

# La formation des élus locaux : un outil d'amélioration de la performance des collectivités locales et/ou un outil de démocratisation d'accès à tous à la fonction d'élu ?

*The training of local elected officials : a tool for improving the performance of local communities and/or a tool for the democratization of access to the office of the elected official for all?*

## Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

École doctorale n° 630 : Droit Economie Management (DEM)

Spécialité de doctorat : Sciences de gestion

Graduate School : Economie et Management

Référent : Université de Versailles - Saint - Quentin - en - Yvelines

Thèse préparée dans l'unité de recherche **Larequoi** (Université Paris-Saclay, UVSQ),  
sous la direction de **Thierry CÔME**, Professeur des universités

Thèse soutenue à Guyancourt, le 12 décembre 2022 par

**Sabrina GHALLAL**

## Composition du Jury

Membres du jury avec voix délibérative

**Gilles ROUET**

Professeur des universités,  
Université de Versailles saint-Quentin-en-Yvelines

Président

**Martine BRASSEUR**

Professeur des universités, Université de Paris

Rapporteur & Examinatrice

**Pierre-Charles PUPION**

Professeur des universités, Université de Poitiers

Rapporteur & Examineur

**Michel KOEBEL**

Professeur des universités, Université de Strasbourg

Examineur

**Rémi LEFEBVRE**

Professeur des universités, Université de Lille

Examineur



**Titre : La formation des élus locaux : un outil d'amélioration de la performance des collectivités locales et/ou un outil de démocratisation d'accès à tous à la fonction d'élu ?**

**Mots clés : Elus-Collectivités locales- Formation-Performance-Citoyens-Réélection**

**Résumé :** Les lois successives de décentralisation ont accru considérablement le rôle et les compétences des collectivités locales. La France compte un peu plus de 500 000 élus locaux dont 99% sont des élus municipaux. Ils interviennent dans un environnement qui se complexifie et qui bouge en permanence. Ainsi ils doivent s'adapter aux lois, aux réformes, aux restrictions budgétaires, aux attentes de plus en plus fortes des citoyens. Ce contexte impose aux élus locaux d'adapter leur action publique en recherchant la performance tout en garantissant un service public de qualité aux usagers. Le niveau d'abstention des derniers scrutins est le reflet de la distance qui s'est installée entre les citoyens et la classe politique. Pour répondre à l'ensemble de ces problématiques, les élus locaux ont besoin de compétences vastes et

techniques. La formation pourrait alors permettre à tous les élus de disposer des compétences nécessaires pour exercer efficacement leur mandat. Différents indicateurs de mesure de la performance issus du nouveau management public (New Public Management selon Hood) visent à donner les outils aux collectivités pour être performantes. Cela suppose préalablement de définir quels indicateurs sont susceptibles de mesurer la performance. Les élus locaux et les citoyens ont chacun leur propre intérêt qui les situent sur une forme de marché politique au sens de la théorie du Public Choice (Buchanan et Tullock, 1962). Sur ce marché politique l'indicateur de performance semble être la réélection aussi bien pour les élus locaux que pour les citoyens. Quel rôle peut jouer la formation sur ces deux notions distinctes de la performance?

**Title : The training of local elected officials: a tool for improving the performance of local communities and/or a tool for the democratization of access to the office of the elected official for all ?**

**Keywords : Elected Officials-Local Communities-Training-Performance-Citizens-Re-election**

**Abstract :** Successive decentralization laws have considerably strengthened the role and competences of local communities. France has just over 500,000 local elected officials, 99% of whom are municipal officials. They intervene in an environment that is, more and more, becoming complex and constantly changing. They thus have to adapt to laws, reforms, budgetary restrictions, and to the increasingly high expectations of citizens. This context requires local elected officials to adapt their publication by seeking performance while ensuring a quality public service to users. The level of abstention in recent elections reflects the distance that has developed between citizens and the political class. In order to address all these issues, local elected officials need broad and technical skills. Training could therefore provide all

elected officials with the necessary skills to carry out their mandate effectively. Various performance assessment indicators from the New Public Management (NPM according to Hood) aim to provide local authorities the necessary tools to perform well. This implies prior definition of indicators which are likely to measure performance. Local elected officials, on the one hand and citizens on the other hand, have each their own interests, which place them on a form of political market in the sense of the Public Choice theory (Buchanan and Tullock, 1962). In this political market, the performance indicator seems to be, for both the local elected officials and citizens, the re-election. What role can training play with regard to these two distinct notions of performance?

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Aux sacrifices de mon père,  
Et au courage incommensurable de ma mère !

# Remerciements

C'est au moment de remercier celles et ceux qui m'ont permis de terminer ce travail de recherche que les émotions m'envahissent. L'idée de faire une thèse sur la formation des élus a émergé au début de mon premier mandat électoral. Cependant, la vie politique est trop intense, pour se consacrer pleinement à un travail de recherche rigoureux.

