politiser son action etc. Surtout, la diversité des pratiques de formation ne recoupe pas les droits reconnus aux élus. Qu'il s'agisse de formations réalisées « en

⁶²⁶ Bourdieu Pierre, « La distinction », critique sociale du jugement, Paris, Les Éditions de Minuit, 1979.

⁶²⁷ Il ne s'agit pas ici d'insinuer que les institutions sont des entités immuables, ni d'ailleurs que les processus d'institutionnalisation sont des mouvements linéaires et finis. Comme le dit Pierre Bourdieu, « les révisions et les transformations [des institutions] sont la contrepartie et la condition de la réactivation ». (Bourdieu Pierre, « Le sens pratique », Paris, Minuit, 1980, p. 96.) Simplement, pour le cas de la formation des élus, le stade actuel de son institutionnalisation ne lui permet pas actuellement de transcender les agents et de s'imposer à ceux qui participent à la créer. En ce sens, elle n'est pas véritablement une « institution ». Voir aussi Dubois Vincent, « Institution », in Cazier Jean-Philippe, « Abécédaire de Pierre Bourdieu », Paris, Sils Maria, 2006, p. 98-101

interne » par les collectivités et leur personnel⁶²⁸, des initiatives personnelles d'élus finançant par eux-mêmes une reprise d'étude ou des cours du soir, des formations réalisées en dehors du cadre légal par des organismes non agréés etc, tout un ensemble de formations suivies par des élus dans le cadre de leur mandat n'est pas répertorié comme tel. Au contraire, d'autres types de sessions, comme les réunions d'information ou les séminaires entre élus, peuvent profiter des financements publics et apparaître comme des « formations » alors qu'ils n'en ont pas l'ambition. Autrement dit, le cadre légal des droits de formation des élus, celui par lequel la pratique des élus apparaît comme marginale, n'englobe pas de manière exhaustive l'ensemble des apprentissages formels que peuvent suivre les élus.

Dire que les élus se forment peu et partant, que l'apprentissage des fonctions locales se réalise de manière informelle, en revient finalement à généraliser le comportement d'une population composite à partir d'une pratique aux contours flous. C'est oublier les engagements variés des élus locaux qui témoignent, pour certains d'entre eux, de pratiques importantes, voir intensives. C'est passer sous silence les formations initiales ou continues réalisées en dehors de l'univers politique et importées pour exercer le mandat. Dans le prolongement des recherches qui appréhendent l'apprentissage du « métier politique » comme le résultat d'un apprentissage « sur le tas »⁶²⁹, l'entrée par la formation permet de considérer la socialisation des élus comme la combinaison variable de diverses formes d'apprentissages, à la fois informelles et formelles, auxquelles les élus recourent inégalement. Car si « l'activité politique » est difficile à caractériser, certains de ses aspects se révèlent très concrets. Qu'il s'agisse de parler en public, de lire un budget ou un plan local d'urbanisme, d'animer une réunion, de connaître le partage de compétences entre collectivités ou la complémentarité des rôles entre les élus et les fonctionnaires etc, il est possible de construire, sans prétendre à l'exhaustivité, un référentiel de savoirs propres au « métier politique » et d'en organiser formellement la transmission. Toutefois, assumer que les apprentissages formels deviennent une composante de plus en plus nécessaire à l'exercice des mandats pose le problème de la professionnalisation et de l'égal accès de tous à la représentation politique.

⁶²⁸ Il est possible d'évoquer ici le premier terrain réalisé en juin 2014 dans le cadre d'un travail de master 1 concernant « la socialisation des nouveaux élus locaux ». Le maire d'une commune de 18.000 habitants organise une réunion introductive pour les élus de la nouvelle majorité. Organisée par les services, cette séance de presque cinq heures permet à la fois une présentation interpersonnelle que de la dispense de petites sessions de formation concernant le partage des compétences en collectivité, les règles budgétaires, le rôle des élus par rapport aux agents de la commune etc. Autant de « formations » qui se réalisent de manière totalement officieuse.

⁶²⁹ Lagroye, Jacques « Être du métier », op cit.

Désenchanter ou réenchanter ? Les conditions de la mise en débat de la formation des élus locaux

Tout comme la loi sur la parité⁶³⁰ devait permettre de « rénover » la politique par l'entrée d'un nouveau public capable de faire « autrement »⁶³¹, la formation des élus est présentée comme un outil de « réenchancement » en ce qu'elle prétant rendre accessible à tous l'exercice des mandats locaux. Contrairement à l' élu « professionnalisé » maîtrisant toutes les subtilités et rouages du jeu politique, le néophyte tire sa légitimité de ce qu'il « ressemble » au groupe social qu'il représente⁶³². Valorisé, parfois par défaut,⁶³³ lors de la construction des listes électorales, ce critère de « similitude »⁶³⁴, souvent associé à la notion de société civile⁶³⁵, n'en demeure pas moins problématique en ce qu'il amène des individus extérieurs au champ politique à jouer un jeu pour lequel ils ne connaissent qu'imparfaitement les règles. Suivant cette perspective, la formation se donne pour mission de « socialiser » les citoyens nouvellement élus indépendamment de leur niveau de diplôme, de formation continue ou de prédispositions sociales. Elle est, en ce sens, un niveleur de compétences donnant théoriquement la capacité à n'importe qui de « se mettre au niveau » pour endosser le rôle. Les premiers intéressés seraient les élus les moins prédisposés à exercer les charges politiques qui trouveraient, par son intermédiaire, un moyen de compenser « des manques » et de rattraper les élus se satisfaisant d'une socialisation tacite.

Néanmoins, la formation des élus porte en elle un paradoxe. En cherchant à réenchanter l'engagement politique, elle participe également à le désenchanter. D'un côté, elle accrédite le principe même qu'elle essaie de combattre. En déclarant rendre accessible à tous l'exercice des mandats locaux, elle induit, par sa seule existence, une conditionnalité de compétences.

⁶³⁰ Loi constitutionnelle n°99-569 du 8 juillet 1999.

⁶³¹ Achin Catherine, Lévêque Sandrine, « La parité sous contrôle. Égalité des sexes et clôture du champ politique » op cit.

⁶³² Achin Catherine, « « Représentation miroir » vs parité. Les débats parlementaires relatifs à la parité revus à la lumière des théories politiques de la représentation », *Droit et société*, 2001/1 (n°47), p. 237-256.

⁶³³ Souvent, la sollicitation de la « société civile » témoigne d'un manque de recrutement au sein du champ politique. Pour aborder le sujet de la « crise des vocations ». Kerrouche Éric, « Le blues des maires », Fondation Jean Jaurès, 2018,

⁶³⁴ Achin Catherine, Paoletti Marion. « Le « salto » du stigmate. Genre et construction des listes aux municipales de 2001 ». In: *Politix*, vol. 15, n°60, Quatrième trimestre 2002. pp. 33-54

⁶³⁵ Pirotte Gautier, « La notion de société civile ». La Découverte, Repères, 2018, pp. 59-64.

Les fonctions locales ne seraient pas accessibles à n'importe qui sans préparation préalable ou formation continue. La formation des élus remet en cause la rhétorique de la citoyenneté comme propriété autosuffisante d'accès et d'exercice des responsabilités politiques. D'un autre côté, prétendre que l'activité politique peut s'apprendre et que la formation permet d'en rationaliser l'exercice, rapproche objectivement l'engagement électif d'un exercice professionnel conventionnel. Dans une période où « la professionnalisation ne peut s'avouer comme telle »⁶³⁶, la notion « d'élus professionnels » agit comme une figure repoussoir.

Si la formation des élus reste aujourd'hui une institution instable, c'est qu'elle se situe sur une zone de tension qui travaille les principes fondamentaux des démocraties représentatives. Avec la question plus générale du « statut des élus locaux », elle rend plus visible la discordance entre les conditions réelles d'exercice des mandats et la mythologie républicaine consacrant la figure de l'élus amateur, simple citoyen parmi les autres. Le flou persistant autour de la formation des élus peut alors se comprendre comme un flou arrangeant. En évitant de dire avec trop de précision ce qu'elle est, la manière dont elle fonctionne, ce à quoi elle sert et comment elle se manifeste concrètement, l'imprécision permet de maintenir un équilibre entre ces deux facettes de l'exercice des mandats locaux, pour l'instant irréconciliables.

Limites et perspectives de recherches

Cette enquête n'est pas une étude exhaustive de la formation des élus locaux. Sa volonté est plus de poser des jalons de recherche concernant un objet relativement méconnu. De multiples dimensions restent à explorer. L'axe d'analyse retenu, celui de ses formes d'institutionnalisation, n'interroge par exemple pas le contenu des enseignements suivis par les élus, ni d'ailleurs comment ces derniers agissent concrètement sur l'exercice des mandats de ceux qui s'y adonnent. En regardant si les apprentissages formels participent à la rationalisation et l'uniformisation de l'exercice des mandats, il serait possible d'interroger, par un prisme nouveau, la question de la professionnalisation des élus locaux. En l'état, les résultats de cette enquête, pour ce qui est des usages des formations, ne peuvent être généralisés à l'ensemble des élus locaux français. Ils ne renseignent, qu'au mieux, sur les pratiques des élus locaux de la région des Pays de la Loire. Une recherche plus large,

⁶³⁶ Dulong Delphine, « La construction du champ politique » op cit, p, 90.

constituée d'un échantillon représentatif, pourrait prétendre caractériser les pratiques sur une échelle nationale.

La perspective de la demande de formation a été préférée à celle de l'offre. Les organismes de formation, et ceux qui les constituent, n'ont pas fait l'objet d'un traitement autonome. Ils ont plus été questionnés d'un point de vue historique et en creux, soit par la régulation exercée par l'État, soit par les pratiques des élus locaux. Une dimension de recherche particulièrement intéressante réside dans l'étude des programmes de formation, de la manière dont ils sont dispensés et de ceux chargés d'organiser ces enseignements. Par ce biais, il serait possible de caractériser plus finement la diversité des offres de formation proposées aux élus et les intérêts de ceux qui les dispensent. Surtout que récemment, la formation des élus a été réinscrite à l'agenda législatif⁶³⁷. Dans le but de réformer le droit actuel, le Gouvernement d'Edouard Philippe a commandé courant 2019 un rapport à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et des Affaires Sociales (IGAS)⁶³⁸. Même si toutes les conclusions proposées n'ont pas été suivies, certaines changent de manière significative l'organisation du droit. Notamment, les articles 10 et 11 de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021, constatant la difficulté du CNFEL à orienter de manière effective le droit, installent un Conseil d'Orientation chargé de définir un référentiel des formations pour les élus locaux. Les missions de ce nouveau Conseil, composé de membres du CNFEL et de représentants d'organismes de formation, peuvent être de nature à stabiliser la régulation du droit et rationaliser la distribution des agréments. La reprise des archives du CNFEL, entre les années 2016 jusqu'aux nouvelles ordonnances réformant la formation des élus, pourrait peut-être permettre d'analyser la stabilisation de l'institutionnalisation de ce droit resté jusqu'alors instable.

Enfin, et de manière plus générale, il est également possible d'interroger la situation française par rapport aux autres modèles nationaux d'organisation. Les quelques connaissances existantes sur le sujet⁶³⁹ tendent à montrer la spécificité du modèle français de

⁶³⁷ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁶³⁸ Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et Administratives. Acar Bruno, Giguët Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, Janvier 2020.

⁶³⁹ Camus Pierre, Guérard Stéphane, « Comparaisons européennes des politiques de formation des agents publics et des élus locaux », propos introductif in : La formation des agents publics et des élus locaux en Europe, Regards croisés à partir de 33 États européens, AIEIA, CCRE, OLA, Juillet 2021 pp. 7-11. URL : <https://www.cnfpt.fr/doc/4e5a166a-dc1f-47dd-a430-c09b74a64111>

régulation. La majorité des pays semblent laisser les acteurs locaux (associations, collectivités locales) organiser de manière informelle la pratique. D'autres, moins fréquents, la rendent obligatoire pour les élus. C'est le cas notamment de l'Australie⁶⁴⁰, de certains États américains⁶⁴¹ et canadiens⁶⁴². Une étude comparée des formations destinées aux élus locaux pourrait mesurer la spécificité, ou au contraire, la ressemblance des enseignements des élus locaux dans le monde.

