

Histoire de la formation des élus locaux en France (1880-2020)

Les premiers modèles de formation pour les élus locaux (1890-1960)

L'idée de former les élus locaux en France n'a pas toujours existé. Jusqu'à la seconde moitié du 19^{ème} siècle, l'usage du suffrage universel masculin n'est pas stabilisé et les communes sont administrées par une classe notabiliaire qui exerce ses charges de manière occupationnelle et honorifique¹ après désignation préfectorale². La commune n'est pas encore, à cette époque, une institution compétente dans la formulation et la conduction d'une action publique autonome ; elle se place bien plus comme un relais territorialisé du pouvoir central.

C'est avec la promulgation et la stabilisation de la III^{ème} République que les conditions sociales propices à l'émergence d'une formation des élus se construisent peu à peu. 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 écartés des responsabilités locales. C'est le cas du Parti Ouvrier Français (POF) qui entreprend, dès le début des années 1890, de faire de l'administration des villes un nouveau terrain de lutte contre les élites traditionnelles et patronales.

De conception guesdiste³, le socialisme municipal qui se déploie dans les premières communes conquises par le POF à la suite des élections municipales de 1892 ne reconnaît aucune personnification du mandat. L'élu ouvrier, désigné comme membre d'une classe, ne doit être que le relais fonctionnel du Parti et des décisions qu'il adopte. C'est dans cette volonté de supervision qu'une « Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français » est créée en 1896. Son objectif consiste à encadrer les élus locaux au sein d'une instance commune pour assurer la bonne application des dispositions du « Programme de Lyon » adopté en 1891. En plus de la création d'un « centre de ressources », le programme ouvriériste se décline également au sein de la Fédération en séries de formations dispensées aux militants élus par les cadres du parti sur les sujets phares du mouvement socialiste tels que l'assistance sociale, la politique culturelle ou encore la gestion socialiste du budget des communes⁴.

Ainsi, et contrairement à l'idée que l'on s'en fait aujourd'hui, la formation des élus locaux naît moins comme un outil d'apprentissage au service des élus que comme un dispositif de contrôle. Mais cet usage va vite connaître des évolutions. Le tournant du 20^{ème} siècle marque en effet le début d'une déroute électorale du POF qui perd la

¹ Briquet Jean-Louis, « Notable et processus de notabilisation aux XIX^e et XX^e siècles ». 2012. <hal-00918922>

² Worm Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables » In: *Sociologie du travail*, 8^e année n°3, Juillet-septembre 1966. L'administration face aux problèmes du changement, sous la direction de Michel Crozier. pp. 249-275.

³ Doctrine du socialisme français nommé d'après Jules Guesde qui théorise une préparation méthodique de la révolution par la lutte des classes.

⁴ Bulletins mensuels de la Fédération Nationale des élus du Parti Ouvrier Français, n°1-12, 1899-1900. Archives Nationales.

majorité des villes précédemment conquises. En cause, les critiques adressées par les élites traditionnelles aux manières d'être et de faire des élus d'origines populaires qui se révéleraient incapables d'assurer la gestion des affaires courantes et d'incarner une figure acceptable de l'édile⁵.

C'est à un procès en illégitimité de ses élus que le mouvement socialiste doit répondre. Recomposé depuis 1905 au sein de la jeune Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO), le socialisme municipal se reconfigure autour d'une nouvelle génération d'élus qui tire des échecs passés le constat que « l'éducation municipale » doit avoir un rôle majeur pour combattre l'illégitimité ouvrière des militants envoyés en mandat. C'est le cas d'Albert Thomas ou d'Henri Sellier qui créent successivement au sein de la SFIO un « bureau d'information permanent »⁶ puis une « société d'études et de documentation municipale des villes » dont l'action consiste à « aider dans leur tâche les camarades administrateurs »⁷.

Malgré le fait que ces deux organes ne survivront pas à l'exclusion de leur créateur, la formation des élus va trouver un terrain plus propice pour se développer à partir des années 1925-30 au sein du Parti Communiste Français. Après avoir vu la majorité de ses cadres préférer la seconde à la troisième internationale, le Parti Communiste Français se « bolchevise » en adoptant une stratégie de recrutement et de promotion privilégiant les militants conformes à une norme sociale « prolétaire »⁸.

En reprenant à son compte les initiatives mises en place par H. Sellier durant sa courte adhésion, le PCF se dote en complément de son réseau d'écoles pour militant, d'un organe de formation pour ses élus ; la « société de recherches documentaires et d'informations municipales »⁹. La volonté est de doter les élus communistes d'un capital culturel « contrôlé », leur permettant conjointement de contrecarrer les processus d'illégitimation culturelle et sociale dont ils font l'objet tout en créant chez eux un fort sentiment de loyauté pour décourager les tentatives de notabilisation¹⁰ ou les dérives de « crétinisme municipal »¹¹.

La forme partisane de la formation reste ainsi l'apanage des partis de la gauche révolutionnaire jusque dans les années 1960, moment de l'entrée discrète de nouveaux élus municipaux provenant de patronages catholiques qui vont participer à en redéfinir

⁵ Lefebvre Remy, « « 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.