C'est en 2018, à 7 000 km de chez moi, au Népal, entourée d'enfants et de mon compagnon d'aventure Anis, que je comprends l'intérêt d'aller au bout de ce projet. Ces enfants étaient démunis de tout, sauf de cet espoir d'accéder à une vie meilleure et ce grâce à l'école. Au retour de cette extraordinaire aventure, je décide de commencer cette thèse.

Je vais prendre quelques lignes pour remercier l'ensemble des personnes qui ont participé de près ou de loin à l'achèvement de cette thèse.

Je remercie tous les acteurs de terrain, les élus locaux et notamment les maires et présidents d'exécutif qui ont accepté de me recevoir et de répondre avec sincérité, passion et engagement à mes questions.

Je remercie les membres du jury qui ont accepté d'évaluer ce travail. Je remercie les professeurs Martine BRASSEUR et Pierre-Charles PUPION d'avoir accepté d'être les rapporteurs de ce travail. Je remercie également les professeurs Michel KOEBEL, Rémi LEFEBVRE et Gilles ROUET d'avoir accepté de participer au jury de thèse.

Au moment de remercier mon directeur de thèse, le professeur Thierry COME, je sais à ce moment ce que je lui dois. Il n'y a aucun mot pour le remercier, d'avoir accepté de m'encadrer dans les conditions que tout le monde connaît. Je le remercie pour avoir partagé son expérience, son vécu avec bienveillance, avec des mots toujours justes. Il a toujours été présent au moment de mes sollicitations avec un engagement et une disponibilité à la hauteur d'un vrai directeur de thèse.

Je remercie Abdelaziz HAMZAOUI, Jules ASSIH, Jimmy FEIGE et Gilles OSSETE OKOYA de m'avoir aidée au moment où j'en avais le plus besoin.

Je remercie toute l'équipe du laboratoire le Larequoi, de m'avoir accueillie et accompagnée dans les meilleures conditions possibles. Un grand merci à Sylvie YUNG, pour tout ce qu'elle a fait et ce dès le premier jour de notre rencontre. Je remercie Emmanuel AMIN-MORIN pour sa disponibilité et pour nos discussions toujours animées.

Je remercie chaleureusement mes collègues de L'IUT de Mantes La Jolie, qui m'ont supportée dans la rédaction de ma thèse. Et toutes les personnes rencontrées dans cette ville qui il faut le dire, porte très bien son nom.

Je remercie également les étudiants qui m'ont apporté des encouragements actifs, intenses et bienveillants.

Je remercie Ambre PERRIGUEY pour les jours et les nuits qu'elle a sacrifiés pour la relecture et son soutien fidèle depuis des années.

Je remercie Véli OZTURK pour son soutien, ses encouragements, son aide pendant ces 3 années de thèse du premier au dernier jour.

Je remercie Amara, Ophélia, Hamou, Najet H, Francesca, Anna, Najet B, Slimane, Ali, Mahfoud, Yamina, Moundy, Mael et Anasse pour leurs encouragements intenses...

Je remercie ma famille mes cousines Sarah et Alia, mon neveu Kais et Ma nièce Sofia et plus particulièrement mon frère SLIM, il comprendra.

Enfin je dédie cette thèse aux Enfants Népalais et à mes parents, pour leur éducation, pour la tolérance et le goût de l'effort qu'ils nous ont inculqués.





Figure 1 : Fréquence des mots des entretiens semi-directifs



Source : Nvivo 12+

# **Sommaire**

## **Introduction générale :**

La formation des élus locaux, un secteur singulier et encore peu connu.

## **PARTIE 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

Chapitre 1. Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

Chapitre 2. Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

Chapitre 3. Vers une professionnalisation des élus

## **PARTIE 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

Chapitre 4. Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

Chapitre 5. Présentation des résultats et discussion partielle

Chapitre 6. Discussion générale

## **Conclusion générale**

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1 :** Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2 :** Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3 :** Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4 :** Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5 :** Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6 :** Discussion générale



**Conclusion**

# Introduction générale : La formation des élus locaux en France, un secteur singulier et encore peu connu.

---

## **§ 1 - Contexte de la recherche**

Les élections municipales en 2020, départementales et régionales en 2021 puis présidentielles et législatives en 2022, viennent clore une séquence électorale intense.