⁶⁴⁰ Depuis 2012, la plupart des États australiens abordent la question de la formation des élus au travers de trois temps distincts mais complémentaires ; un premier consacré à la formation des candidats (*pre-election candidate sessions*), un deuxième au début d'un nouveau mandat (*induction program*) et un troisième tout au long du mandat (*professional development program*). Brands Jenny, Sue Davy, « A national review of Training and development for local government councillors », *Australian Centre of excellence for local government*, issues Paper 5, April 2012.

URL : https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/42146/3/Review_of_Councillor_Training.pdf

⁶⁴¹ Entre 2014 et 2020, cinq États américains ont rendu la formation des élus locaux obligatoire ; le Texas, le Maine, la Floride, L'Ohio et Washington. Mohr Judith, « Training for elected officials », *Southern Review of Public Administration*, Vol 2, N°4, 1979, 448-457. Thomson E. Dale, « The Evolving role of universities in expanding knowledge among local elected officials », *Journal of Public Affairs Education*, 16(3), 2010, pp. 421-450. Paddock Susan, « Training municipal elected officials: Current practice and a developmental model », *International Journal of Public Administration*, 19(5), 1996, pp. 689-705. Smeltzer Rebecca Campbell, "The Learning projects of Municipal Elected Officials." PhD dissertation. University Of Tennessee, 2016; http://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/3746

⁶⁴² Au Québec, une formation des élus est obligatoire concernant « l'éthique ». Voir notamment Sancton Andrew, « The training of municipal councilors : professionalization in a Mid-sized Canadian City », Congrès AFSP, Aix-Marseille, 2015. Grenier Félix, Mévellec Anne, « Training local elected officials : professionalization amid tensions between democracy and expertise », *Lex Localis* (1) : 33-51, January 2016. Guertin Marc-André, « Pour une formation des élus municipaux en matière d'environnement : observations et repères », *Éducation relative à l'environnement* [En ligne], Volume 16 - 1 | 2021, mis en ligne le 10 mars 2021, consulté le 25 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ere/6299>. Robert Gabrielle, « Corruption dans le milieu municipal : effets sur les élus et impacts sur les contrats ». Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit. Université de Montréal, Faculté de Droit, 6 décembre 2018. pp. 123-135. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/269027866.pdf>

Bibliographie

Littérature

Achin Catherine, « « Représentation miroir » vs parité. Les débats parlementaires relatifs à la parité revus à la lumière des théories politiques de la représentation ». *Droit et société*. 2001/1 (n°47), p. 237-256.

Achin Catherine, Paoletti Marion. « Le « salto » du stigmate. Genre et construction des listes aux municipales de 2001 ». *Politix*. vol. 15 (n°60), 2002. pp. 33-54

Achin Catherine, Lévêque Sandrine, « La parité sous contrôle. Égalité des sexes et clôture du champ politique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/4 (n° 204), p. 118-137.

Aglan Alya, Olivier Feiertag, Dzovinar Kenyonian. « Une première étape », *les cahiers Irice*, n°2, 2008, pp. 5-8.

Aglan Alya, « Albert Thomas, historien du temps présent », *les Cahiers Irice*, n°2, 2008, pp. 23-38.

Agulhon Catherine, « La formation continue à l'Université », *Cahier de la Recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2004/3, pp. 193-214.

Bargel Lucie, « Apprendre un métier qui ne s'apprend pas. Carrières dans les organisations de jeunesse des partis », *Sociologie*, 2014/2 (Vol. 5), p. 171-187

Barrault Lorenzo, « Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire », Dalloz-Sirey, coll. « Nouvelle Bibliothèque Thèses », 2013, p. 713

Bazzoli Laure, « L'économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en science sociale », Paris, L'Harmattan, 1999.

Beaunez Roger, « L'ADELS, les mouvements d'éducation populaire et Mai 1968 ». In : Poujol Geneviève, « Éducation Populaire : le tournant des années 1970 ». Paris, L'Harmattan, 2000. pp. 213-219.

Beauvallet Willy, Michon Sébastien, « The changing paths of access to the Européan parliament for French MEPS (1979-2014), *French Politics*, Vol.14 (3), p.329-362.

Bellanger Emmanuel, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in Girault Jacques (dir), « Des communistes en France (années 1920-années 1960) », Paris, publication de la Sorbonne, 2002 pp. 293-317, p. 296.

Bellanger Emmanuel, « Un siècle de vie municipale en terre socialiste. Histoire du Pré-Saint-Gervais », Paris, Créaphis, 2004, pp 166-189.

Bellanger Emmanuel. « Du socialisme au Grand Paris solidaire, Henri Sellier ou la passion des villes ». *Histoire urbaine*, société française d'histoire urbaine (SFHU), 2013, pp. 31-52.

Bellanger Emmanuel, « Du socialisme au Grand Paris solidaire ». Henri Sellier ou la passion des villes, *Histoire urbaine*, 2013/2, n°37, p. 31-53.

Bellanger Emmanuel, « Le “communisme municipal” ou le réformisme officieux en banlieue rouge », in Bellanger, Emmanuel et Julien Mischi. (dir.), « Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes », Paris, Armand Colin-Recherches, 2013, pp. 27-52.

Bellanger Emmanuel, « Ivry, Banlieue Rouge. Une histoire politique dans la France Urbaine du 20^e Siècle », Paris, Créaphis, 2017, pp 127-128.

Belouet Eric, « D'une main tendue à l'autre : La jeunesse ouvrière chrétienne et les communistes des années 1920 aux années 1960 », in Giraud Jacques (dir.), « Des communistes en France (années 1920-1960) », Paris, Publication de la Sorbonne, 2002, pp. 489-500

Benoist Pierre, « Michel Debré et la formation professionnelle 1959-1971 », *Histoire de l'éducation*, n°101, 2004, pp. 35-66.

Bernard Jean-Pierre, Blancherie Jean-Marc, Lecomte Patrick, « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry. ». *Revue française de science politique*, 22^e année, n°2, 1972. pp. 296-318.

Bernardot Brigitte, « Formation des élus locaux de Bourgogne », Mémoire de DESS de formation de formateurs, sous la direction de M. Fayol, Université de Dijon, 1987.

Besse Laurent, « L'action des maisons des Jeunes et de la Culture », *Informations sociales*, 2015/4 (n° 190), p. 26-35. URL : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2015-4-page-26.htm>

Bezes Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, 2012, pp.16-37.

Biland Emilie. « Les cultures d'institution », in Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (dir.). *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin, 2010, pp. 177-192.

Bouet Jean-Baptiste, « L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République ». Thèse de doctorat de Droit Public sous la direction de M. Dominique MAILLARD DESGREES DU LOU, Professeur à l'Université d'Angers, Université d'Angers, 12 décembre 2006 pp. 14-15.

Boulland Paul, « Autonomisation et contrôle des élus communistes en banlieue parisienne (1944-1965), in Emmanuel Bellanger et Julian Mischi (dir.), « Les territoires du communisme ». Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes, Paris, Armand Colin-Recherches, 2013, p. 73-90.

Bourdieu Pierre, Passeron Jean-Claude, « Les héritiers », les étudiants et la culture, Paris, Minuit, 1964.

Bourdieu Pierre, « La distinction », critique sociale du jugement, Paris, Les Éditions de Minuit, 1979.

Bourdieu Pierre, « Le sens pratique », Paris, Minuit, 1980, p. 96

Bourdieu Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 43, juin 1982. pp. 58-63

Bourdieu Pierre, « Questions de sociologie », Paris, Les Éditions de Minuit, 1984, pp. 222-235.

Bourdieu Pierre, « Les structures sociales de l'économie », Paris, Editions du Seuil, 2000, p. 361.

Bourdon Jacques, « Les Universités et les grandes écoles », *Annuaire des Collectivités locales*, Tome 3, 1983, pp. 601-614.

Brands Jenny, Sue Davy, « A national review of Training and development for local government councillors », *Australian Centre of excellence for local government*, issues Paper 5, April 2012.

Brucy Guy, Caillaud Pascal, Quenson Emmanuel, Tanguy Lucie, « Former pour réformer », *Retour sur la formation permanente (1945-2004)*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 8-9.

Burnier Michel-Antoine, « Le Rouge et le Rose, le Roman du socialisme en France ». Paris, Editions de la Martinière, 2011, p.259

Cadiou Stéphane, « Le pouvoir local en France », Grenoble, PUG, 2009 p. 113-152.

Cahuzac Éric, Caprice Stéphane, Détang-Dessendre Cécile, « Le rôle de la formation continue sur la mobilité professionnelle : quelle différenciation spatiale ? ». *Formation Emploi*. N.89, 2005. pp. 47-63.

Camus Pierre, Guérard Stéphane, « Comparaisons européennes des politiques de formation des agents publics et des élus locaux », propos introductif, in : *La formation des agents publics et des élus locaux en Europe. Regards croisés à partir de 33 États européens*. AIEIA,

CCRE, CNFPT, OLA, Juillet 2021 pp. 7-11. URL : <https://www.cnfpt.fr/doc/4e5a166a-dc1f-47dd-a430-c09b74a64111>

Candar, Gilles et Christophe Prochasson. « Le socialisme à la conquête des terroirs », *Le Mouvement social*, n°160, 1992, pp. 33- 63.

Carré Philippe, Fenouillet Fabien, « Motivation et rapport à la formation », in : Carré Philippe, « Traité des sciences et des techniques de la formation ». Paris, Dunod, 2011, p. 269-289.

Chamak Brigitte, « Le Groupe des Dix ou les avatars des rapports entre science et politique », Paris, Edition du Rocher, 1997, p. 352.

Chamouard Aude, « La mairie socialiste, matrice du réformisme (1900-1939) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol.4, n° 96, 2007, pp. 23-33.

Chamouard Aude, « Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970. Une expérience locale innovante », *Métropolitiques*, 26 Février 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-socialisme-municipal-de-l-entre.html>.

Chaussebourg Anne, Rollat Alain, « Les Associations d'élus ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 91-116.

Chaussebourg Anne, « Les associations d'élus », *Annuaire des collectivités locales*. Tome 2, 1982. pp. 213-237.

Chinaud Roger, « De Giscard à Sarkozy », dans les coulisses de la Ve, Paris, l'Archipel, 2009.

Cohen Antonin, « De Vichy à la communauté européenne », Paris, PUF, 2012.

Collovald Annie, Gaïti Brigitte. « Discours sous surveillances : le social à l'assemblée », in Gaxie, Daniel (dir.), « Le « Social » transfiguré », PUF-CURAPP, 1990.

Commaille Jacques, « Les modèles sociologiques de régulation juridique », in : Commaille Jacques (dir.), « L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit », Paris, Presses Universitaires de France, « Droit, éthique, société », 1994, p. 210-246.

Cotillon Jérôme, « Ce qu'il reste de Vichy », Paris, Broché, 2003.

Courty Guillaume (dir), « Le travail de collaboration avec les élus », Michel Houdiard, Paris, 2005.

De Caumont Robert, Tessier Marc, « Les Groupes d'action municipale », Paris, Editions Universitaires, 1971.

Déloye Yves, Haegel Florence, « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, 2019/3 (n° 127), p. 59-83.

Delpeuch Thierry, Dumoulin Laurence, Galember (de) Claire, « Sociologie du droit et de la justice », Paris, Armand Colin, Collection U, 2014, pp. 229-234.

De Maillard Jacques, Kübler Daniel, « Les processus de mise à l'agenda », in: De Maillard Jacques, Kübler Daniel (dir.), « Analyser les politiques publiques », Presses universitaires de Grenoble, Politique en +, 2016, p. 23-47.

Demazière Didier, « Les élus locaux débutants, découverte du travail politique et production des professionnels » in Demazière Didier, Gadéa Charles (dir), « Sociologie des groupes professionnels », Paris, 2009, pp 197-206

Demazière Didier, Le Lidec Patrick (dir), « Les mondes du travail politique ». Les élus et leurs entourages. Rennes, Res Publica, PUR, 2014.

Demazière Didier, Le Saout Rémy, « La rémunération des élus. L'inégal accès à la professionnalisation politique », *Terrains & travaux*, 2019/2 (N° 35), p. 91-112.