⁶ Bellanger Emmanuel, « Un siècle de vie municipale en terre socialiste », *Histoire du Pré-Saint-Gervais*, Paris, Créaphis, 2004, pp. 166-189, p. 182

⁷ Bellanger Emmanuel, « Ivry, Banlieue Rouge. Une histoire politique dans la France Urbaine du 20^e Siècle », Paris, Créaphis, 2017, pp. 127-128.

⁸ Siblot Yasmine, « Ouvriérisme et posture scolaire au PCF. La constitution des écoles élémentaires (1925-1936) », In *Politix*, Vol 15, n°58, 2002 pp. 167-188.

⁹ Société visible au travers de la biographie de l'un de ses directeurs : d'A. Havez, in *dictionnaire du mouvement ouvrier*. URL : <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article24330>

¹⁰ Pudal Bernard, « Prendre Parti. Pour une sociologie historique du PCF », Paris, Presses de sciences Po, 1989.

¹¹ 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. 306-310

les fonctions et finalités. Réunis au sein de « l'Union de la Gauche Socialiste » (UGS), ces militants chrétiens déconfessionnalisés entrent en fonction lors des élections municipales de 1959 par le biais de la politique « de la main tendue »¹² du PCF. Eparpillés et en faible nombre, leur éloignement et leur méconnaissance de l'institution communale les incitent à créer une association d'entraide nommée « Association Démocratique des Elus Locaux et Sociaux » (ADELS).

Pensée au départ pour être une plate-forme de liaison pour répondre aux demandes et d'information et de formation des élus de l'UGS, l'ADELS va rapidement devenir une association d'associations¹³, un lieu de rencontre entre divers mouvements de pensées et d'actions citoyennes¹⁴. Finalement, sa vocation d'instance formatrice va se confondre pendant un temps avec sa place d'organisation satellite de la « nouvelle gauche » en participant activement à l'émergence du Parti Socialiste Unifié (PSU) et en devenant son organe de formation officieux.

Cependant, ces liens vont se distendre en 1963 lorsque le PSU entend passer d'une entreprise « d'unification des courants socialistes » à celle d'une « refondation idéologique du socialisme »¹⁵. Sans renoncer à sa vision démocratique de la vie locale, l'ADELS renonce à son statut d'organisme para-politique pour se tourner vers des missions d'éducatrices populaires. Le changement n'est pas fortuit. Perdant la plupart de ses financements issus de l'univers politique, la requalification de ses activités lui permet de prétendre à l'agrément des ministères de l'Education Nationale et de la Jeunesse et des Sports.

Indépendante politiquement, 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. La figure mise en avant est dès lors celle de « l'animateur local », « cadre naturel »¹⁶ des territoires qui, par la formation, peut devenir une force militante capable d'incarner un idéal de renouvellement démocratique et faire advenir les conditions d'une décentralisation effective des pouvoirs.

Ainsi, si elle naît dans une logique de contrôle partisan et de légitimation des élus de catégories populaires au tournant du 20^{ème} siècle, la formation des élus se décline parallèlement à partir des années 1960 comme une action d'éducation populaire menée

¹² Position prise par Maurice Thorez, secrétaire du PCF, en Avril 1936. La « politique de la main tendue » rompt avec la logique de « lutte de classes » prônée depuis le congrès de tour de 1920 et sera retenue comme le début de l'ouverture du PCF vers les forces politiques non communistes progressistes telles les mouvements de chrétiens de gauche.

¹³ 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.

¹⁴ Telles que « Vie Nouvelle », « Citoyen 60 » ou « Peuple et Culture », des syndicats et chercheurs, ainsi que des journalistes, avocats ou urbanistes etc.

¹⁵ 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.

¹⁶ Archives internes de l'ADELS. BNF.

par les milieux démocrates-chrétiens au service d'un renouvellement de la vie politique locale. Malgré quelques autres actions au niveau local, comme celle entreprise dans la petite commune de Crolles¹⁷, la formation des élus reste une activité plutôt marginale qui concerne principalement les élus locaux de la périphérie parisienne, membres des partis de gauche.

Essor et structuration de la formation des élus (1970-1990)

Les années 1970 représentent une période charnière pour la structuration de la formation des élus locaux. De pratique marginale et localisée, elle se popularise auprès d'un nombre croissant d'acteurs et d'institutions.

Dans un contexte de démocratisation de la formation tout au long de la vie pour les salariés¹⁸ et les agents territoriaux¹⁹, plusieurs périodiques édilitaires²⁰ relaient le sentiment de certaines associations d'élus locaux d'être les grandes oubliées des réformes. Elles problématisent le sujet en invoquant le décrochage supposé des élus locaux face à une administration toujours plus professionnalisée et une complexification de l'action publique. Surtout que les élections municipales de 1971 et 1977 participent à renouveler 25% de la classe politique locale²¹, faisant entrer en fonction de nouveaux élus en demande d'assistance et de conseils.

