



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon • 75005 Paris

Auteur

Pierre CAMUS

Docteur en sociologie
Université de Nantes
CENS (UMR 6025)

pierre.camus@etu.univ-nantes.fr

ACTUALITÉS DES THÈSES : LAURÉATS DU PRIX DE THÈSE DU GRALE ET THÈSES DISTINGUÉES PAR LE JURY DU PRIX

LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EN FRANCE (1880-2020). LES CONDITIONS D'UNE INSTITUTIONNALISATION INSTABLE

Premier Prix de thèse du GRALE en 2022, Prix Georges Dupuis des collectivités territoriales

Il ressort de la littérature qui interroge l'apprentissage du rôle d'élu que le métier politique n'est pas réductible à un « corps de savoirs bien définis »¹, 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 rôle². 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 »³ individuels en situation directe d'interaction avec les agents institutionnels.

Pourtant, il existe depuis bientôt une trentaine d'années en France une législation qui prévoit et encadre une « formation » en direction des élus locaux.

¹ A.-C. DOUILLET, R. LEFEBVRE, *Sociologie politique du pouvoir local*, Collection U, Armand Colin, Paris, 2017, p. 102.

² J. LAGROYE, « Être du métier », *Politix*, vol. 7, n° 28, 1994, p. 5-15.

³ D. DEMAZIÈRE, « Les élus locaux débutants, découverte du travail politique et production des professionnels » in D. DEMAZIÈRE, Ch. GADÉA (dir.), *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, 2009, p. 197-206.



grale@univ.paris1.fr



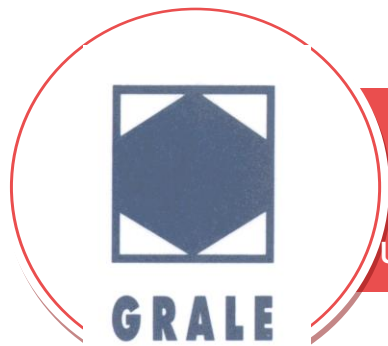
[@g_grale](https://twitter.com/g_grale)



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

Issue directement de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux⁴, elle permet aux élus locaux français⁵ de bénéficier d'un total de 18 heures de formation pour « faciliter l'exercice de leur charge » et, plus récemment⁶, 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 professionnalisantes⁷.

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 20 000 à utiliser l'un des deux droits chaque année⁸ pour des raisons qui restent encore peu comprises. Une telle situation ne peut qu'inviter à s'interroger sur l'aspect subsidiaire, voire 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 Navarre⁹, Delphine Dulong¹⁰ ou encore de Stéphane Cadiou¹¹, ne le font que pour mieux insister sur son caractère accessoire et secondaire¹².

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

⁴ Modifiée et étendue par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la loi 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.

⁵ C'est-à-dire les élus municipaux, intercommunaux, départementaux et régionaux.

⁶ 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 1^{er} janvier 2017.

⁷ 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 euros annuels cumulables dans la limite d'un plafond de 700 €.

⁸ 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. B. ACAR, X. GIGUET, G. MORIN, F. SCHECHTER, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, janvier 2020.

⁹ M. NAVARRE, « 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>.

¹⁰ D. DULONG, *La construction du champ politique*, Rennes, Didact Sciences Politiques, PUR, 2010, p. 92-93.

¹¹ S. CADIOU, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, PUG, 2009 p. 152.

¹² 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. J.-Cl. THOENIG, F. DUPUY, *Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateurs locaux*, Paris, ed. Cujas, coll. « GRAL », 1980, p. 81-101. F. GRENIER, A. MÉVELLEC, « Training local elected officials : professionalization amid tensions between democracy and expertise », *Lex Localis* (1) : 33-51, January 2016.





CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

mouvement de technicisation et de complexification de leurs activités¹³, 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 régulé directement par l'État et fort de plus de 200 organismes¹⁴ 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 fonction ?¹⁵ 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, ce travail de thèse a pris pour objectif de résoudre une énigme en réinterrogeant en toile de fond, une des facettes les moins étudiées de la professionnalisation des élus. Pourquoi la formation apparaît-elle 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, cette enquête a cherché à rendre compte de cette relégation. L'hypothèse centrale de la thèse 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'années, 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 a été dédiée à 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 XIX^e siècle, la formation se départisanise dans les années 1960 lorsque de nouvelles associations s'en emparent et renouvellent ses finalités. La formation des élus perd son caractère

¹³ Un mouvement provoqué aussi bien par la délégation croissante de responsabilités, la montée des normes enserrant la production des politiques publiques que par le décloisonnement 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. Voir J. DUBOIS, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveau face aux défis de l'aménagement*, Rennes, PUR, 2009, p. 216.

¹⁴ Au 1^{er} janvier 2021

¹⁵ Il s'agit du Conseil National de la Formation des Élus Locaux (CNFEL) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).





CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

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 dédoublement 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'élus apparaît comme évidente.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12, place du Panthéon •

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.

Au final, ces trois parties permettent de dégager une hypothèse commune pour résoudre le paradoxe entre l'importance théorique de la formation des élus et son faible usage.

Tout comme la loi sur la parité¹⁶ devait permettre de « rénover » la politique par l'entrée d'un nouveau public capable de faire « autrement »¹⁷, la formation des élus est régulièrement présentée comme un outil de « réenchâtement » en ce qu'elle prétend rendre accessible à tout l'exercice des mandats locaux. 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 « prédestinés » et/ou se satisfaisant d'une socialisation tacite.

Néanmoins, la formation des élus porte en elle un paradoxe. En cherchant à réenchâter l'engagement politique, elle participe également à le désenchâter. D'un côté, elle accrédite le principe même qu'elle essaie de combattre. En déclarant rendre accessible à tout l'exercice des mandats locaux, elle induit, par sa seule existence, une conditionnalité de compétences. Les fonctions locales ne seraient pas accessibles à n'importe qui sans préparation préalable ou formation continue. La formation des élus remet ainsi 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 »¹⁸, la notion « d' élu professionnel » agit comme une figure repoussoir.

Si la formation des élus reste aujourd'hui une institution instable, comme en témoigne la régulation exercée par le CNFEL et l'usage qu'en font les élus, 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' élu 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.

Nov. 2022

¹⁶ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999.

¹⁷ C. ACHIN, S. LÉVÊQUE, « La parité sous contrôle. Égalité des sexes et clôture du champ politique », *op. cit.*

¹⁸ D. DULONG, *La construction du champ politique*, Rennes, Didact Sciences Politiques, PUR, 2010, p. 92-93.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 78 83 87



<https://gis-grale.fr>