Demazière Didier, Le Saout Rémy, « Professionnalisation et indemnisation des élus. Explorer la dépendance économique aux mandats politiques », *Revue française de science politique*, 2021/1 (Vol. 71), p. 29-50.

Déré Anne-Claire, Molonari Jean-Paul, Saupin Guy (dir), « Histoire de l'université de Nantes 1460-1993 », Rennes, PUR, 2002, p, 364.

Derkacz Lucyna, « Socialisation politique au Parlement européen ». L'exemple des eurodéputés polonais. Bruxelles, Etudes Parlementaires, Promoculture, Larcier, 2013.

Derville Jacques. « Les communistes de l'Isère ». *Revue française de science politique*, 25^e année, n°1, 1975. pp. 53-71

De Singly François, « Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune », Paris, Armand Colin, 2016, p. 47-77.

Dogan Mattei. « Les filières de la carrière politique en France ». *Revue française de sociologie*, 1967, 8-4. pp. 468-492,

Dogan Mattei, « Les professions propices à la carrière politique ». M. Offerlé (dir), « La profession politique XIXe-XXe siècles ». Paris, Belin, 1999, pp. 171-199

Dorandeu Renaud, « Les métiers avant le métier ». Savoirs éclatés et modèle notabiliaire. *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, pp. 27-34

Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi (dir.), « Sociologie politique du pouvoir local », Paris, Armand Colin, « U », 2017.

Dubar Claude, Gadéa Charles, Perez Coralie, « Sociologie de la formation post-scolaire », in : Carré Philippe, « Traité des sciences et des techniques de la formation ». Paris, Dunod, 2011, p. 125-142.

Dubar Claude, « La formation professionnelle continue », Paris Repères, La Découverte, (sixième édition), 2015, p. 124.

Dubois Jérôme, « Les politiques publiques territoriales. » La gouvernance multi-niveau face aux défis de l'aménagement. Rennes, PUR, 2009, p.216.

Dubois Vincent, « Institution », in Cazier Jean-Philippe, « Abécédaire de Pierre Bourdieu », Paris, Sils Maria, 2006, p. 98-101

Dulong Delphine, « Quand l'économie devient politique », La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République. *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, pp. 109-130.

Dulong Delphine, « Des actes d'institution d'un genre particulier ». Les conditions de légitimation des femmes sur la scène électorale (1945-2001) in, Lagroye Jacques (dir.), « La Politisation », Paris, Belin, 2003 p. 443.

Dulong Delphine, Matonti Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au conseil régional d'Ile-de-France », sociétés & représentations, 2007/2, n°24, p. 251-267

Dulong Delphine, « La construction du champ politique », Rennes, Didact Sciences Politiques, PUR, 2010, pp. 92-93.

Dulong Delphine, « Sociologie des institutions politiques ». Paris, La Découverte, « Repères », 2012, p. 23-46.

Ethuin Nathalie, « A l'école du parti : l'éducation et la formation des militants et des cadres au parti communiste français (1970-2003) », thèse de doctorat en Science politique, soutenue à Lille 2 en 2003, sous la direction de Christian-Marie Wallon-Leducq.

Ethuin Nathalie, Yon Karel (dir.), « La fabrique du sens syndical », La formation des représentants des salariés en France (1945-2010), éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2014

François Bastien, « Naissance d'une Constitution », Paris, Presses de Sciences-Po, 1996.

Frédéric Nicolas, Sébastien Vignon et Gilles Laferté, « La fabrique (et le travail) du personnel politique rural », *Études rurales* [En ligne], 204 | 2019, mis en ligne le 01 décembre 2019, consulté le 01 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/16541>

Fretel Julien, « Habiter l'institution », habitus, apprentissages et langages dans les institutions artisanes, in Offerlé Michel (dir) et Lagroye Jacques (dir) « Sociologie de l'institution », Editions Belin, Paris, 2010, p. 399, pp. 195-217

Garcia Marie-France, « La construction sociale d'un marché parfait ». *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 65, 1986, pp. 2-13

Garraud Philippe, « Profession, homme politique. La carrière politique des maires urbains, » l'Harmattan, Paris, 1989

Gaxie Daniel, « Les logiques du recrutement politique ». *Revue Française de sciences politiques*, 30 (1), 1980, pp.5-45

Girault Jacques, « Les interventions socioculturelles dans les municipalités communistes de la banlieue parisienne », in Girault, Jacques (dir.), « Des communistes en France (années 1920 - années 1960) », Paris, Publication de la Sorbonne, 2002, pp. 339-374.

Godmer Laurent, Marrel Guillaume, « La politique au quotidien. L'agenda et l'emploi du temps d'une femme politique », Lyon, ENS, coll. « Gouvernement en question(s) », 2015, p. 233

Gontcharoff Georges, « Le rapport Guichard », in Esprit, N°3, 1977, pp. 484-493.

Granovetter Mark, « Economic action and social structure : the problem of embeddedness », *the american journal of sociology*, vol 91, n°3, 1985, pp. 481-510.

Grenier Félix, Mévellec Anne, « Training local elected officials : professionalization amid tensions between democracy and expertise », *Lex Localis* (1) : 33-51, january 2016.

Guertin Marc-André, « Pour une formation des élus municipaux en matière d'environnement : observations et repères », *Éducation relative à l'environnement* [En ligne], Volume 16 - 1 | 2021, mis en ligne le 10 mars 2021, consulté le 25 août 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ere/6299>

Guieu, Jean-Michel. « Albert Thomas et la paix, du socialisme normalien à l'action internationale au BIT », *les Cahiers Irice*, n°2, 2008, pp. 65-80.

Hamidi Camille, « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 2012/4 (n° 100), p. 85-98.

Hassenteufel Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 (n° 157), p. 50-58.

Hassenteufel Patrick, « Sociologie politique : l'action publique », Paris, Collection U, 2011.

Hastings Michel, « Partis politiques et administration de sens », in Andolfatto, Greffet et Olivier (dir.), « Les partis politiques : quelles perspectives ? », Paris, l'Harmattan, 2002.

Hardy Jacques, « Le « métier d' élu local » : de quel(s) droit(s) ? in : Fontaine Joseph, Le Bart Christian, « Le métier d' élu local », Paris, l'Harmattan, 1994.

Israël Liora, « L'usage des archives en sociologie », in Serge Paugam (dir.), « L'Enquête sociologique », Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 167-185.

Jérôme Vanessa, « Se (semi-)professionnaliser : identités stratégiques et exercice du métier politique », in : « Militer chez les verts », sous la direction de Jérôme Vanessa. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2021, p. 201-222.

Joana Jean, « La Commune contre le municipalisme. Débat public et politiques municipales à Avignon sous la IIIe République (1884-1903) », *Genèses*, n°43, 2001, pp. 89-111.

Kernalegenn Tudi, Prigent François, Richard Gilles, Sainclivier Jacqueline, « Le PSU vu d'en bas », Réseaux sociaux, mouvement politique, laboratoire d'idée (années 1950-années 1980), Rennes, PUR, 2009.

Kerrouche Éric, « Le blues des maires », Fondation Jean Jaurès, 2018.

Kerrouche Éric, Lavignotte Élodie, « Profession : élu.e local.e », la fin du mythe républicain, pour un renouveau démocratique, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020

Koebel Michel, « Le profil social et politique des adjoint-e-s aux sports des villes françaises », *Sciences sociales et sport*, 2016/1 (N° 9), p. 153-184

Kriegel Annie, « Aux origines du communisme français ». Paris, Flammarion, Science de l'histoire, 1969.

Labit Anne, « Associations et collectivités territoriales au cœur de la démocratie locale. Le cas de l'Indre », *Management & Avenir*, 2010/10 (n° 40), p. 325-339.

Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), « Le président de la République. Usages et genèses d'une institution », Presses FNSP, 1992. pp. 10-12.

Lagroye, Jacques « Être du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994. pp. 5-15

Lagroye Jacques, « les processus de politisation » in J. Lagroye, « la politisation », Paris, Editions Belin, 2003, pp 359-372.

Le Bart Christian, « Le Savoir-Faire politique comme bricolage », in : Poirmeur Yves, Mazet Pierre (dir.), « Le métier politique en représentation », Paris, l'Harmattan, 1999.

Le Bart Christian, « Les Maires : Sociologie d'un rôle » [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2003, pp. 177-207. DOI : 10.4000/books.septentrion.16121

Le Digol Christophe, Hollard Virginie, Voillot Christophe, Barat Raphaël. « Histoire d'élections », Paris, CNRS Editions, 2018, Chapitre 23.

Le Flamanc Sophie. « L'émergence du socialisme dans le département du Nord au XIX^e siècle », in Vavasseurs-Desperriers, Jean et Jean-François Sirinelli, Bernard Ménager. *Cent ans de Socialisme septentrional*. Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion, 1995.

Legavre Jean-Baptiste, « D'un groupe à l'autre. » Le passage de l'expertise en communication à la pratique politique professionnelle. *Politix*, vol. 9, n°35, 1996. pp. 131-148

Lefebvre Rémi. « Ce que le municipalisme fait au socialisme. Eléments de réponse à partir du cas de Roubaix », in Girault, Jacques (dir.), « L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle ». Partis, réseaux, mobilisation », Paris, Publication de la Sorbonne, 2001, pp. 123-141

Lefebvre Rémi. « Le conseil des buveurs de bière » de Roubaix (1892-1902). Subversion et apprentissage des règles du jeu institutionnel. *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, pp. 87-115.

Lefebvre, Rémi. « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, vol. 54, 2004, p. 246.

Lefebvre Rémi. « Les socialistes, la question communale et l'institution municipale. Le cas de Roubaix à la fin du XIX^e siècle », *Cahiers Jaurès*, n° 177-178, 2005, pp. 67-90.

Lefebvre Rémi. « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Lagroye, Jacques et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin, 2010, pp. 219-247.

Lefebvre Remi, « Les élus entrepreneurs de temps », in Demazière Didier et Le Lidec Patrick, « Les monde du travail politique », Res Publica, PUR, 2014, pp. 53-70

Lehingue Patrick, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetages des activités politiques », in Offerlé Michel (dir.), « La Profession politique XIX^e-XX^e siècles », Paris, Belin, 1999, p. 93-134.

Lehingue Patrick, Vignon Sébastien, « Les rapports problématiques aux indemnités des « petits » élus dans les mondes ruraux. Une régulation par la modestie et sous contrôle local », *Revue française de science politique*, 2021/1 (Vol. 71), p. 73-95.

Le Velly Ronan, « Sociologie du marché », Paris, collection repère, la Découverte, 2012 p. 7.

Lévêque Sandrine, « L'entrée en politique. Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la « réussite » politique en France. *Politix*, vol. 9, n°35, 1996. pp. 171-187.

Maisl Herbert, Pouyet Bernard, « La formation des responsables locaux ». *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 573-574

Maisl Herbert, Pouyet Bernard, « La formation des responsables locaux », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 4, 1984, pp. 503-513.

Malinowski Bronisław, « les Argonautes du pacifique occidental », Paris, Gallimard, 1963.

Maroy Christian, « La formation en entreprise : de la gestion de la main-d'œuvre à l'organisation qualifiante », in De Coster Michel et Pichault François, « Traité de sociologie du travail », Bruxelles, De Boeck Université, 2e éd., 1998, p. 297.

Marrel Guillaume, « Pouvoir municipal et financement de la vie politique », *Pouvoirs*, N°73, 1995

Marrel Guillaume, Payre Renaud, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal ». *Politix*, vol 14, n°53, 2001.

Marrel Guillaume. « La mairie, le parti et la carrière. Implantation municipale, cumul et notabilisation des élus socialistes (1892-1940) », in Girault, Jacques (dir.), « L'implantation du socialisme en France au Xxe siècle. Partis, réseaux, mobilisation ». Paris, Publication de la Sorbonne, 2001, pp. 143-165.