De plus, face au ralentissement de l'économie mondiale et d'une remise en cause de l'échelon étatique dans la production des politiques publiques²², les collectivités sont perçues comme une solution permettant à l'Etat de déléguer certaines de ses responsabilités d'ordre microéconomiques et de se recentrer sur des missions plus régaliennes. Ces réflexions, qui se formalisent au niveau gouvernemental autour de projets de réformes comme celui du rapport d'Olivier Guichard « Vivre Ensemble »²³, laissent présager chez les acteurs locaux d'une évolution probable des responsabilités locales et les incitent à militer pour le développement des outils leur permettant d'assurer activement leurs futures compétences.

En devenant un objet de revendication grandissant chez les élus locaux et leurs associations représentatives, l'intérêt pour la formation va grandir pour trois types de

¹⁷ Muller Claude, « 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>.

¹⁸ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, dite loi Delors, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972.

¹⁹ Loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 portant modification du code de l'administration communale et relative à la formation et à la carrière du personnel communal et applications.

²⁰ Journaux édilitaires tels que « Vie Publique, le journal des élus », « Le Quotidien du Maire », « Pouvoirs Locaux » etc.

²¹ Chaussebourg Anne, Rollat Alain. Chapitre III. — Les Associations d'élus. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 1, 1981. pp. 91-116.

²² Rosanvallon Pierre, « La crise de l'État providence », Paris, Seuil, 1981

²³ Guichard Olivier, « *Vivre ensemble* », rapport de la Commission Guichard, La Documentation française, Paris, 1976

structures distinctes ; les associations d'élus, les associations d'éducation permanente et les universités, qui vont chacune proposer des visions singulières de formation.

Structures les plus importantes numériquement à s'emparer de la question, les associations d'élus vont se diviser en trois sous-ensembles ; d'un côté les associations d'élus « généralistes »²⁴ proposent une formation en direction de l'ensemble des élus locaux sur des sujets d'ordre généraux et plutôt techniques. C'est notamment de cas de l'ARIC, créée en 1971 sur ce modèle. Les associations d'élus « thématiques »²⁵ organisent plus des sessions pour un type donné d'élus sur des thèmes précis ; la ruralité, les femmes élues, le littoral, la montagne etc. Enfin, les associations d'élus « partisans »²⁶, émanation des partis, proposent des formations politiquement marquées aux élus proches des courants représentés.

Relativement moins présentes que les premières, les associations d'éducation permanente vont se distinguer des associations d'élus par une ouverture plus large de leurs stages qui ne se limitent pas aux seuls acteurs politiques. Ces associations se divisent en deux sous-ensembles ; les associations d'éducation « populaires »²⁷ qui entretiennent par la pratique de la formation des élus des objectifs militants de démocratisation de la vie locale, et les associations de formation « professionnelles »²⁸ qui ne considèrent les élus que comme une catégorie singulière de professionnels qui exprime des besoins de formation. Dans les deux cas, les élus sont formés en même temps que d'autres publics (militants, membres d'associations, fonctionnaires, salariés etc).

Enfin, et de manière plus sporadique, les universités²⁹ imaginent des sessions de formation pour les élus en prenant appui sur leurs capacités et expériences pédagogiques. Cependant, en répétant les modèles qu'elles proposent à leurs étudiants, la formation est souvent théorique et tournée vers des finalités qualifiantes que recherchent peu les élus.

Le début des années 1970 est donc une période où la pratique de la formation se développe de manière éparpillée, en dehors de tout cadre législatif et de financement.

²⁴ Comme l'Association Régionale d'information des collectivités territoriale (ARIC) ou l'Association départementale d'information des communes de Loire-Atlantique (ADICLA) ou plus largement, l'ensemble des Associations départementales de maire reliées à l'AMF.

²⁵ Comme L'Association National des Maires du Littoral (ANEL), l'Association des Conseillères Municipales de l'Isère (ACMI), le Centre d'Information des Communes Rurales (CICOR) etc.

²⁶ L'Association National des élus communistes et républicains (ANECR) pour les élus communistes, l'Association national des élus locaux radicaux et socialistes (ANERS) pour les élus de centre-gauche, Le Centre de Formation des élus locaux (CEFEL) pour les élus de la droite et du RPR etc.

²⁷ Telles « La Fédération Léo-Lagrange », « l'ADELS » ou les « Groupes d'actions municipales » (GAM).

²⁸ L'Office Régional d'Information et de Coordination de formation permanente (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'Education permanente (IREP) ou encore le Groupement d'éducation permanente et d'Animation de Grande-Synthe (GEPAG).

²⁹ Comme l'Université Paris I Sorbonne, Grenoble II, Lyon III, Dijon, ou encore Strasbourg III etc.

Cet émiettement du marché va toutefois connaître un ralentissement au tournant des années 1980.

En 1978, poussés par la nature des débats parlementaires³⁰, le Ministère de l'Intérieur³¹ et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) prennent conscience du retard qu'ils ont pris sur le sujet comparativement à d'autres administrations d'Etat³² et décident de reprendre la main sur une question en évolution et qu'ils estiment être de leur ressort exclusif.