Aujourd'hui en France, il est recensé un peu plus de 509 000 élus locaux, dont 99% sont élus municipaux. Ces dernières années, une diversification des profils et un renouvellement du paysage politique sont observés. En effet, avec entre autres, la loi sur la parité, l'instauration des binômes pour les élections départementales, la loi sur le non cumul des mandats, les changements de paysage politique, de nombreux citoyens accèdent pour la première fois à des responsabilités d'élu et à un exécutif local. Chacun a ses connaissances, son savoir être, son savoir-faire, ses qualités, sa culture, ses pratiques et son expérience. La nécessaire adaptation d'une organisation à son environnement impose une gestion efficiente des compétences ; celles-ci peuvent être classées en trois grands groupes : les savoirs, les savoir-faire et les savoir-être (Piolle, 2001).

Les élus locaux réagissent face aux aléas, aux facteurs environnementaux, aux facteurs organisationnels, au contexte, aux changements et aux attentes de l'ensemble des parties prenantes (associations, citoyens, entreprises).

« Une partie prenante dans l'organisation est par définition tout groupe d'individus ou tout individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels » (Freeman, 1984). Pour Zardet et Noguera (2013) la prise en compte des parties prenantes est nécessaire afin de développer un réel management du

territoire à l'aide d'outils de management et de gestion et réaliser un projet collectif. Les élus mettent en place des politiques publiques et innovent dans certains domaines.

Aujourd'hui, les élus doivent faire face au phénomène de l'abstention de plus en plus forte. Abstention qui peut être synonyme d'une forme de désintérêt, d'un désenchantement, d'une méfiance ou d'une distance des citoyens à l'égard de la classe politique. Ainsi, au second tour des dernières élections présidentielles 28% des électeurs (source ministère de l'intérieur) ne se sont pas déplacés pour aller voter. L'abstention touche tous les scrutins. Les élections municipales étaient jusqu'à présent épargnées. Ces phénomènes d'abstentions successifs sont perçus comme une réponse à la déconnexion de la classe politique vis-à-vis du quotidien des citoyens.

Lors du second tour des élections municipales de 2020, le taux d'abstention a atteint 58.4 % des inscrits (source ministère de l'intérieur), en contexte de pandémie.

Cette abstention historique sous la cinquième république, interroge sur la légitimité des élections, sur la représentativité des élus. Et dans le même temps, une volonté des citoyens d'être entendus et impliqués dans la prise des décisions politiques est observée, notamment lors de la crise des gilets jaunes et la pandémie de covid19.

Par ailleurs, avec les lois de décentralisation de 1982-1983, le transfert des compétences aux profits des collectivités locales (communes et regroupement de communes, départements et régions), le rôle des élus s'est accentué. Les restrictions et contraintes budgétaires (Carassus et al., 2017), la recherche de performance publique, la complexité de plus en plus grande des textes de loi, l'attente de plus en plus en forte des citoyens, imposent aux élus d'être efficaces et de maîtriser les enjeux et le fonctionnement des collectivités. Un changement plus responsable serait en marche (D'Humières, 2013) ; les élus se doivent d'agir plus efficacement et d'être innovant (Baslé, 2014), ce qui suppose certaines compétences et un accompagnement idoine.

Être élu ne s'improvise pas. Aujourd'hui, les élus ont la nécessité de disposer de compétences de plus en plus vastes et techniques pour exercer efficacement leur

mandat. Or, ils seraient inégalement formés à l'exercice de leur mandat (Navarre, 2014).

Aucun diplôme ou aucun prérequis de compétences ne sont exigés pour être éligible à un mandat local. Les seules conditions sont d'avoir 18 ans, de ne pas être privé de son droit électoral ou être en situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité.

Pour être candidat à un mandat d'élu, il n'existe pas de fiche de poste sur laquelle figure les qualités, les compétences requises, l'expérience, le niveau d'étude, les diplômes exigés. Il n'est pas possible de vérifier, ni pour les candidats ni pour les électeurs, que les candidats disposent des compétences ou des capacités suffisantes pour exercer un mandat d'élu.

En France, un filtre des candidats est opéré par les partis politiques via la désignation par les adhérents ou par la direction du parti. Ce sont les partis politiques qui vont déterminer les critères de sélection. Ce filtre se retrouve également aux Etats-Unis. Des pays ont défini des critères supplémentaires que ceux liés à l'âge et aux conditions d'éligibilité, pour pouvoir se présenter aux élections locales et régionales. Certains pays conditionnent la recevabilité des candidats en fonction du soutien d'un parti ou de l'obtention d'un certain nombre de signatures de citoyens (Croatie, Espagne, Danemark, Lettonie, Serbie, Lituanie, Slovaquie). D'autres pays exigent le paiement d'une caution financière pour candidater à une élection (Malte, Turquie, Lettonie)<sup>1</sup>.