Marrel Guillaume, « L'élus et son double ». Cumul des mandats et construction de l'État républicain en France du milieu du XIX^{ème} au milieu du XX^{ème} siècle. Thèse pour le doctorat de science politique, dirigé par Pollet Gilles, Université Grenoble II, 18 décembre 2003

Mauss Marcel, « Essai sur le don. Former et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », Paris, Sociologie et anthropologie, PUF, 1950

Ménager, Bernard. « Le socialisme municipal dans le Nord de la France des origines à 1939 », in Vavasseurs-Desperriers, Jean et Jean-François Sirinelli, Bernard Ménager. *Cent ans de Socialisme septentrional*. Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion, 1995.

Michon Sébastien, Ollion Etienne, « Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives », sociologie du travail [En ligne], Vol. 60, n° 1, Janvier-Mars 2018, mis en ligne le 23 février 2018, consulté le 01 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sdt/1706> ; DOI : 10.4000/sdt.170

Minot Jacques, « Histoire des universités françaises », Paris, PUF, 1991, pp.127.

Mohr Judith, « Training for elected officials », *Southern Review of Public Administration*, Vol 2, N°4, 1979, 448-457.

Morel Benjamin, « Devenir Sénateur, un bon sénateur », Des premiers pas à la légitimité de l'expert. 13^{ème} Congrès de l'AFPS, Aix-en-Provence, 2015.

URL : <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/st/st34/st34morel.pdf>

Muller Claude (2014), « Paul Jargot, Le Précurseur du Grésivaudan » repéré à l'url : <http://claudemuller.blog.lemonde.fr/2014/11/18/paul-jargot-le-precurseur-du-gresivaudan>

Muller Claude (2012) repéré à l'url : <http://www.lecrollois.fr/archive/2012/04/05/paul-jargot-le-precurseur.html>

Navarre Maud, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », Formation emploi [En ligne], n°28, octobre-décembre 2014, mis en ligne le 14 janvier 2015, consulté le 7 septembre 2019. URL : <http://formationemploi.revues.org/4310>

Neuveu Erik, « Métier politique : d'une institution à une autre », in J. Lagroye, « La politisation » Paris, Editions Belin, 2003, pp 103-121

Nicourd Sandrine, « Découvrir un mandat » socialisation et épreuves des élus régionaux in D. Demazière Didier et Le Lidec Patrick (dir), « Les mondes du travail politique », les élus et leurs entourages, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2014, pp. 145-154.

Offerlé Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », Annales. Economies, Sociétés, Civilisations, 39^e année, n°4, 1984, pp. 681-716

Offerlé Michel (dir.), « La Profession Politique, XIXe-Xxe siècles, Belin, Paris, 1999, de Fontaine Joseph, Le Bart Christian (dir.), « Le métier d'élu local », Paris, l'Harmattan, 1994

Offerlé Michel, Sawicki Frédéric (dir.), « Entrées en politique. Apprentissages et savoir-faire ». *Politix*, vol.9, n°35, 1996.

Offerlé Michel, « Entrées en politique ». ». *Politix*, vol. 9, n°35, 1996. pp. 3-5

Paddock Susan, « Training municipal elected officials: Current practice and a developmental model », *International Journal of Public Administration*, 19(5), 1996, pp. 689-705.

Palazzeschi Yves, « Introduction à une sociologie de la formation ». Anthologie de textes français 1944-1994, Volume 1. Les Pratiques constituantes et les modèles, Paris, l'Harmattan, 1998, p.13

Palazzeschi Yves, « Promotion sociale et éducation permanente », in Dubar Claude, Gadéa Charles, (dir) « La promotion sociale en France », Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1999, pp. 15-30.

Passeron Jean-Claude, Revel Jacques, « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités », in Passeron Jean-Claude, Revel Jacques, (dir.), « Penser par cas », Paris, Presses de l'EHESS, 2005.

Payre Renaud, « Une science communale ? » Réseaux réformateurs et municipalité providence, Paris, CNRS éditions, 2007 p. 22.

Penissat Étienne, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique*, 2012/4 (VOL. 1), p. 45-66.

Pennetier Claude, « Le mandat municipal dans l'itinéraire militant », in Girault, Jacques (dir.), « Des communistes en France (années 1920-années 1960) ». Paris, publication de la Sorbonne, 2002, pp. 319-338.

Peteau Jean, « L'école des maires, les association d'élus locaux », *Politix*, n°28, 1994, pp. 49-63.

Peyre Christiane. « Rôle du système des bourses dans l'accession des enfants de familles ouvrières à l'enseignement secondaire ». *Enfance*, tome 13, n°1, 1960. La Classe de Sixième. pp. 61-76.

Peyrefitte Alain, « Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? Comment ? », La Documentation Française, 1976.

Phélippeau Éric, « L'invention de l'homme politique moderne ». Mackau, l'Orne et la République. Edition Belin, Paris, 2002.

Phélippeau Éric, « La division du travail en politique », in Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort, Philippe. (dir.), « Nouveau manuel de science politique », Paris, La Découverte, 2009, pp. 91-104.

Pirotte Gautier, « La notion de société civile ». La Découverte, Repères, 2018, pp. 59-64.

Polanyi Karl, « L'économie en tant que procès institutionnalisé » in Polanyi Karl, Arensberg Conrad et Perason Harry (dir), « Les systèmes économiques dans l'histoire de la théorie », Paris, Larousse Université, 1975.

Prévot Maryvonne, « Les militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours : un objet pertinent ? », *L'information géographique*, 2012/1, Vol. 76, p. 11-27.

Prévot Maryvonne, « La naissance de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) en 1959 : Une histoire ou des histoires ? », *Histoire@Politique*, 2017/1, n°31 pp. 121-139.

Pudal Bernard. « Prendre Parti. Pour une sociologie historique du PCF ». Paris, Presses de sciences Po, 1989.

Ravenel Bernard, « Quand la Gauche se réinventait : Le PSU, histoire d'un parti visionnaire (1960-1989) », Paris, La Découverte, 2016, P.280.

Robert Gabrielle, « Corruption dans le milieu municipal : effets sur les élus et impacts sur les contrats ». Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit. Université de Montréal, Faculté de Droit, 6 décembre 2018. pp. 123-135. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/269027866.pdf>

Rosanvallon Pierre, « La crise de l'État providence », Paris, Seuil, 1981.

Rosanvallon Pierre, « La légitimité démocratique », Impartialité, réflexivité, proximité, Paris, le Seuil, 2008.

Sancton Andrew, « The training of municipal councilors : professionalization in a Mid-sized Canadian City », Congrès AFSP, Aix-Marseille, 2015.

Sawicki Frédéric, « Les socialistes », in Becker, Jean-Jacques et Gilles Candar. (dir.), « Histoire des gauches en France au XXe siècle », Paris, La Découverte, 2004 pp. 27-50.

Ségas Sébastien, « Les vice-présidents aux finances dans le jeu communautaire : entre expertise et diplomatie », *Revue française d'administration publique*. 2015/2 (N° 154), p. 363-376

Ségas Sébastien, « Comment confiner un débat ? Le ministère de l'Intérieur face au problème de la rémunération des conseillers généraux en 1980 », *Politiques de communication*, 2020/2 (N° 15), p. 49-79.

Siblot, Yasmine. « Ouvriérisme et posture scolaire au PCF. La constitution des écoles élémentaires (1925-1936) », *Politix*, vol 15, n°58, 2002, pp. 167-188.

Smeltzer Rebecca Campbell, "The Learning projects of Municipal Elected Officials." PhD dissertation. University Of Tennessee, 2016; http://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/3746

Supiot Alain, « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit Social*, n°3, pp. 229-242.

Tudesq André-Jean, « le concept de notables et les différentes dimensions de l'étude des notables », *Cahiers de la Méditerranée*, n°46-47, 1, 1993, pp. 1-12.,

Tallard Michèle, « La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente ? », *La Revue de l'Ires*, 2011/2, n°69, pp. 111-137.

Tanguy Lucie, « La fabrication d'un bien universel », in Brucy Guy, Caillaud Pascal, Quenson Emmanuel, Tanguy Lucie, « Former pour réformer. » Retour sur la formation permanente (1945-2004), Paris, la Découverte, 2007, pp. 31-68.

Tartakowsky Danielle, « Les premiers communistes français », Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1980, pp. 31-33.

Tétard Françoise, « L'ADELS dans les années 1960 : un animation nationale de l'autogestion locale », in Georgi Frank (dir), « Autogestion, la dernière utopie ? », Paris, Publication de la Sorbonne, 2003, pp. 287-308

Thoenig Jean-Claude, Dupuy François, « Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateur locaux », Paris, Éditions CUJAS, Collection GRAL, 1980 pp. 81-101

Thomson E. Dale, « The Evolving role of universities in expanding knwoledge among local elected officials », *Journal of Public Affairs Education*, 16(3), 2010, pp. 421-450.

Trompette Pascale, « Le marché des défunts », Paris, Presses de sciences-po, 2008.

Vandenbussche Robert, « La fonction municipale sous la 3^{ème} République », L'exemple du département du Nord, in *Revue du Nord*, Vol 76, n°305, 1994, pp. 319-337

VInokur Annie, « Public, privé... ou hybride ? », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2004/3, pp. 13-33.

Weber Max, « Le savant et le politique », Paris, Plon, 10/18, 1963, p. 222

Willard Claude. « Jules Guesde, l'apôtre et la loi ». Paris, les Editions Ouvrières, 1991, p. 68

Willard Claude. « Les Guesdistes : le mouvement socialiste en France (1893-1905), Thèse pour le doctorat ès lettres, Université de Paris I, 1965

Willemez Laurent. « Apprendre en militant : contribution à une économie symbolique de l'engagement. » in Vendramin Patricia (dir.), « L'engagement militant », Presses universitaires de Louvain, 2013, pp. 51-65, halshs-00820469

Zelizer Viviana, « Morals and Markets », The Development of Life Insurance in the United States, Transaction Books, New Brunswick, 1979

Zelizer Viviana. « Repenser le marché ». *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 94, septembre 1992. pp. 3-26.

Presses éditaires

Administration locale : revue de la formation permanente des élus locaux, n°2, Septembre 1975 pp.1-2

CEFEL-Info, N°2, 1984

CEFEL-info, N°4, Octobre-Novembre 1984.

CEFEL-Info, N°12, 2^{ème} Trimestre 1987

Correspondance municipale, n°51, Octobre 1964

Correspondance municipale, n°56, Mars 1965.

Correspondance municipale, n°86-87, Avril-Mai 1968.

Correspondance municipale, n°91, octobre 1968.

Correspondance municipale, n°189, Juin 1978

Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°2, janvier 1900. Archives Nationales.

Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°3, février 1900. Archives Nationales.

Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°4, mars 1900. Archives Nationales.

Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°9, 1900. Archives Nationales.

Bulletin mensuel de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°10, septembre 1900. Archives Nationales.

Élus et formation, n°1, 1995

Enjeux locaux n°19, 3^{ème} Trimestre 1994.

Regard Local, N°38, 1999.

Vie Publique, n°2, Mars 1972

Vie Publique, N°12, Février 1973

Vie Publique, N°25, Avril 1974.

Vie Publique, N°44, Janvier 1976

Vie Publique, N°232, Février 1993

Vie Publique, N°248, Septembre 1994

Formation et perfectionnement des personnels communaux et des élus locaux / Réunion des responsables universitaires de formation et perfectionnement des agents des collectivités locales et des élus locaux, Aix-en-Provence, 27 avril 1974, Aix-en-Provence, Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille III, 1974.

Rencontre National « Élus locaux : quelle formation, quelle pédagogie, quel financement ? » CFMEL, Crédit Local de France, Conseil Générale de l'Hérault, les 3 et 4 mai 1990, Hôtel du département – Montpellier.

Premières rencontres nationales de la formation des élus locaux. Chartres, les 1^{er} et 2 février 1995. Luisant, Les actes intégraux. Édition de l'institut national d'information, de recherche et de formation des élus locaux (IRFEL). Collection « Élus & Formation », 1995.

Beghin Jean-Luc, Filippi Antoine, « Action expérimentale de sensibilisation des élus à l'information et à la formation », Office régional d'information et de coordination d'éducation permanente, Lille, Octobre 1980.

Lois / Rapports

Rapport de la Commission Guichard « *Vivre ensemble* », La Documentation française, Paris, 1976

Rapport N°391, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, par Roger Boileau, 1^{er} juin 1978, Sénat.