Premièrement, à l'aide du Centre de Recherche en Urbanisme (CRU)³³, la DGCL convoque le 16 février 1979 les principaux acteurs de formation qu'elle a réussi à identifier pour instaurer les prémices d'une coordination nationale. Deuxièmement, le 14 mars de la même année, le Ministère de l'Intérieur organise et prend la présidence d'un groupe de travail interministériel pour recenser les moyens de formation des différentes administrations d'Etat en direction des élus³⁴. Dans les deux cas, Ministère de l'Intérieur et DGCL essaient de faire prévaloir une vision plus « informative » que formatrice. L'objectif défendu étant qu'il serait préférable que les élus « sachent appliquer » plutôt qu'ils puissent « faire par eux-mêmes ».

Si cette vision est adoptée par les Ministères de l'Education Nationale, des Universités, et de l'Equipement, les organismes de formation, qui souhaitent dispenser de véritables enseignements aux élus, l'a refuse et rompent les relations.

Face à cet échec, le CRU se dissout et les structures de formation s'émancipent de la tutelle ministérielle en organisant par eux-mêmes deux rencontres de « coordinations nationales »³⁵. Ces dernières débouchent en 1981 sur la création de l'Association pour l'information et la formation des élus locaux (AIFEL) qui changera de nom en 1990 pour devenir la Fédération Nationale pour la formation des élus locaux (FNFEL). L'objectif de ces structures qui se succèdent n'est pas d'organiser par elles-mêmes des stages de

³⁰ Projet de loi n°187 « pour le développement des responsabilités des collectivités locales ». 20 Décembre 2018.

³¹ Tels que Pierre Richard, alors directeur de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

³² Certains ministères organisent en effet des sessions de formation pour les élus au travers d'organismes à qui ils délèguent certaines actions comme, par exemple, le Ministère de l'Education Nationale avec l'Association pour la formation, l'information et la documentation des élus locaux (AFIDEL).

³³ Créé en 1962 par le Ministère de la Construction et le Ministère de l'Education Nationale, le Centre de Recherche en Urbanisme (C.R.U) 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. Il sera mandaté par le ministère de l'intérieur à partir des années 1978-79 pour assurer par défaut une structuration nationale de la formation des élus jusqu'en 1980.

³⁴ Note à l'intention de Monsieur le Directeur Générale 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.

³⁵ 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 », Office régional d'information et de coordination d'éducation permanente, Octobre 1980, Lille. Annexes.

formation, mais de promouvoir et de diffuser la formation pour les élus en tant que structure d'appui technique aux organismes et associations qui la composent. En soit, elles deviennent des groupes d'entraides et de lobby pour faire reconnaître non pas « le droit » de formation pour les élus mais bien plus « un droit » singulier de formation qui serait tourné vers l'ensemble des élus locaux dans une logique d'apprentissage des compétences techniques nécessaires à l'exercice des mandats locaux. Scellant l'alliance d'une vision générale et professionnelle³⁶ de la formation, ces deux structures prétendent successivement harmoniser une offre de formation au niveau national en délaissant les visions plus militantes des organismes partisans ou d'éducation populaire.

De leur côté, même si elles essaient de copier l'idée d'une fédération nationale en créant en Mars 1982 l'éphémère « Centre Interuniversitaire de formation des élus locaux » (CIFDEL)³⁷, les universités françaises ne semblent pas réussir à rendre leurs formations spécialement attractives, critiquées par les élus pour leur aspect trop théorique et éloigné des besoins concrets des apprenants³⁸.

La mise en législation de la formation des élus (1970-1992)

Parallèlement à l'essor et la structuration du marché, se forme au sein du champ politique un consensus entre les principaux partis politiques pour reconnaître la formation des élus comme un droit. Unanimes sur le constat, les appareils politiques se retrouvent également pour en circonscrire le périmètre. Il ne s'agit en aucun cas pour eux d'encourager une professionnalisation, c'est à dire de participer à la consécration d'une « classe politique » éloignée des citoyens et administrativement omnipotente, ou encore d'appeler à une « fonctionnarisation » de ces derniers les faisant agents d'Etat. Il s'agit plus modestement d'aider les élus à s'ajuster aux évolutions des charges locales et jouer leur rôle de « décideurs éclairés ». Dans cet esprit, la formation ne peut ni être similaire à celles que suivent les agents au sein du CFPC, ni relever de la compétence exclusive de l'Etat.

Ces différentes réflexions trouvent un écho chez un nombre de plus en plus important d'hommes politiques et de hauts-fonctionnaires convertis à la critique de l'hypertrophie de l'Etat central et qui imaginent, bien avant les lois de 1982-83, des scénarios de décentralisation et de réformes des conditions d'exercice des mandats. Dans ce contexte, la question des indemnités, du droit d'absence et de congé, de la responsabilité pénale ou de la formation deviennent des sujets réguliers de discussions et de débats parlementaires.

³⁶ Dans la mesure où elle sont composées d'associations d'élus généralistes et d'associations de formation professionnelle.

³⁷ Maisl Herbert, Pouyet Bernard, « La formation des responsables locaux », in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 4, 1984, pp. 503-513.

³⁸ Cette difficulté des universités avec la formation des élus locaux est visible dans le document : « 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.