La Russie introduit « le filtre municipal »<sup>2</sup>, qui consiste à obtenir le soutien d'au moins 6% des élus municipaux pour pouvoir se présenter au poste de maire (loi fédérale, 2012). Depuis 2014, la Russie organise une présélection, des candidats à la présidence des exécutifs locaux, par des commissions de concours. La loi fédérale du 2 juin 2016 précise que la commission de concours peut « établir des exigences à la formation qu'un candidat doit de préférence remplir pour pouvoir résoudre des questions

---

<sup>1</sup> [https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2021-02/rapport\\_ola\\_cnfpt\\_-\\_formation\\_des\\_agents\\_et\\_elus\\_publics\\_locaux\\_partie1.pdf](https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2021-02/rapport_ola_cnfpt_-_formation_des_agents_et_elus_publics_locaux_partie1.pdf)

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-federation-de-russie-commission-d/1680973ba8>

d'importance locale ... pour pouvoir exercer des compétences d'État transférées à l'échelle locale en cas d'élection. »<sup>3</sup>.

Être élu présuppose d'avoir des compétences oratoires, financières, juridiques, mais également de savoir élaborer des projets, gérer des services, manager une équipe... Les compétences techniques liées au mandat, exigent de savoir utiliser l'informatique et les réseaux sociaux, de s'adapter aux évolutions technologiques, environnementales, écologiques et législatives. Il est essentiel de disposer de connaissances spécifiques dans tous les domaines que traite le politique et de compétences oratoires pour réussir son mandat qui participent à la reconnaissance de la capacité des élus à l'être (Navarre, 2014).

De surcroît les collectivités locales sont confrontées aux attentes et contestations des citoyens, car au plus proche des administrés. Fin décembre 2018, l'Etat et les collectivités locales ont dû faire face à un mouvement de protestation « des gilets jaunes ». Le maire en tant qu'élu local a été désigné par le président de la République pour faire remonter les contestations des citoyens par l'organisation de session de débat. Le maire est celui qui incarne le mieux la proximité et la confiance avec les citoyens. Cette proximité accroît le rôle et la responsabilité des élus qui se voient renouveler ou non la confiance des citoyens. Les citoyens et les élus se comportent comme des consommateurs sur un marché (Buchanan et Tullock, 1962).

Ainsi, le Baromètre du CEVIPOF<sup>4</sup> (2022), de la confiance politique à l'égard des acteurs politiques indique qu'entre 2009 et 2022, un « rejet du politique a été net » en France, le maire, est le seul acteur élu à avoir un niveau de confiance supérieur à 50 %, le président de la République étant crédité de 38 %.

---

<sup>3</sup> [https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2021-02/rapport\\_ola\\_cnfpt\\_-\\_formation\\_des\\_agents\\_et\\_elus\\_publics\\_locaux\\_partie1.pdf](https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2021-02/rapport_ola_cnfpt_-_formation_des_agents_et_elus_publics_locaux_partie1.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague%2013b.pdf>

Ces données confirment que les maires, qui assurent des fonctions de proximité, sont épargnés par la défiance politique et le rejet.

Dans ce même baromètre, 61% des interrogés considèrent le vote comme le moyen le plus efficace d'expression pour les citoyens ; et 57 % des interrogés pensent que la démocratie ne fonctionne pas bien.

De plus, 77 % des interrogés pensent que les responsables politiques ne prennent pas en compte leur avis. 63 % des personnes interrogées pensent que d'une manière générale les élus ne sont pas des compétents et ne connaissent pas leurs dossiers. Ce contexte difficile complexifie le rôle de l' élu.

Face à l'ensemble de ces contraintes les collectivités locales cherchent le bon fonctionnement parmi différentes idéologies concurrentes, du Modèle Wébérien, du New Public Management (NPM) ou de l'Etat décentralisé (Bezes, 2009). Les collectivités locales empruntent des outils et des pratiques du privé au sens du NPM, pour répondre aux exigences d'efficacité et de performance demandées par l'Etat. Différents indicateurs sont utilisés par les collectivités locales pour être performante. Comment mesurer la performance publique ? Différentes performances sont possibles, la performance de la collectivité mesurable à l'aide d'indicateurs (Hood, 1991) ou la performance de l' élu mesurable à l'aide de l'indicateur de la réélection (Théorie du marché politique).

Dans ce contexte, la formation des élus, pour améliorer les compétences, serait une réponse à la complexité de l'exercice du pouvoir et aux attentes des citoyens. Les maires peuvent par exemple prendre différentes postures comme maire manager ou maire entrepreneur (Huron, 2001 ; Nobile, 2017). A contrario, l'absence de formation ne favoriserait pas l'accès à « tous » aux différentes fonctions électives (Navarre, 2014).

La formation étant l'ensemble des dispositifs, démarches, méthodes ou moyens privilégiés pour anticiper, acquérir, actualiser ou renforcer les compétences individuelles ou collectives. La formation doit également permettre l'adaptation et l'adéquation des compétences à l'environnement et au contexte. La compétence est la



mobilisation ou l'activation de plusieurs savoirs, dans un contexte donné (Le Boterf, 2001). La compétence est un processus. Le Boterf (2013), distingue avoir des compétences ou l'accent est mis sur les ressources disponibles chez l'individu et être compétent ou l'accent porte sur la production de la compétence dans un contexte donné et dans le but de produire un résultat défini.