Projet de loi N°187, pour le développement des responsabilités des collectivités locales, 20 décembre 1978.

Projet de loi N°52 pour le développement des responsabilités des collectivités locales, adopté le 22 avril 1980.

Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Décret n°92-1206 du 16 novembre 1992 relatif au Conseil National de la Formation des Élus Locaux.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice des mandats locaux

Rapport d'information du sénat n°642 ; « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion », Tome IV (2017-2018), 5 juillet 2018

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et Administratives. Acar Bruno, Giguët Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, janvier 2020.

Ordonnance du n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux

Décret n° 2021-596 du 14 mai 2021 relatif à la gouvernance de la formation des élus locaux, à l'agrément des organismes de formation des élus locaux et à la mise en œuvre et au calcul de leur droit individuel à la formation

Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances du 20 janvier 2021 et du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux

Presse / Sondages

Journal « l'Écho Républicain » du vendredi 27 Janvier 1995.

Journal « L'Élu local », mars 1995. P6.

Enquête d'Armelle Thoraval pour le journal Libération « Un gros trou dans la Caisse de retraite des élus locaux. Une instruction est ouverte pour abus de confiance », parue le 31 décembre 1997. Repéré à l'URL : https://www.liberation.fr/societe/1997/12/31/un-gros-trou-dans-la-caisse-de-retraite-des-elus-locaux-une-instruction-est-ouverte-pour-abus-de-con_223497.

Journal « le Parisien » : <http://www.leparisien.fr/faits-divers/andre-santini-le-proces-qui-tombe-mal-10-01-2004-2004673660.php>.

Enquête de Joël Cossardeaux pour Les Échos. « La Mutuelle des élus locaux échappe à la liquidation », parue le 8 avril 1998. Repéré à l'URL : <https://www.lesechos.fr/1998/04/la-mutuelle-des-elus-locaux-echappe-a-la-liquidation-790081>.

Enquête « Consultation sur la formation des élus », SOFRES, 2001.

Enquête « sur les besoins de formation des élus locaux », GRETA des Deux-Sèvres, 2009.

Conseil National de la Formation des Élus Locaux

Compte-rendu de la séance n°2 du 12 janvier 1994.

Compte-rendu de la séance n°3 du 9 février 1994.

Compte-rendu de la séance n°4 du 10 mars 1994.

Compte-rendu de la séance n°6 du 6 avril 1994.

Compte rendu de la séance n°7 du 20 avril 1994.

Compte-rendu de la séance n°8 du 4 mai 1994.

Compte-rendu de la séance n°9 du 18 mai 1994.

Compte-rendu de la séance n°11 du 6 octobre 1994.

Compte-rendu de la séance n°24 du 20 juin 1996.

Compte-rendu de la séance n°25 du 12 septembre 1996.

Compte-rendu de la séance n°39 du 9 septembre 1999.

Compte-rendu de la séance n°43 du 7 février 2001.

Compte-rendu de la séance n°44 du 17 mai 2001.

Compte-rendu de la séance n°45 du 6 juillet 2001.

Compte-rendu de la séance n°47 du 18 octobre 2001.

Compte-rendu de la séance n°49 du 2 février 2002.

Compte-rendu de la séance n°50 du 30 mai 2002.

Compte-rendu de la séance n°51 du 7 novembre 2002.

Compte rendu de la séance n°61 du 17 juin 2004.

Compte rendu de la séance n°64 du 3 mars 2005.

Compte rendu de la séance n°67 du 29 septembre 2005.

Compte rendu de la séance n°74 du 30 novembre 2006.

Compte rendu de la séance n°75 du 25 janvier 2007.

Compte rendu de la séance n°80 du 29 novembre 2007.

Compte rendu de la séance n°85 du 13 novembre 2008.

Compte rendu de la séance n°86 du 12 février 2009.

Compte rendu de la séance n°87 du 9 avril 2009.

Compte rendu de la séance n°89 du 1^{er} octobre 2009.

Compte rendu de la séance n°92 du 1^{er} avril 2010.

Compte rendu de la séance n°96 du 2 décembre 2010.

Compte rendu de la séance n°104 du 27 septembre 2012

Enregistrement de la séance n°106 du 11 Avril 2013.

Enregistrement de la séance n°107 du 13 juin 2013..

Enregistrement de la séance n°110 du 26 juin 2014.

Enregistrement de la séance n°111 du 2 octobre 2014.

Enregistrement de la séance n°112 du 04 décembre 2014.

Enregistrement de la séance n°114 du 19 mars 2015.

Enregistrement de la séance n°115 du 21 mai 2015.

Enregistrement de la séance n°116 du 25 juin 2015.

Enregistrement de la séance n°117 du 3 septembre 2015.

Enregistrement de la séance n°118 du 12 novembre 2015.

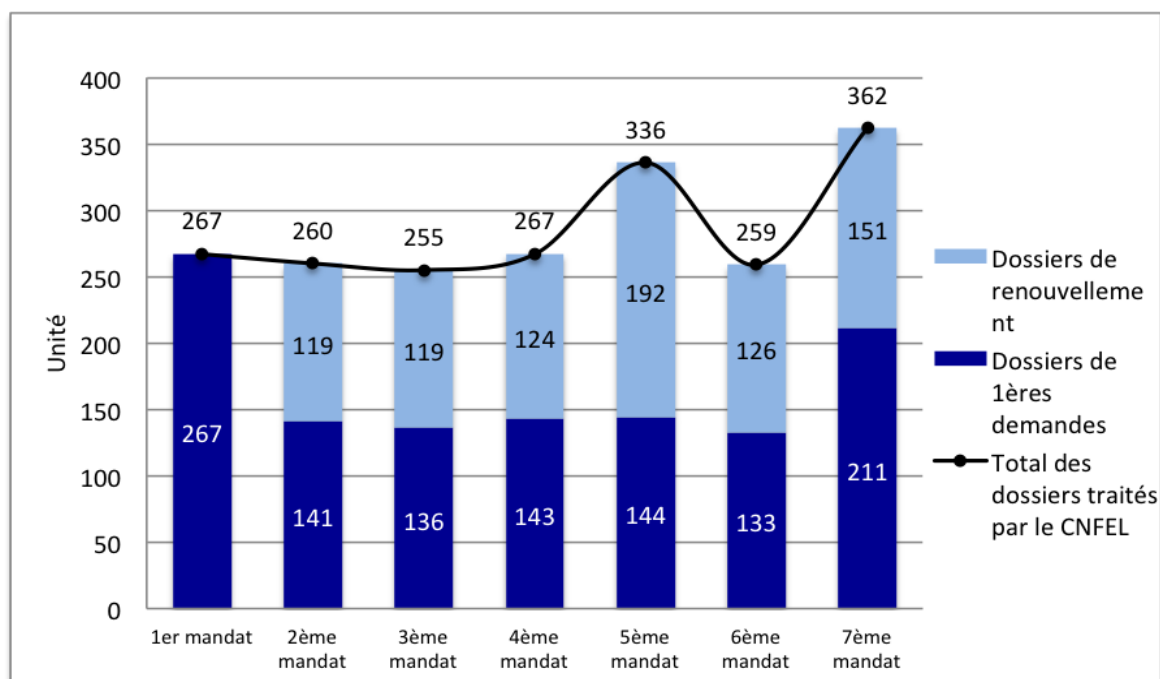
Enregistrement de la séance n°119 du 21 janvier 2016.

Enregistrement de la séance n°120 du 24 mars 2016.

Enregistrement de la séance n°122 du 30 juin 2016.

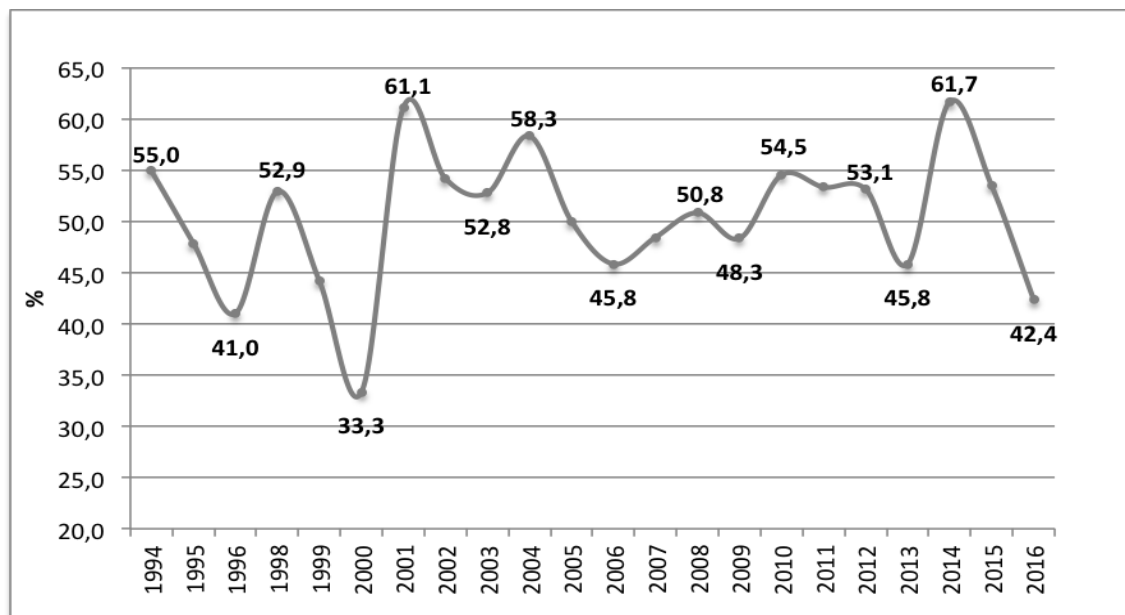
Annexes

Annexe 1 : Activité générale du CNFEL (1994-2016)



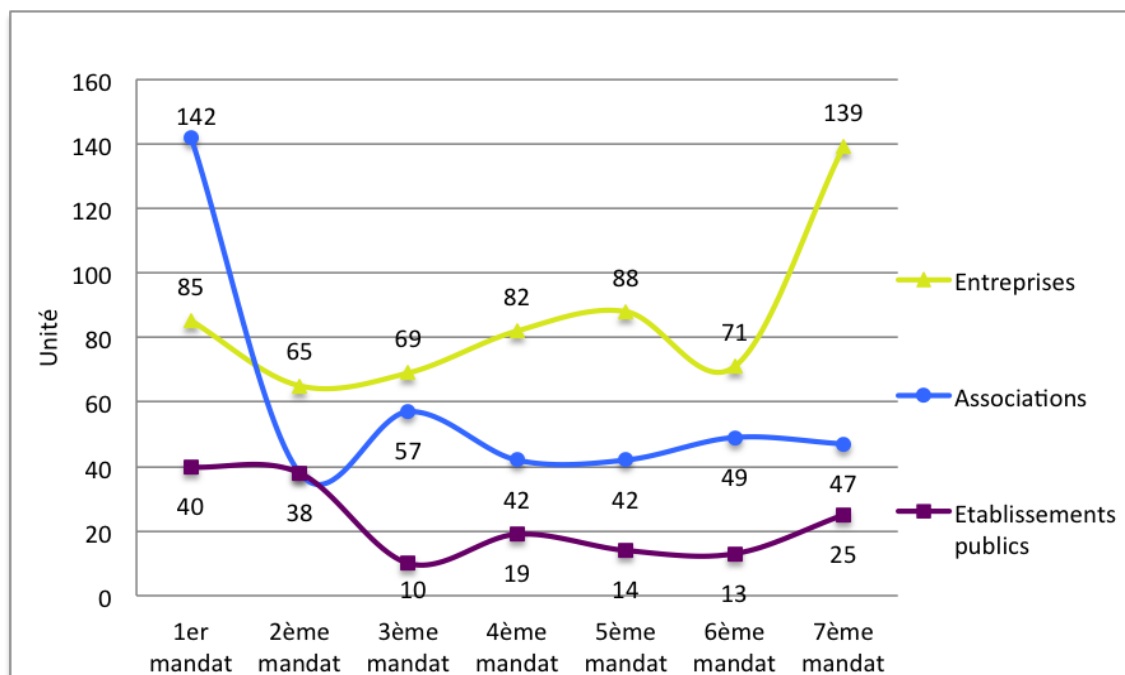
Clef de lecture : Au cours du second mandat, le CNFEL a examiné un total de 247 dossiers composés à 57 % de dossiers de premières demandes (141 unités) et à 43 % de dossiers de renouvellement (119 unités).