Cependant, face aux diverses problématiques avec lesquelles elle est associée, la formation des élus apparaît comme une préoccupation secondaire. Le rapport Boileau³⁹ de 1978, synthétisant les différents débats et projets de lois sur le sujet, objective cette relégation en ne la faisant apparaître que dans les « dispositions complémentaires ». Les débats et polémiques portant bien d'avantage sur la question des indemnités et de la gratuité, réelle ou supposée, des fonctions locales.

Également, le projet de loi n°187 relatif au « développement des responsabilités des collectivités locales », qui voit le jour à la fin de l'année 1978, prévoit de ne statuer qu'à minima sur la question ; seul un article relatif à la formation est mis aux voix⁴⁰.

Si ce projet de loi ne survit pas à l'alternance politique de 1981, certains principes structurants le droit actuel de la formation des élus sont pourtant déjà énoncés ; l'idée d'un financement public assuré par les collectivités locales, la présence d'un agrément délivré par une « autorité compétente », ou encore l'existence d'une diversité d'acteurs dans l'offre de formation. Autant d'éléments qui seront temporairement délaissés par les lois de décentralisation des années 1982-83 qui renvoient à la promulgation de lois futures l'élaboration d'un statut de l'élu local adapté à la hausse des responsabilités concédées aux collectivités.

Abandon assez paradoxal puisque la réforme des conditions d'exercice des mandats locaux faisait partie des priorités du nouveau gouvernement socialiste. En effet, dès la fin de l'année 1981, le sénateur Marcel Debarge est chargé de la présidence d'une commission dont la mission est de formuler des propositions pour les faire évoluer.

Rendues le 22 Janvier 1982, les conclusions du rapport donnent pour la première fois à la formation un caractère primordial, avant même la question des indemnités. Premier dispositif précisé, la commission imagine un droit équivalent à 35 heures par élu et par année, soit un total possible de 210 heures tout au long d'un mandat. Ces heures sont conçues 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 coté, 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.

En relayant objectivement les intérêts de l'AIFEL-FNFEL, le rapport donne une place explicitement centrale aux associations d'élus comme organismes de références pour

³⁹ 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.

⁴⁰ Article L.123-21 modifié du projet de loi n°187 du 20 Décembre 1978 pour le développement des responsabilités des collectivités locales, adopté le 22 Avril 1980. Ce dernier autorise « *les communes à 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 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* ».

animer la formation. Dans cette logique, le rapport suggère la création d'une « institution référente » chargée d'agréer les structures de formation selon un double système ; un réservé aux associations d'élus, pensées comme les acteurs « naturels » de la formation, et un autre pour tous les autres organismes (association d'éducation populaire, entreprises, universités etc).

Ainsi, et contrairement aux rapports et projets de lois qui lui sont antérieurs, l'une des principales caractéristiques du rapport Debarge est son aspect ambitieux. C'est également ce qui préside à son abandon car jugé trop onéreux⁴¹. C'est seulement à la réélection de F. Mitterrand en 1988, soit 6 ans plus tard, que la commission est exhumée pour reprendre son projet initial et en présenter une version « plus réaliste ».

Sans déclencher de véritables débats chez les parlementaires, le droit à la formation qui s'institutionnalise par la loi n°92-108 du 3 Février 1992 ne représente alors plus que 6 jours⁴² par élus et par mandat, soit un jour de formation par année. Outre le renoncement horaire, les principales dispositions sont sauvegardées ; la formation devient un droit attaché au mandat local, financée par les collectivités à hauteur de 20% du total des indemnités de fonction des élus et mobilisable librement par ces derniers. Aussi, l'idée d'une instance de régulation se concrétise au travers de la création du Conseil National de la Formation des élus locaux (CNFEL) qui prend ses fonctions le 22 Décembre 1993 autour de deux missions ; celle de conseiller le ministre de l'intérieur concernant les demandes d'agrément des organismes se prédestinant ou renouvelant leur activité de formation et celle de définir les orientations générales de la formation des élus en France.

La formation des élus comme droit régulé (1992-2020)

A partir de 1992, la formation des élus se construit comme un marché régulé par l'Etat. Pour prétendre aux financements publics consacrés par la loi, les élus doivent s'adresser à des organismes agréés par le ministère de l'intérieur⁴³. Chargé de cette régulation, le CNFEL devient l'instance par laquelle transite l'ensemble des dossiers de demande puis de renouvellement des agréments sur lesquels ses membres doivent prononcer un avis motivé pour conseiller le ministre de l'intérieur dans sa décision.

Cependant, et contrairement à ce qui était imaginé par les législateurs, la promulgation du droit ne provoque pas un engouement immense. Outre l'année 1994 où 154 dossiers de première demande sont examinés par le conseil, le nombre de dossiers traités diminue de moitié l'année suivante pour finalement tomber à 39 en 1996, dernière année d'exercice du premier mandat. S'il éclaire sur un faible intérêt pour

⁴¹ Le Ministère estime notamment que la seule formation des élus coûterait plus de 700 millions de francs par année. Archives Nationales.

⁴² 6 jours qui correspondent au droit d'absence mobilisable par les élus salariés. Il est à noter que la notion de « jour » ne recouvre pas la durée horaire de « 24h » mais plus le concept « d'heure ouvrée » soit 5 à 6 heures par jour.