Comparablement aux salariés du secteur privé, les élus disposent d'un droit à la formation pour parfaire leurs connaissances et développer leurs compétences. Différentes lois organisent les droits en matière de formation pour les élus locaux.

Le système de la formation des élus locaux en France est à la fois particulier et singulier. Pour répondre à leur besoin de formation, la loi a mis en place deux dispositifs. Un dispositif financé par le budget des collectivités et un dispositif financé par la collecte de 1% des indemnités de fonction des élus, mobilisable sous forme de Droit Individuel à la Formation des Elus locaux (DIFE et géré par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

Navarre (2014), observe que les élus sont inégalement formés à l'exercice de leur mandat. Ces derniers apprennent essentiellement sur le tas (Demazière, 2009). La longévité politique et le cumul des mandats conditionneraient les modèles de formation des élus. C'est la raison pour laquelle les jeunes élus, selon l'auteur, se réfèrent à leurs confrères les plus expérimentés. Ainsi, de nombreux élus préfèrent se former sans passer par des organismes de formation. Les élus disposeraient de connaissances nécessaires à l'exercice de leur fonctions grâce à une appartenance à un parti politique, à une expérience militante syndicale ou associative, ou encore grâce à leur parcours professionnel et universitaire. L'expérience professionnelle demeure toutefois la première source de formation pour les élus en politique. A travers les données recueillies par l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)<sup>5</sup> de 2020, un décalage entre les

---

<sup>5</sup> <https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article776>

textes et les pratiques est constaté. Mais aussi entre la volonté exprimée par les élus et la pratique.

C'est ce phénomène que nous essayons de comprendre.

En nous intéressant au domaine de la formation des élus locaux, nous voulons élaborer des préconisations d'implications managériales pour une « meilleure/bonne gestion » des collectivités territoriales dans un contexte où les attentes des parties prenantes sont fortes. L'Etat consacre des moyens importants à la formation des élus locaux, mais le système semble méconnu des élus et il est difficile d'évaluer la qualité de la formation et des résultats attendus. Il faut aussi s'assurer que chaque élu puisse y accéder. Le mandat d'élu requiert de nombreuses compétences spécifiques pour pouvoir appréhender tous les sujets qui touchent la collectivité. La seule réponse pour les acquérir reste la formation. Mais la formation doit répondre aux réels besoins des élus. La formation doit s'approprier la réalité des élus locaux, dont la majorité sont des élus ruraux. Nous souhaitons analyser le secteur de la formation des élus locaux pour construire des préconisations ; et contribuer à rendre la " Formation " adaptée et efficace pour les élus et les différentes parties prenantes directement concernées par l'action politique des élus. Comment améliorer le système actuel, pour que chaque élu exerce efficacement son mandat ?

## **§ 2 – L'objet de la recherche**

Nous nous interrogeons sur l'efficacité de la formation des élus et sur l'organisation du système français de la formation des élus. La formation est-elle un outil pour améliorer la performance des collectivités locales et/ou un outil de démocratisation d'accès à tous à la fonction d'élu local ?

Qu'est-ce qu'une bonne formation, comment évaluer la formation suivie, comment mesurer la performance d'un élu ? Nous souhaitons comprendre pourquoi aujourd'hui moins de 3% des élus (rapport IGA, 2020) seulement se forment ? Quels sont les freins qui expliqueraient cette situation ?

Autant de questions auxquelles sont confrontés les élus locaux. Les besoins et les responsabilités diffèrent d'un élu à un autre. En effet, est reconnu comme « élu local », toute personne désignée pour siéger dans les hémicycles des 35 416 communes, 12 610 intercommunalités, 101 départements métropolitains (96) et d'outre-mer (5) ainsi que des 18 régions métropolitaines (13) et d'outre-mer (5). Le droit à la formation doit répondre à ce paradoxe ; d'un côté il doit garantir un droit similaire à des élus qui n'ont pas les mêmes besoins tout en répondant aux « besoins » différenciés et personnalisés des élus. Les élus avec la décentralisation gèrent avec plus de responsabilités, de nouvelles compétences techniques dans un contexte d'austérité budgétaire et de montée de plus en plus forte de la méfiance des citoyens. Face à ce contexte, les élus ont-ils les capacités nécessaires pour mener à bien leur mandat électoral ?

Il a été observé des démissions de maires en augmentation. Diverses raisons sont avancées par les élus concernés. Certains élus ont donné comme motif, la hausse des violences contre les élus (élus de Vernon), d'autres pour raisons personnelles.