Annexe 2 : Taux de présence des membres du CNFEL (1994-2016)



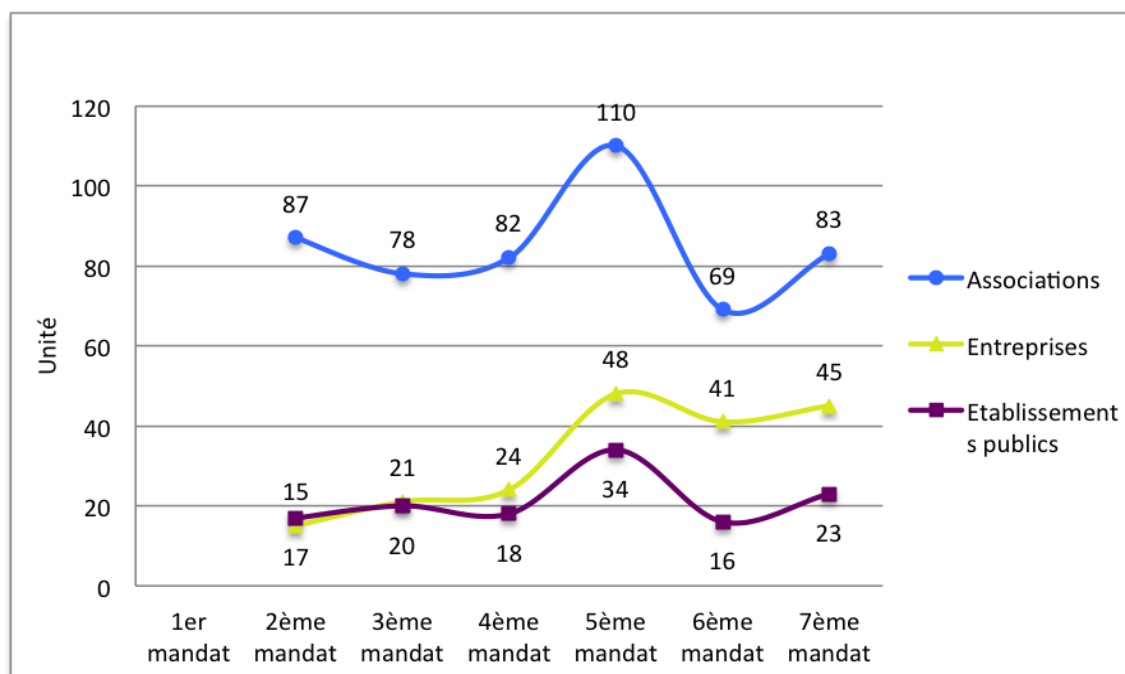
Clef de lecture : Au cours de l'année 2000, le taux de présence des membres du CNFEL était de 33,3%.

Annexe 3 : Structuration de la demande de premier agrément (1994-2016)



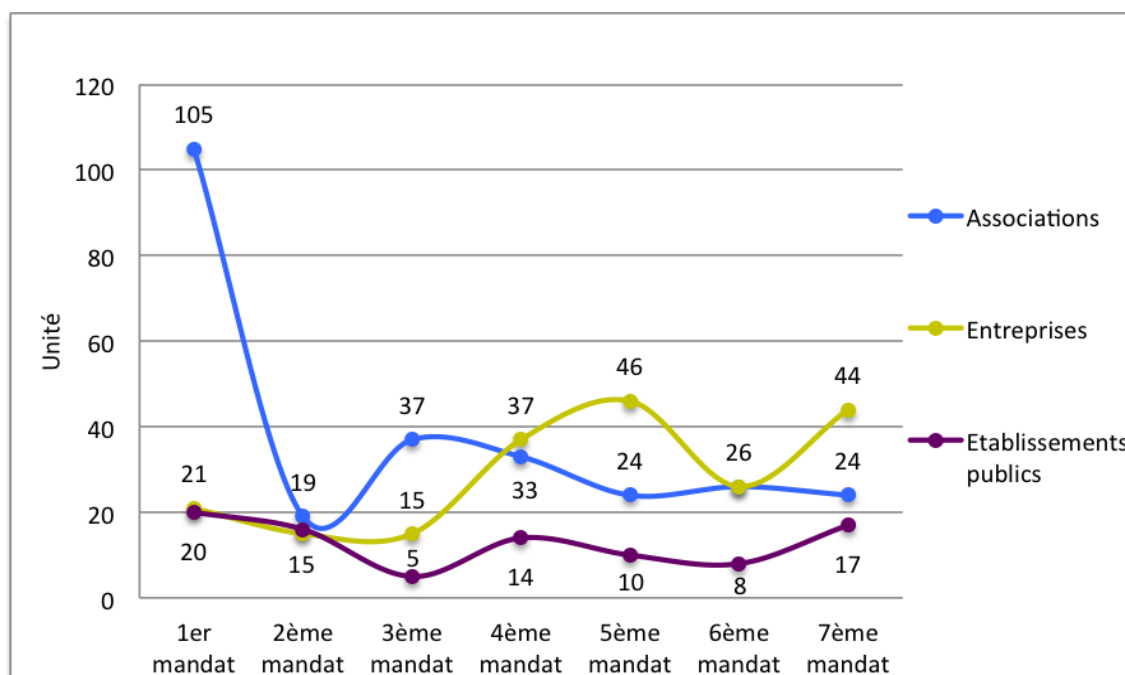
Clef de lecture : Au cours du quatrième mandat du CNFEL, 82 entreprises ont déposé une demande de premier agrément, 42 associations et 19 établissements publics.

Annexe 4 : Structuration de la demande de renouvellement (1994-2016)



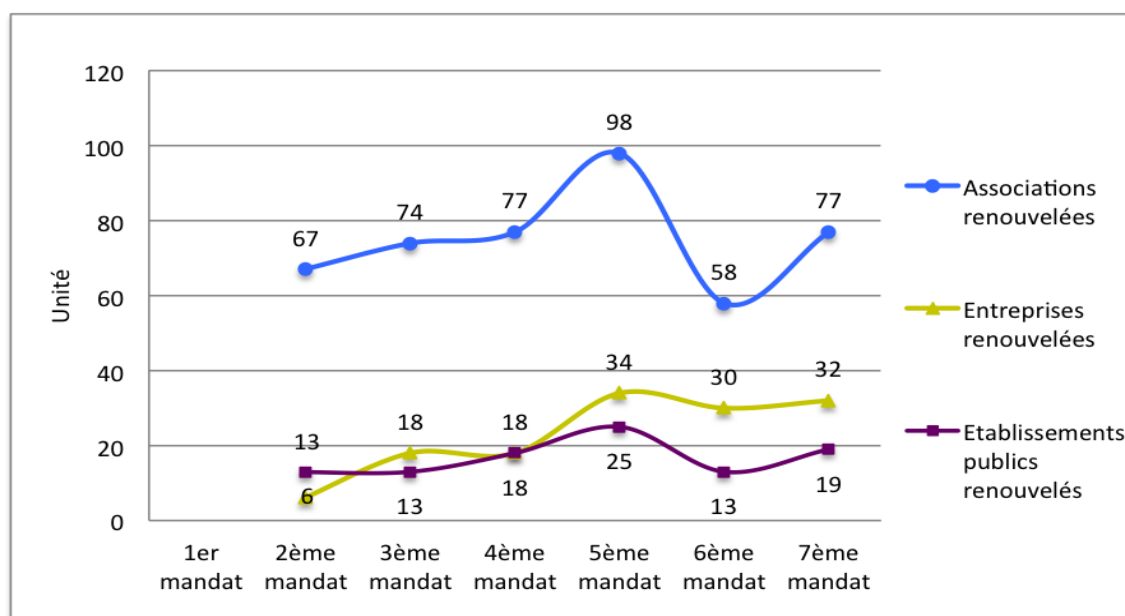
Clef de lecture : Au cours du quatrième mandat du CNFEL, 82 associations ont déposé une demande de renouvellement d'agrément, 24 entreprises et 18 établissements publics.

Annexe 5 : Organismes agréés par secteur – premières demandes (1994-2016)



Clef de lecture : Au cours du quatrième mandat du CNFEL, 37 entreprises ont reçu un premier agrément, 33 associations et 14 établissements publics.

Annexe 6 : Organismes agréés par secteur – renouvellement (1994-2016)



Clef de lecture : Au cours du quatrième mandat du CNFEL, 77 associations ont reçu un renouvellement d'agrément, 18 entreprises et 18 établissements publics.

Annexe 7 : Composition du 1er Conseil National de la Formation des Élus Locaux (au 22 décembre 1993)

Collège des élus	
Communes -500 habitants	Alain Vasselle (46 ans) – maire d'Ourcel-Maison (RPR) <i>Conseiller général de l'Oise (1974-2015)</i>
	Jean Voiron (47 ans) – maire d'Essert-Romand (RPR) <i>Membre du Conseil Supérieur de la Fonction Publique (1993-1997)</i>
Communes 500-999 habitants	François Paour (62 ans)- maire de Saint-Bernard – (RPR) <i>Président de la Fédération Nationale des Maires Ruraux (1983-1999).</i>
	Claude Terouinard (56 ans) – maire de Châtillon-en-Dunois (RPR) <i>Conseiller général d'Eure-et-Loir (1999-)</i>
Communes 1000-3499 habitants	Marie-Thérèse Alguno (49 ans) – maire de Saint-Fulgent (DVD) <i>Conseiller général de Vendée, Conseiller régional des Pays de la Loire.</i>
	Patrick Tournant (42 ans) – maire de Foëcy (PCF)
Communes 3500-9999 habitants	Claude Miqueu (47 ans) – maire de Vic-en-Bigorre (DVG) <i>Député des Hautes-Pyrénées (1988-1993), Conseiller général des Hautes-Pyrénées (1979-2015), maître de conférences à l'École Nationale de formation agronomique de Toulouse.</i>
Communes 10000-99999 habitants	Pierre Bourguignon (51 ans) – maire de Sotteville-lès-Rouen (PS) <i>Député de Seine-Maritime (1981-1986, 1988-1993, 1997-2012), Conseiller Régional de Haute-Normandie (1986-1989), président de l'Association des Maires de Villes et Banlieues de France (1993-2008).</i>
Communes + 100000	Gilles de Robien (52 ans) – maire d'Amiens (UDF) <i>Député de la Somme (1986-2002), Conseiller régional de Picardie (1992), membre du bureau politique de l'UDF, président du groupe parlementaire de l'UDF à l'Assemblée Nationales (1995-1997)</i>
Conseils généraux	Joël Bourdin (55 ans) – conseiller général de l'Eure (RPR) <i>Sénateur de l'Eure (1989-2014), maire de Bernay (1983-2003)</i>
	Thierry Chandernagor (43 ans) – Président du Conseil Général de la Creuse (PS) <i>Maire de Mortroux (1989-2008)</i>
Conseil régionaux	Marc Censi (57 ans) – Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées (RPR) <i>Maire de Rodez (1983-2008)</i>
Personnalités qualifiées	
Conseil d'Etat	Marcel Pochard (50 ans) – maître des requêtes
Cour des comptes	Pierre Paugam – conseiller maître
Universités	Georges Dupuis (61 ans) – professeur à l'université Paris I
	Yves Meny (61 ans) - professeur à l'université Paris I
	Serge Regourd (48 ans) – professeur à l'université de Toulouse
	Pierre Sadran (50 ans) – directeur de l'institut d'études politiques de Bordeaux
Experts	Christian Carrière – président de l'Association Nationale des Directeurs et Assimilés d'associations de Maires (RPR)
	Jean-Luc Riethmuller - Président de l'Union des conseillers généraux de France. (UDF) <i>Maire d'Essey-lès-Nancy (1989-2001), Conseiller général de Meurthe-et-</i>