⁴³ Rien ne les empêche cependant de continuer à former les élus sans cette reconnaissance. Seulement, les frais engendrés par les élus ne pourront être pris en charge par leur collectivité d'appartenance.

l'agrément, le faible nombre de dossier traduit également la faible assiduité des membres du CNFEL dont le taux de présence ne dépasse pas les 50% pour la première mandature.

Plus largement, le CNFEL est une institution qui a du mal à se stabiliser ; 30% des avis négatifs qu'il prononce entre 1994 et 1996 ne sont pas suivis par le ministre et son premier renouvellement s'effectue difficilement, à tel point qu'il reste inactif pendant plus d'un an⁴⁴ avant de pouvoir siéger à nouveau.

Même en commençant avec un stock conséquent de dossiers en attente, la seconde mandature du CNFEL se révèle aussi peu dynamique sur la participation des membres⁴⁵ que pour le traitement des dossiers ; en 1998, 76 dossiers de première demande sont examinés, 51 en 1999 et seulement 14 en 2000. Le traitement des premières demandes de renouvellement qui arrivent sur le bureau du CNFEL s'avère identique ; en 1998 le conseil analyse 90 dossiers, puis 16 en 1999 et un seul en 2000.

Les deux premiers mandats du CNFEL ne sont donc pas à la hauteur des attentes. Au tournant des années 2000, à peine 100 organismes sont agréés pour former les élus locaux en France⁴⁶ et de nombreux départements restent des zones blanches. De plus, des critiques se font entendre sur l'état de la loi ; la difficulté des petites communes limitées par le plafonnement des dépenses, surtout celles qui ne distribuent pas d'indemnités, le faible nombre d'heure qui n'est pas au niveau des besoins réels, le désintérêt des préfets concernant l'instruction des dossiers, un mécanisme trop complexe à mobiliser par les élus et trop peu visible etc.

Sur ces constats, plusieurs modifications législatives sont apportées. Tout d'abord en 1999, la loi dite « Chevènement », portant sur la simplification intercommunale, élargie le droit à la formation aux élus des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale. Surtout, elle modifie l'assiette de calcul des dépenses pouvant être affectées à la formation qui se base désormais sur un maximum de 20% du total des indemnités « susceptibles d'être allouées » et non plus sur celles réellement distribuées⁴⁷.

Trois ans plus tard, la loi n°2002-276 du 27 Février 2002⁴⁸ poursuit l'aménagement du droit. Les conseils municipaux, généraux, régionaux ainsi que les EPCI sont à présent tenus de délibérer, en début de mandat, sur la formation de leurs membres pour fixer les orientations de la formation et déterminer l'utilisation des crédits ouverts à ce titre. De plus, un tableau, annexé au compte administratif, récapitulant les actions de formation financées par la collectivité, doit donner lieu à un débat annuel et permettre de retracer

⁴⁴ Entre Septembre 1996, dernière réunion de la première mandature et Janvier 1998 date d'installation du nouveau conseil.

⁴⁵ Malgré le fait que le nombre de membres ait été élevé à 24 pour limiter les difficultés de présence, le taux de présence ne dépassera pas

⁴⁶ Comptes rendus d'activité du CNFEL (1994-2001).

⁴⁷ Article 65 de la Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il permet aux petites communes qui ne distribuent pas d'indemnité à leurs élus de tout de même inscrire des dépenses de formation à leur budget.

⁴⁸ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

les actions de formation engagées. Egalement, les élus disposent désormais d'un total de 18 jours de formation par mandat, au lieu des 6 précédemment.

Ces différentes évolutions législatives sont imaginées pour pallier le manque d'attractivité de la formation et encourager les élus à recourir plus massivement à leur droit. Cependant, elles ne semblent pas modifier significativement les dynamiques en jeu. Le nombre annuel moyen de premières demandes traitées par le CNFEL jusqu'en 2013 reste autour des 40 unités⁴⁹ avant de connaître une évolution significative durant le 7^{ème} mandat. De même, outre le 5^{ème} mandat où elles augmentent temporairement, les demandes de renouvellement se caractérisent par leur régularité.

Même si le CNFEL se révèle moins actif que prévu, il va toutefois développer une véritable politique de régulation entre les années 1990 et 2015, politique qui va connaître des évolutions notamment pour ses avis liés aux dossiers de premières demandes⁵⁰.

Tantôt mentionnées sous le terme de « doctrines », de « jurisprudences » ou même de « traditions », les règles de cohérence adoptées entre le 1^{er} et le 3^{ème} mandat se révèlent premièrement « restrictives ». En rejetant la majorité des demandes d'agrément, les membres du CNFEL se donnent pour rôle de « protéger » les élus et la qualité du marché. Certains dossiers que l'on trouve suspects ou inadaptés sont refusés par principe, comme ceux des GRETA en 1994, des professions libérales ou encore des organismes de conseil, d'apprentissage des langues ou de communication.