Trente maires de Côte d'or ont démissionné de leur mandat depuis les élections municipales de 2020 (France Bleu Bourgogne, août 2022). Le président de l'Association des Maires de la Côte d'Or, Ludovic Rochette, observe une accélération du phénomène. Il y voit plusieurs explications « on a vu un début de mandat compliqué. Théoriquement l'Etat et les associations organisent en début de mandat des formations pour encadrer les nouveaux élus. Cela n'a pas été fait ou on l'a fait mais en visio d'une manière peut être maladroite. Ce qui est la base initiale n'a pas été aussi solide qu'elle ne devrait l'être ». Les maires démissionnaires évoquent la surcharge de travail, la peur de ne pas faire le bon choix, la volonté d'appliquer le programme sur lequel ils étaient élus, les adaptations législatives notamment pendant la gestion du covid. Ils évoquent le sentiment de ne pas être préparés à cette nouvelle expérience de maire passionnante et prenante.

Afin d'éviter d'autres démissions et accompagner les maires dans leurs missions, Ludovic Rochette, préconise davantage de formations à destination des élus. La formation doit s'adapter aux problématiques différentes des territoires. La seule réponse concrète aux problèmes rencontrés par les élus passerait par l'amélioration du système de formation des élus.

Notre recherche s'articule donc autour d'une revue de littérature à la fois en performance publique et en management public. Nous n'avons pas connaissance de travaux sur la formation des élus locaux en sciences de gestion. Notre revue de littérature s'est enrichi au contact de notre terrain. En effet, au départ de notre recherche, nous étions sur quelles approches théoriques pour comprendre le secteur de la formation axées sur le NPM et le marché politique. Notre méthode d'analyse par la théorisation ancrée nous a amenés à ajouter à notre revue de littérature, la performance publique.

Ainsi pour comprendre le fonctionnement du secteur de la formation des élus locaux, nous posons la question suivante :

<b>Comment rendre le système de la formation des élus efficace ?</b>
--

**Plusieurs interrogations peuvent en découler :**

- Suffit-il d'être élu pour être compétent ?
- La formation bénéficie-t-elle aux élus, aux collectivités, aux citoyens, ou aux trois ?
- La formation bénéficie-t-elle aux élus plutôt faiblement qualifiés ou plutôt très qualifiés ?
- Les élus ont-ils les connaissances nécessaires pour prendre les bonnes décisions en toute autonomie ?
- De quelles compétences ont besoin les élus ?

- La formation pour les élus permet-elle une reconversion/réinsertion ou évolution professionnelle ?
- Quels sont les freins à l'accès à la formation des élus ?
- La professionnalisation des élus n'est-elle pas de nature à éloigner les citoyens de la politique ? Ou au contraire n'est-elle pas l'outil pour réduire la distance entre les citoyens et la classe politique ?
- Est-ce que la formation participe à faire des élus de réels acteurs ou de simples figurants dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques ?
- Par qui sont formés les élus ?
- Comment sont élaborés les programmes des formations ?
- Comment sont évaluées les formations ?
- Est-ce que le système actuel est adapté aux élus ?
- En quoi est-il positif de former les élus ?
- Existe-t-il des indicateurs, des chiffres sur les élus qui se forment ?
- Quelles sont les différentes parties prenantes en jeu ?
- Comment permettre aux élus de se former à leur rythme et en fonction de leur besoin ?

### **§ 3 – Propositions de recherche**

Notre travail vise à comprendre le système actuel de la formation des élus locaux et faire des préconisations aux différentes parties prenantes du secteur de la formation des élus locaux, à partir de l'analyse empirique sur un secteur peu traité en sciences de gestion. A notre connaissance la formation des élus est un sujet traité en sociologie, en sciences politiques mais pas à travers l'aspect du management public. Pierre Camus (2021), indique que la formation est une des dimensions les moins étudiée de la professionnalisation des élus locaux. Nous faisons le choix de nous intéresser uniquement aux élus locaux, sont donc écartés de notre recherche les électeurs.

Notre problématique : dans un contexte complexe et difficile pour les élus locaux, comment rendre le système de formation efficace ?

Différentes questions entourent le système de formation des élus locaux : De quelle manière l'amélioration du système actuel de formation des élus locaux est susceptible d'influencer le rôle des élus locaux, pour être en mesure de disposer des compétences nécessaires à l'exercice de leur mandat, dans un contexte complexe ? Une bonne gestion de la formation des élus, des compétences et connaissances individuelles, concoure-t-elle à une bonne gestion des collectivités territoriales ou à la réélection ?