	<i>Moselle (1982-2001)</i>
Secrétariat du CNFEL	
Directeur Général des Collectivités locales	Michel Thenault
Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale	Danièle Gozard
Chef du Bureau des élus locaux et des services aux collectivités locales	Patrick Birolleau
Adjoint au chef de bureau	Françoise Masson
Chargé des élus locaux	Sylvie Fostier
Chargé de mission	Monique Laroche

Annexe 8 : Composition du 2ème Conseil National de la Formation des Élus Locaux (au 27 février 1998)

Collège des élus	
Communes -500 habitants	Marc Lefèvre* - maire de Le Plessier-sur-Saint-Just
	Jean Voiron (47 ans) – maire d'Essert-Romand (RPR) <i>Membre du Conseil Supérieur de la Fonction Publique (1993-1997)</i>
Communes 500-999 habitants	Alain Rousseau* (55 ans)- maire de St Hilaire-de-Court (PCF)
	Claude Terouinard (61 ans) – maire de Châtillon-en-Dunois (RPR) <i>Conseiller général d'Eure-et-Loir (1999-)</i>
Communes 1000-3499 habitants	Marie-Thérèse Alguno (54 ans) – maire de Saint-Fulgent (DVD) <i>Conseiller général de Vendée, Conseiller régional des Pays de la Loire.</i>
	François Paour (67 ans)- maire de Saint-Bernard – (RPR) <i>Président de la Fédération Nationale des Maires Ruraux (1983-1999).</i>
Communes 3500-9999 habitants	Claude Miqueu (55 ans) – maire de Vic-en-Bigorre (DVG) <i>Ancien député des Hautes-Pyrénées (1988-1993), Conseiller général des Hautes-Pyrénées (1979-2015), maître de conférences à l'École Nationale de formation agronomique de Toulouse.</i>
Communes 10000-99999 habitants	Pierre Bourguignon (56 ans) – maire de Sotteville-lès-Rouen (PS) <i>Député de Seine-Maritime (1981-1986, 1988-1993, 1997-2012), Conseiller Régional de Haute-Normandie (1986-1989), président de l'Association des Maires de Villes et Banlieues de France (1993-2008).</i>
Communes + 100000	Guy Franco* (66 ans) - adjoint au maire de Toulouse (UDF) <i>Directeur-fondateur de l'École supérieure des cadres interprètes-traducteurs de l'Université de Toulouse-Le Mirail (en 1969)</i>
Conseils généraux	Bernard Bouchereau* (55 ans) – Vice-Président du conseil général de la Charente-Maritime (UMP)
	Maurice Morin* - Vice-président du conseil général de la Drôme (UDF)
Conseils régionaux	Marc Censi (63 ans) – Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées (RPR) <i>Maire de Rodez (1983-2008)</i>
Personnalités qualifiées	
Conseil d'Etat	Laurent Touvet* (34 ans) – Maître des requêtes <i>Adjoint au maire de Montbard (1995-2001), Directeur générale du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (2001-2004)</i>
Cour des comptes	Bruno Rémond* (51 ans) – Conseiller maître <i>Adjoint au maire de Cachant (1992-2014), Enseignant à l'Institut d'études politiques</i>

	<i>de Paris.</i>
Universités	Jacques Moreau* (67 ans) – professeur de droit public à l'Université de Paris II- Assas
	Jean-Claude Nemery* – professeur de droit public à l'Université de Reims
	Serge Regourd (54 ans) – professeur de droit public à l'Université de Toulouse
	Jean-Bernard Auby* - <i>professeur de droit public à l'Université Paris II-Assas</i>
Experts	Jean-François Grandbastien* – inspecteur général de l'Education Nationale
	Thierry Chandernagor (48 ans) – Maire de Mortroux (1989-2008) (PS) <i>Ancien président du Conseil Général de la Creuse</i>
	Jean-François Kesler* (66 ans) – Professeur des universités à l'UFR de droit de la Sorbonne <i>Conseiller municipal de Nevers (PS) (1989-1995)</i>
	Jean Proveux (63 ans) – Maître de conférences en géographie <i>Ancien député PS d'Indre-et-Loire (1981-1993), ancien conseiller général d'Indre-et-Loire (1979-1985), ancien conseiller municipal de Joué-lès-Tours (1983-1995)</i>
	Liliane Ricalens* – Journaliste <i>Ancienne rédactrice en Chef du Bulletin des élus locaux (-1999).</i>
	Jean-Luc Riethmuller - Président de l'Union des conseillers généraux de France (UDF) <i>Ancien maire d'Essey-lès-Nancy (1978-2001)</i>
Secrétariat du CNFEL	
Directeur Général des Collectivités locales	
Didier Lallement	
Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale	
Paul Peny	
Chef du Bureau des élus locaux et des services aux collectivités locales	
Marthe Steffann	
Adjoint au chef de bureau	
Monique Laroche	
Chargé du secrétariat du CNFEL	
Dominique Pichot	
Chargé du secrétariat du CNFEL	
Isabelle Guérin	
▪	Nouveaux membres

Annexe 9 : Composition du 3ème Conseil National de la Formation des Elus Locaux (au 20 septembre 2001)

Collège des élus		
Communes habitants	-500	▪ Jean-Claude Opec (59 ans) – maire de Pusy-et-Epenoux (DVG)
		▪ Vanick Berberian (46 ans) – maire de Gargillesse-Dampierre (Modem) <i>Membre de l'Association des maires ruraux de France et futur Président.</i>
Communes habitants	500-999	Alain Rousseau (50 ans)- maire de St Hilaire-de-Court (PCF)
		Claude Terouinard (64 ans) – maire de Châtillon-en-Dunois (RPR) <i>Conseiller général d'Eure-et-Loir (1999-)</i>
Communes habitants	1000-3499	Marie-France Le Bozec (56 ans) – maire de la Ferrière-aux-Etangs (UDF)
		▪ Pierre-Yves Collombat (56 ans) – maire de Figanières (PS) <i>Conseiller général du Var (1992-2015), futur Sénateur communiste du Var (2004-)</i>

Communes 3500-9999 habitants	Claude Miqueu (55 ans) – maire de Vic-en-Bigorre (DVG) <i>Ancien député des Hautes-Pyrénées (1988-1993), Conseiller général des Hautes-Pyrénées (1979-2015), maître de conférences à l'École Nationale de formation agronomique de Toulouse.</i>
Communes 10000-99999 habitants	Pierre Bourguignon (59 ans) – maire de Sotteville-lès-Rouen (PS) <i>Député de Seine-Maritime (1981-1986, 1988-1993, 1997-2012), Conseiller Régional de Haute-Normandie (1986-1989), président de l'Association des Maires de Villes et Banlieues de France (1993-2008).</i>
Communes + 100000	▪ Jean-Louis Schneiter (68 ans) – maire de Reims (UDF) <i>Ancien député de la Marne (1978-1981)</i>
Conseils généraux	▪ Philippe Boennec (50 ans) – Vice-Président du conseil général de Loire-Atlantique (UMP) <i>Maire de Pornic (1993-2014), futur député de Loire-Atlantique (2007-2012)</i>
	Bernard Bouchereau (58 ans) – Vice-Président du conseil général de la Charente-Maritime (UMP)
Conseil régionaux	▪ Elisabeth Morin (54 ans) – Vice-Présidente du Conseil Régional de Poitou-Charentes (UMP) <i>Future députée européenne (2007-2019), première questrice du Parlement européen (2014-2019)</i>
Personnalités qualifiées	
Conseil d'Etat	▪ Edouard Philippe (31 ans) – maître des requêtes <i>Futur maire UMP du Havre (2010-2017), Futur député (2012-2017) Futur premier ministre (2017-)</i>
Cour des comptes	Bruno Rémond (54 ans) – Conseiller maître <i>Adjoint au maire de Cachant (1992-2014), Enseignant d'études politiques de Paris.</i>
Universités	▪ Maurice Bourjol (77 ans) – Doyen de la faculté de droit de Tours
	▪ Tanneguy Larzul – Directeur de l'institut d'études politiques de Rennes. <i>Futur directeur adjoint du cabinet de l'Éducation Nationale (2009-2011)</i>
	Jean-Claude Nemery – Université de Reims Champagne-Ardenne
	▪ Marcel Piquemal (76 ans) – Professeur honoraire des Universités
Experts	▪ Claudette Brunet-Lechenault – Conseillère régionale de Bourgogne (PRG) <i>Maire de Bouzeron (1977-2001), Conseillère générale de Saône-et-Loire (1986-2004), membre du CESE (1994-2004)</i>
	Thierry Chandernagor (51 ans) – Maire de Mortroux (1989-2008) (PS) <i>Ancien président du Conseil Général de la Creuse</i>
	▪ Marie-Christine de Montecler – Journaliste
	Jean Proveux (63 ans) – Maître de conférences en géographie <i>Ancien député PS d'Indre-et-Loire (1981-1993), ancien conseiller général d'Indre-et-Loire (1979-1985), ancien conseiller municipal de Joué-lès-Tours (1983-1995)</i>
	Liliane Ricalens (...) – Journaliste <i>Ancienne rédactrice en Chef du Bulletin des élus locaux (-1999).</i>
	Jean-Luc Riethmuller (...) – Président de l'Union des conseillers généraux de France (UDF) <i>Ancien maire d'Essey-lès-Nancy (1978-2001)</i>
Secrétariat du CNFEL	

Directeur Général des Collectivités locales	Dominique Bur
Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale	Evence Richard
Chef du Bureau des élus locaux et des services aux collectivités locales	Nathalie Colin
Adjoint au chef de bureau	Monique Laroche
Chargé du secrétariat du CNFEL	Isabelle Bouton
Chargé du secrétariat du CNFEL	Patricia Daphné
■ Nouveaux membres	

Annexe 10 : Composition des 4^{ème} et 5^{ème} Conseil National de la Formation des Élus Locaux (au 13 février 2004 et 3 mai 2007)

Collège des élus	
Communes -500 habitants	Jean-Claude OPEC (62 ans) – maire de Pusy-et-Epenoux (DVG) Vanick Berberian (49 ans) – maire de Gargillesse-Dampierre (Modem) <i>Membre de l'Association des maires ruraux de France et futur Président.</i>
Communes 500-999 habitants	Alain Rousseau (53 ans)- maire de St Hilaire-de-Court (PCF) Claude Terouinard (67 ans) – maire de Châtillon-en-Dunois (RPR) <i>Conseiller général d'Eure-et-Loir (1999-)</i>
Communes 1000-3499 habitants	Marie-France Le Bozec (59 ans) – maire de la Ferrière-aux-Etangs (UDF) * Yves Rome (54 ans) – adjoint au maire de Bailleuil-sur-Thérain (PS) <i>Conseiller général de l'Oise (1988-2015), Ancien maire de Bailleuil-sur-Thérain (1989-2004), Ancien Député de l'Oise (1997-2002), futur Sénateur de l'Oise (2011-2017).</i> <u>Remplacé en 2007 par</u> * Thierry Tassez (49 ans) – maire de Verquin (PS)
Communes 3500-9999 habitants	Claude Miqueu (58 ans) – maire de Vic-en-Bigorre (DVG) <i>Ancien député des Hautes-Pyrénées (1988-1993), Conseiller général des Hautes-Pyrénées (1979-2015), maître de conférences à l'École Nationale de formation agronomique de Toulouse.</i>
Communes 10000-99999 habitants	Pierre Bourguignon (62 ans) – maire de Sotteville-lès-Rouen (PS) <i>Député de Seine-Maritime (1981-1986, 1988-1993, 1997-2012), Conseiller Régional de Haute-Normandie (1986-1989), président de l'Association des Maires de Villes et Banlieues de France (1993-2008).</i>
Communes + 100000	Jean-Louis Schneiter (71 ans) – maire de Reims (UDF) <i>Ancien député de la Marne (1978-1981)</i>
Conseils généraux	* Laurence Picard (50 ans) – Conseillère générale de Seine-et-Marne (UMP) <i>Adjointe au maire de Coulommiers</i> * Claude Jeannerot (59 ans) – Président du conseil général du Doubs (PS) <i>Futur sénateur du Doubs (2008-2014)</i>
Conseil régionaux	* Jacques Meyer – Vice-Présidente du Conseil Régional de Champagne-Ardenne (PS) <u>remplacé en 2007 par</u> * Michèle Sabban (53 ans) – Vice-Présidente du conseil régional d'Ile-