Le 3^{ème} mandat du CNFEL ouvre une période de transition. De nouveaux membres entrent en fonction au début de l'année 2001 et renouvellent la posture du conseil. Le dogme d'une régulation stricte se dilue pour laisser progressivement place à la croyance en « l'autorégulation » du marché. La logique qui prévaut alors est de considérer qu'une offre désajustée aux besoins réels des élus ne fera pas recette et ne pourra prétendre au renouvellement. Le CNFEL assouplit ses doctrines de premières demandes pour laisser aux organismes une chance de « faire leurs preuves ». La nature des avis prononcés change entre le 4^{ème} et 5^{ème} mandat, en devenant majoritairement favorable.

Cette parenthèse prend fin à partir du 6^{ème} mandat avec le retour à une posture plus restrictive de l'agrément qui ne recoupe toutefois pas totalement les principes initiaux. Sans renoncer à sa doctrine de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande, le CNFEL adopte une série de nouvelles doctrines qui l'obligent, par principe de cohérence, à refuser un nombre important de dossiers. C'est particulièrement vrai pour le 7^{ème} mandat qui voit une augmentation significative du nombre de demandes provenant d'organismes privés qui ne remplissent pas les attentes formulées par le conseil⁵¹.

⁴⁹ Surtout que tous les dossiers de première demande ne proviennent pas de nouveaux organismes. Certains organismes refusés ou qui n'ont pas renouvelé leur agrément dans les temps peuvent repostuler.

⁵⁰ Au regard des travaux réalisés sur les archives du CNFEL, il s'avère que les avis relatifs aux demandes de renouvellement restent très majoritairement positives durant toute la période 1994-2015. Il ne sera donc question ici que des premières demandes d'agrément.

⁵¹ De nombreux organismes de conseil ou de communication sont en effet refusés pour les motifs du risque de confusion entre les activités commerciales et la formation ou pour inadaptation des offres aux besoins des élus.

C'est dans ce contexte que la loi du 31 mars 2015⁵² est promulguée. En plus de faire de la formation une dépense obligatoire pour les collectivités en établissant un seuil minimal 2% du total des indemnités de fonction, la loi élargie au bénéfice des élus locaux le système du « Droit Individuel à la Formation » (DIF). Sans remplacer le droit historique à la formation des élus, le DIF s'agence néanmoins en partie avec ce dernier. S'il est principalement imaginé pour permettre aux élus locaux de se « reconvertir » à la fin de leur(s) mandat(s) et que son financement repose sur une cotisation obligatoire perçue et gérée par la Caisse des dépôts, il peut aussi être mobilisé par les élus pour se former en cours de mandat. Chaque année, le DIFe reconnaît 20 heures de formation par élu, cumulables tout au long du mandat.

Toutefois cette formule ne tiendra pas longtemps. Prise dans de nombreux abus, l'équilibre financier du droit ne tient pas. Ne disposant pas d'outils pour régler le marché, la régulation du CNFEL et de la Caisse des Dépôts se révèle inefficace. Obligé de réformer un droit en perdition, le Gouvernement d'Edouard Philippe, puis de Jean Castex, a opté pour « opérer une purge » en limitant notamment les montants financiers à des élus déjà peu demandeurs.

La réforme de 2021 : Donner envie aux élus de se former dans un cadre financier contraint

Depuis que la formation fait partie des droits attachés à l'exercice du mandat local, peu d'élu.e.s locaux y recourent. Chaque année, alors que les collectivités peuvent théoriquement consacrer jusqu'à 315 millions d'euros pour la formation, seuls 15 millions sont en moyenne dépensés. Pour le DIFe, le problème est inverse. Avec son système de prélèvement sur les indemnités des élu.e.s, la Caisse des Dépôts et Consignation dispose d'un budget annuel de 18 millions d'euros, limitant de fait le nombre d'élu.e.s pouvant accéder à leur droit. Il y a donc aujourd'hui un enjeu de développement de la pratique.

Néanmoins, en l'état du droit, si la majorité des élu.e.s se formait, le niveau des dépenses annuelles seraient très élevées. De fait, en cherchant à réformer le droit pour faciliter l'accès des élu.e.s à la formation, le Gouvernement crée des dispositifs pour en limiter les dépenses. Le cas le plus emblématique est celui du DIFe. La modification d'un calcul horaire (cumulable tout au long du mandat) à un calcul en euros (non cumulable) permet de rationaliser les dépenses. Les élu.e.s disposent désormais de 400€ par année dans la limite d'un plafond de 700€. Toutefois, et malgré les possibilités de cofinancements individuelles ou institutionnelles du DIFe, la notion d'équilibre financier est entrée en vigueur. Chargé d'en assurer le contrôle, le CNFEL a reçu comme nouvelle fonction de prévoir de manière triennale la gestion des fonds administrés par la CDC. En cas de déséquilibre, le CNFEL a autorité pour modifier la valeur des droits acquis par les élu.e.s (*soit diminuer le seuil annuel de 400€*), le montant des cotisations (*soit le 1%*

⁵² Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

prélevé sur les indemnités) ou les conditions de prise en charge des formations (*soit les prix des formations facturés aux élu.e.s*). Autrement dit, le Gouvernement cherche moins à ajuster l'enveloppe du DIFe en fonction de la demande réelle des élu.e.s que de préserver cette enveloppe contre une possible hausse de la demande. Une simplification notable semble venir de la refonte du service dématérialisé pour permettre aux élu.e.s d'utiliser leur DIFe. Le site « moncompteformation.gouv.fr » permettra normalement aux élu.e.s d'avoir un accès simplifié à leur droit ainsi qu'aux offres de formation sans passer par la CDC.