Pour y répondre, voici notre question de recherche :

**Dans un contexte complexe et difficile, comment rendre le système de formation des élus locaux efficace ?**

**Notre première proposition de recherche formulée est La formation est indispensable pour les élus locaux.**

**Notre deuxième proposition de recherche est, qu'un secteur spécifique de la formation des élus est nécessaire pour une bonne gestion des collectivités locales.**

#### **§ 4 – Structure de la recherche**

Notre travail de recherche est structuré en deux parties. La première présente le cadre théorique de la recherche mobilisé. Elle est organisée en trois chapitres. La seconde partie présente l'étude empirique et comporte trois chapitres.

Notre première partie construit le cadre théorique de notre recherche. Le **chapitre 1** présente les collectivités territoriales, leur évolution et l'environnement auquel sont confrontés les élus locaux. Ce chapitre permet de présenter la performance publique et les différents indicateurs utilisés par les collectivités territoriales.

Le **chapitre 2**, permet de présenter nos deux approches théoriques mobilisées pour comprendre la formation des élus locaux. L'approche du NPM et les indicateurs choisis par les élus pour rendre la collectivité locale performante. L'approche du marché politique sera également présentée, pour expliquer les comportements des élus locaux en matière de décision politique.

Le **chapitre 3**, permet de présenter le secteur singulier de la formation des élus locaux en France.

Notre deuxième partie présente l'étude empirique de notre recherche et se compose de trois chapitres : le chapitre méthodologique, le chapitre qui présente les résultats et le dernier chapitre présentant la discussion sur les améliorations possibles du système de la formation des élus locaux.

Le **chapitre 4**, présente nos choix épistémologiques et méthodologiques qui en découlent. Notre recherche repose sur une posture interprétativiste basée sur la théorisation ancrée. Notre démarche s'inscrit au départ dans une logique inductive, puis au fil de nos travaux nous avons adopté une logique abductive avec des allers-retours réguliers entre la revue de littérature et le terrain de recherche. Nous avons fait le choix d'une étude exploratoire hybride axée sur une observation engagée et une recherche qualitative. Nous avons interrogé différents acteurs de la formation, des élus locaux, des organismes agréés de la formation des élus et des experts de la vie politique. Nous avons réalisé 57 entretiens semi-directifs. Ainsi nous avons interrogé 8 élus locaux dans le cadre de notre pré-test du guide d'entretien, 3 experts politiques, 9 responsables d'organisme agréés de formation et 37 maires pour notre guide

d'entretien final. Les 37 entretiens semi-directifs ont entièrement été retranscrits et ont l'objet d'une analyse par théorisation ancrée, qui a été complétée par une analyse de contenu assistée par le logiciel Nvivo 12 + en double codage.

Le **chapitre 5**, présente les résultats et une discussion partielle qui reposent sur les différents thèmes issus de notre grille de codage.

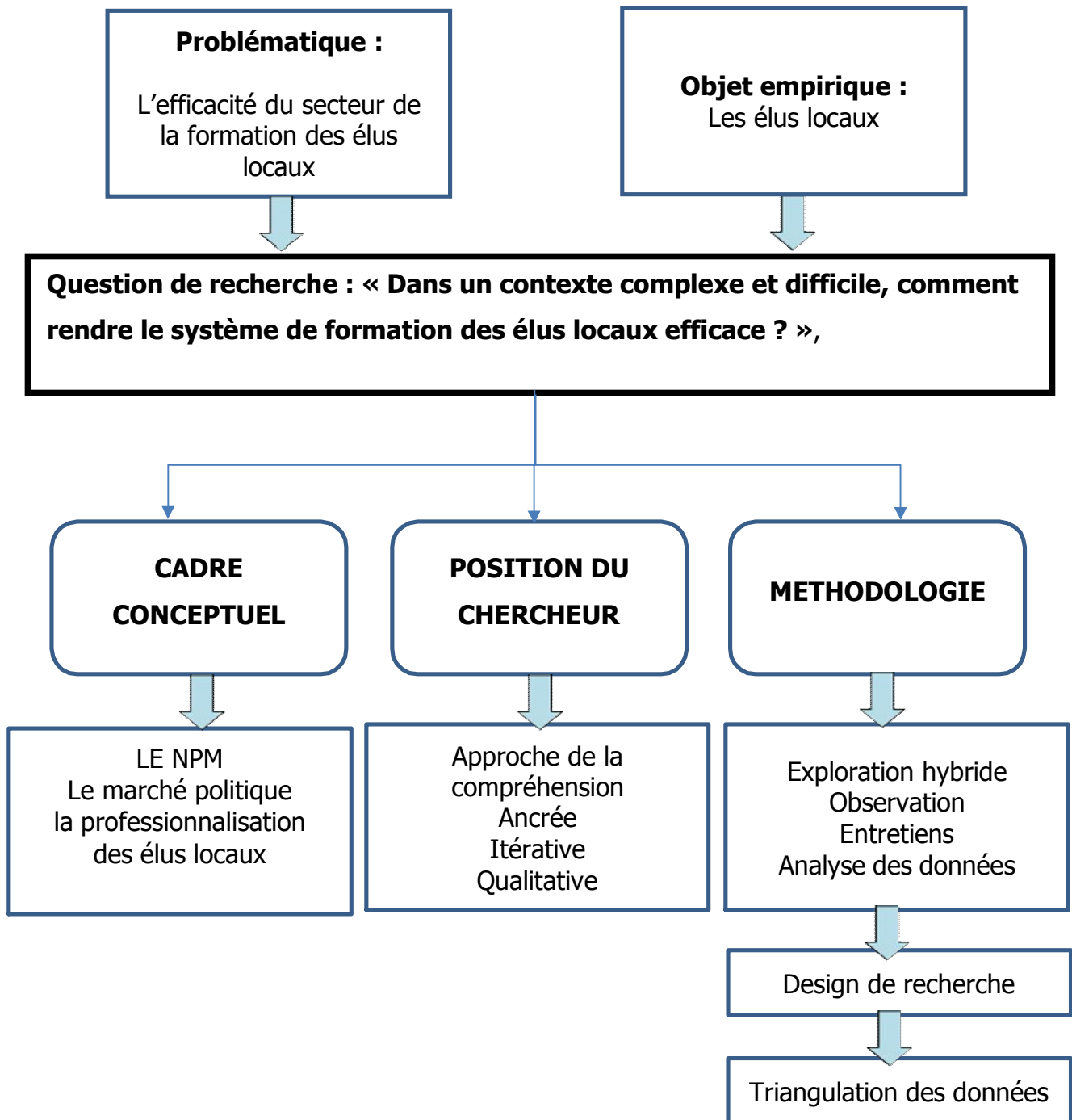
Le **chapitre 6**, présente notre « Discussion générale » de l'objet de recherche à travers nos deux propositions de recherche et vise à proposer des améliorations du système de la formation des élus locaux, pour permettre à chaque citoyen lambda d'accéder à la fonction d'élu et d'exercer efficacement son mandat.