	de-France (PS) <i>Future présidente de l'Assemblée des régions d'Europe (2008-2013)</i>
Personnalités qualifiées	
Conseil d'Etat	* Mathieu Héron (29 ans) – maître des requêtes (UMP) <i>Futur directeur de cabinet de la garde des sceaux (2017-)</i> <u>remplacé en 2007 par</u> * Sibylle Veil (30 ans) – Auditeur <i>Future présidente-directrice de Radio France (2018-)</i>
Cour des comptes	Bruno Rémond (57 ans) – Conseiller maître (PS) <i>Adjoint au maire de Cachant (1992-2014), Enseignant d'études politiques de Paris.</i>
Universités	Maurice Bourjol (77 ans) – Doyen de la faculté de droit de Tours
	* Dominique Chagnollaud (48 ans) – Professeur à l'université Paris II <u>remplacé en 2007 par</u> * Jacques Caillosse – professeur de droit public à l'université de Paris II
	* Dominique Reynié (44 ans) – Professeur à l'institut d'études politiques de Paris <i>Directeur de l'observatoire interrégional du Politique, futur conseiller régional de l'Occitanie (LR)</i> <u>remplacé en 2007 par</u> * Olivier Dord - professeur de droit public à l'université de Paris X Nanterre
	Marcel Piquemal (79 ans) – Professeur honoraire des Universités
Experts	Claudette Brunet-Lechenault – Conseillère régionale de Bourgogne (PRG) <i>Maire de Bouzeron (1977-2001), Conseillère générale de Saône-et-Loire (1986-2004), membre du CESE (1994-2004)</i>
	Thierry Chandernagor (51 ans) – Maire de Mortroux (1989-2008) (PS) <i>Ancien président du Conseil Général de la Creuse</i>
	* Geneviève Broussy – Conseillère municipale d'Auch (UMP)
	* Philippe Goujon (50 ans) – Sénateur, Conseiller de Paris (UMP) <i>Député (1993-1995 ; 2007-2017), futur maire du 15^e arrondissement de Paris (2008-)</i> <u>remplacé en 2007 par</u> * Marcel Astruc – maire de Montpeyroux (UMP)
	* Danièle Pages – Première adjointe au maire de Perpignan (UMP)
	* Bertrand Sabot (44 ans) – Adjoint au maire de Meudon. (DVD)
Secrétariat du CNFEL	
Directeur Général des Collectivités locales	
	Dominique Bur
Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale	
	Michèle Kirry
Chef du Bureau des élus locaux et des services aux collectivités locales	
	Claude Chagnet
Adjoint au chef de bureau	
	Martine Chenaf
Chargé du secrétariat du CNFEL	
	Marie-Paule Shorkar
Chargé du secrétariat du CNFEL	
	Patricia Boileau
*	Nouveaux membres

Annexe 11 : Composition des 6^{ème} et 7^{ème} Conseil National de la Formation des Élus Locaux (au 17 septembre 2010 et 30 décembre 2013)

Collège des élus	
Communes -500 habitants	Vanick Berberian (55 ans) – maire de Gargillesse-Dampierre (Modem) <i>Membre de l'Association des maires ruraux de France et futur Président.</i>
	* Yves Coussain (66 ans) – maire de Teissière-lès-Boulies (DVD) <i>Député du Cantal (1988-2007), ancien conseiller général du Cantal (1985-2004)</i>
Communes 500-999 habitants	Jean-Claude OPEC (68 ans) – maire de Pusy-et-Epenoux (DVG)
	* Pierre Thomas (51 ans) - maire d'Ygrande (PCF) <u>Remplacé en 2014 par</u> * Daniel Thouvenin (58 ans) – maire de Villorceau (DVG)
Communes 1000-3499 habitants	* Guy Billoudet (51 ans) – maire de Feillens (DVD)
	Thierry Tassez (52 ans) – maire de Verquin (PS)
Communes 3500-9999 habitants	* Louis Caseilles (69 ans) – maire de Toulouges (DVG) <i>Maire de Saint-Laurent-de-Cerdans (2014...)</i>
Communes 10000-99999 habitants	Pierre Bourguignon (68 ans) – maire de Sotteville-lès-Rouen (PS) <i>Député de Seine-Maritime (1981-1986, 1988-1993, 1997-2012), Conseiller Régional de Haute-Normandie (1986-1989), président de l'Association des Maires de Villes et Banlieues de France (1993-2008).</i>
Communes 100000 +	* Michèle Monties-Courtois – maire-adjoint de Boulogne-Billancourt (UMP) <i>Contrôleur d'Etat au Ministère de l'Economie.</i>
Conseils généraux	Claude Jeannerot (65 ans) – Président du conseil général du Doubs (PS) <i>Futur sénateur du Doubs (2008-2014)</i> <u>Remplacé en 2014 par</u> * Jean-Yves Gouttebel (61 ans) – président du conseil général du Puy-de-Dôme (DVG)
	* Guy de Kersabiec – Vice-président du conseil général du Morbihan (DVD)
Conseil régionaux	Michèle Sabban (56 ans) – Vice-Présidente du conseil régional d'Ile-de-France (PS) <i>présidente de l'Assemblée des régions d'Europe (2008-2013)</i>
Personnalités qualifiées	
Conseil d'Etat	* Pierre Chaubon (56 ans) – Conseiller d'Etat (DVD) <i>Maire de Nonza (2014-2020), Membre de la collectivité de Corse, président de la Communauté de Communes.</i>
Cour des comptes	Bruno Rémond (57 ans) – Conseiller maître (PS) <i>Adjoint au maire de Cachant (1992-2014), Enseignant d'études politiques de Paris.</i>
Universités	Claude Miqueu (64 ans) – maire de Vic-en-Bigorre (DVG) <i>Ancien député des Hautes-Pyrénées (1988-1993), Conseiller général des Hautes-Pyrénées (1979-2015), maître de conférences à l'École Nationale de formation agronomique de Toulouse.</i>
	Jacques Caillosse – professeur de droit public à l'université de Paris II <u>Remplacé en 2014 par</u> * Alain Pariente – Maître de conférences de droit public
	Olivier Dord - professeur de droit public à l'université de Paris X Nanterre <u>Remplacé en 2014 par</u>

	* Frédéric Rolin – professeur de droit public
	* Philippe Sueur (64 ans) – Professeur de droit public (UMP) <i>Maire d'Enghien-les-Bains</i> <u>Remplacé en 2014 par</u> * Charles Vautrot-Schwarz - Professeur de droit public
Experts	Claudette Brunet-Lechenault – Conseillère régionale de Bourgogne (PRG) <i>Maire de Bouzeron (1977-2001), Conseillère générale de Saône-et-Loire (1986-2004), membre du CESE (1994-2004)</i> <u>Remplacé en 2014 par</u> * Marie-France le Bozec – ancienne maire de la Ferrière-aux-étangs (DVD)
	Thierry Chandernagor (57 ans) – Maire de Mortroux (1989-2008) (PS) <i>Ancien président du Conseil Général de la Creuse</i>
	Geneviève Broussy – Conseillère municipale d'Auch (UMP)
	Marcel Astruc – maire de Montpeyroux (UMP)
	Danièle Pages – Première adjointe au maire de Perpignan (UMP)
	Bertrand Sabot – Ancien adjoint au maire de Meudon. (DVD)
Secrétariat du CNFEL	
Directeur Général des Collectivités locales	
Eric Jalon	
Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale	
Agnès Reiner	
Chef du Bureau des élus locaux et des services aux collectivités locales	
Claude Chagnet	
Chargé du secrétariat du CNFEL	
Farida Belbey	
Chargé du secrétariat du CNFEL	
Margot Bertaud	
*	Nouveaux membres

Annexe 12 : Organismes agréés en lien avec les membres du CNFEL

Noms	Périodes	Relations avec les organismes de formation agréés par le CNFEL
François Paour	1993-2001	Président de la Fédération Nationale des maires ruraux (FNMR) Membre du conseil d'orientation de l'Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des élus locaux (IRFEL) Membre de l'Association pour la formation dans les marchés publics
Jean-Luc Riethmuller	1993-2001	Membre du conseil d'orientation de l'Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des élus locaux (IRFEL)
Marc Censi	1993-2000	Membre du Bureau de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) Président de la société d'économie mixte du Grand Rodez
Pierre Bourguignon	1993-2019	Membre de la Fondation Nationale des Elus Socialistes et Républicains (FNSER)
Claude Miqueu	1993-2017	Membre du conseil d'administration de Mairie 2000
Thierry Chandernagor	1993- en cours	Administrateur de l'Office Internationale de l'eau Administrateur de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FNADE)

Christian Carrière	1993-1996	Président de l'association des maires d'Eure-et-Loir (ADM 28). Directeur de l'Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des élus locaux (IRFEL)
Claude Terouinard	1993-2010	Membre du Bureau du Mouvement National des élus locaux (MNEL) Trésorier l'Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des élus locaux (IRFEL)
Serge Regourd	1993-2000	Membre du Conseil d'administration du Centre d'étude et de recherches internationale sur la gestion et information des collectivités territoriales Membre du conseil d'orientation de l'Institut National d'Information, de Recherche et de Formation des élus locaux (IRFEL)
Pierre-Yves Collombat	2001-2004	Premier Vice-Président de la Fédération des Maires Ruraux (FNMR)
Jean-Yves Gouttebel	2013-2016	Dirigeant de l'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET)
Vanick Berberian	2004- en cours	Membre de l'équipe animatrice de l'Institut de Formation des Elus Démocrates (IFED) Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Jean-Claude Opec	2004-2016	Président de l'Association des maires de Haute-Saône (ADM 70)

Annexe 13 : Composition politique du CNFEL

Mandats du CNFEL	1 ^{er} mandat	2 ^{ème} mandat	3 ^{ème} mandat	4 ^{ème} mandat	5 ^{ème} mandat	6 ^{ème} mandat	7 ^{ème} mandat
Années	1993-1996	1998-2000	2001-2003	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2014-2016
Président de la République	J. Chirac	J. Chirac	J. Chirac	J. Chirac	N. Sarkozy	N. Sarkozy	F. Hollande
RPR / UMP / LR	6	4	4	6	6	6	5
DVD	3	7	8	6	6	6	6
DVG	1	1	1	1	2	3	6
PS	2	6	4	6	6	6	5
PCF	1	0	0	0	0	1	0
NR	7	6	7	5	4	2	3
Total	20	24	24	24	24	24	24

Titre : La formation des élus locaux en France (1880-2020). Les conditions d'une institutionnalisation instable.

Mots clés : Politique, élus locaux, collectivités locales, formation, socialisation

Résumé : La formation des élus est un droit paradoxal. Son importance démocratique pour faciliter l'accès et l'exercice des mandats fait aujourd'hui consensus. Pourtant son usage reste très minoritaire chez les élus en fonction. Pour comprendre ce désajustement entre rhétorique et pratique, une étude de son institutionnalisation est nécessaire. En revenant à la fois sur les conditions qui permettent sa genèse et sa reconnaissance législative, sa régulation par l'État ainsi que les usages des élus locaux, l'objectif sera de montrer que la formation des élus reste une pratique marginale dans les parcours électif moins par le désintérêt des élus locaux que par l'instabilité qui la caractérise. Malgré qu'elle soit un droit attaché à l'exercice des mandats, la formation des élus locaux est une institution instable dont la forme varie suivant les périodes.

Title : The training of local elected officials in France (1880-2020). Conditions of an unstable institutionalization

Keywords : Political, local elected officials, local communities, training, socialization

Abstract : Training for elected officials is counterintuitive. Its democratic value to facilitate the access and exercise of the local mandates is recognised by all. Yet, few elected representatives in office ask for such training. In order to understand the imbalance between rhetoric and practice, a study of its institutionalization is essential. By questioning simultaneously the conditions that allow its genesis and legalization, its regulation by the state as well as how it is used by local elected officials, the aim of this research is to show how training for elected locals remain a marginal practice in the elective career path less from the disinterest of local elected officials than from the instability it is characterized by. Despite being a right tightly associated to the exercise of local mandates, the training for local elected locals is an unstable institution whose shape varies through time.