La véritable facilitation d'accès au droit se retrouve plus dans la réforme du droit historique. Alors que chaque collectivité est traditionnellement en charge des dépenses de formation de ses élus, la réforme ouvre la possibilité d'une mutualisation intercommunale. Les communes membres d'une EPIC peuvent transférer la compétence à l'intercommunalité. Dans ce cas, l'intercommunalité reçoit et administre les financements. C'est elle qui développe la politique de formation des élus intercommunaux et municipaux. A contrario, les communes peuvent conserver cette compétence et laisser à l'intercommunalité le soin de proposer de manière facultative des outils communs pour aider au développement de la formation des élus municipaux.

La volonté d'une telle mutualisation est de faciliter l'accès des élu.e.s municipaux les moins représentés en formation ; ceux siégeant dans les communes de moins de 2.000 habitants. Dans la mesure où se sont eux qui disposent de moins de moyens pour se former, la mutualisation doit jouer le rôle d'une « péréquation intercommunale » et maximiser les fonds disponibles sur un même territoire. Cependant, il est à noter que malgré son caractère obligatoire, 62% des communes n'inscrivent pas de ligne propre à la formation dans leur budget. Autant d'élu.e.s pour qui la formation n'est toujours pas véritablement un droit librement accessible.

En conséquence, la réforme de la formation des élus se réalise dans une logique assez contradictoire. D'un côté il faut donner envie aux élu.e.s de se former plus pour faciliter l'exercice de leur charge, mais de l'autre, sans trop mettre les finances publiques à contribution.

Protéger le marché en l'alignant sur le modèle de la formation professionnelle continue

Historiquement, la logique de la régulation du droit de formation des élu.e.s a été celle de la souplesse. En cherchant à ne pas enclaver les formations dans des définitions trop strictes éloignées des besoins des élu.e.s, peu d'outils ont été imaginés pour que le CNFEL, puis la CDC, puissent activement contrôler le marché. Conséquemment, plusieurs dérives ont été constatées dans l'usage de l'agrément ministériel et la tarification des formations. La réforme actuelle cherche à répondre à ces problématiques en limitant plus strictement les conditions de sous-traitance des formations par les organismes agréés ainsi que le prix des séances financées par le DIFe.

Désormais, un organisme agréé ne peut plus travailler avec ceux qui ne le sont pas. Il peut collaborer avec des autoentrepreneurs et employer des formateurs mais plus avec

des structures qui ne disposent pas de l'agrément. De plus, la sous-traitance est limitée à 45% du chiffre d'affaires de la formation lorsqu'il collabore avec un autre organisme agréé. Pour le DIFe, les formations ne peuvent être facturées plus de 80€ par heure et par élu.e.

Également, de nouveaux outils de contrôle sont mis à disposition du CNFEL. Désormais, les organismes de formation agréés sont tenus de produire un bilan annuel permettant aux membres du CNFEL de juger de la qualité ainsi que de la quantité des formations dispensées. Une suspension de l'agrément est possible pour les organismes ne donnant pas satisfaction.

Surtout, et alors qu'aucun critère objectif n'existait (en dehors des avis rendus contextuellement par le CNFEL) pour juger de la qualité des formations proposées, le Gouvernement aligne de manière forte la formation des élus sur le modèle de la formation professionnelle continue. Tous les organismes de formation des élus dont le chiffre d'affaires dépasse les 150 000 € tombent sous la réglementation du code du travail et des articles L.6316-1 à L.6316-5. Les notions de « qualité », de « certification » et de « référentiel national » des offres deviennent alors la norme. Pour ces organismes, la certification Qualiopi devient obligatoire au 01 janvier 2024.

Cette volonté de faire monter la formation des élus en qualité se manifeste tout d'abord par l'institutionnalisation d'un « Conseil d'Orientation » adossé au CNFEL chargé de définir un référentiel des formations adaptées aux élu.e.s locaux. Désormais, les dossiers des organismes prétendant à l'agrément seront étudiés par le prisme des offres reconnues comme intéressant les élu.e.s. Aussi, la notion de « qualité » invite très fortement à envisager l'obligation d'une certification de type « Qualiopi », obligeant les organismes de formation des élus à justifier de pratiques optimales dans l'organisation, la dispense et l'évaluation des formations.

En tout état de cause, la réforme de la formation des élus se referme doucement. Des discussions étaient encore en cours récemment entre l'AMF et le Gouvernement en début 2022 pour ajuster quelques détails. Il est aujourd'hui possible de dégager une image d'ensemble ; Le double système (droits historique – CNFEL /DIFe - CDC) perdure en se confondant de plus en plus l'un dans l'autre tout en se confondant presque totalement avec le droit commun de la formation professionnelle continue. Si la volonté affichée du Gouvernement est de faciliter l'accès des élu.e.s à leur droit, l'équilibre financier demeure, semble-t-il, un des principaux objectifs recherchés par cette réforme.