## § 6 – La définition de la démarche de recherche

Figure 3 : La démarche de notre recherche



# Partie 1 : Le cadre théorique : pourquoi former les élus ?

---

Cette partie vise à construire un cadre théorique pour comprendre le fonctionnement du secteur singulier de la formation des élus locaux.

Dans cette partie nous présentons la revue de littérature sur les différentes approches théoriques mobilisées pour comprendre le secteur et le rôle de la formation des élus locaux. Un peu plus de 500 000 élus sont confrontés aux réformes de l'Etat, aux restrictions budgétaires, aux attentes des citoyens, à la demande d'implication des parties prenantes. Ce contexte associé à la crise économique, sociale, sanitaire, climatique contraint les élus à être des experts sur différents domaines pour prendre les bonnes décisions. Nous pouvons donc poser la question du lien entre la formation et la performance d'un élu local.

Le **chapitre 1**, présente les collectivités locales et l'impact des différentes réformes territoriales sur le rôle des élus locaux.

Le **chapitre 2**, met en avant les approches théoriques mobilisées pour comprendre le secteur de la formation des élus locaux. Nous essayons de comprendre le comportement des élus sur le marché politique. On reviendra sur les différentes capacités que peut prendre l'élu, « maire manager » ou « maire entrepreneur » et les outils utilisés pour assurer sa réélection. La question de l'évaluation de la performance en fonction des deux approches mobilisées sera discutée.

Le **chapitre 3**, permet de présenter le secteur peu connu de la formation des élus locaux. En effet, nous allons appréhender la question de la professionnalisation des élus au service de la performance des collectivités locales.

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1 :** Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2 :** Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3 :** Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4 :** Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5 :** Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6 :** Discussion générale



**Conclusion**

# **Chapitre 1 : Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs**

Dans ce chapitre, nous présentons la revue de littérature qui porte sur les collectivités locales et sur le marché politique.

La section 1 présente le rôle des collectivités territoriales et le rôle des élus confrontés aux réformes territoriales.

La section 2 a pour objectif d'évoquer l'évolution des collectivités territoriales.

La section 3 présente la performance publique, les outils et les indicateurs utilisés par les élus.

# **Section 1 : Le rôle des collectivités locales**

## **§ 1 - Les caractéristiques des collectivités locales**

L'Etat et les collectivités territoriales avec leurs spécificités jouent un rôle important dans l'organisation politique. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 définit à l'article 72 : « les collectivités territoriales de la République comme étant : les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier (...) ». La France dispose de trois niveaux d'administration locale. Chaque échelon territorial a ses compétences propres ou partagées. Une collectivité territoriale est une autorité publique distincte de l'Etat. Chacune des collectivités : commune, département et région, est dotée d'un exécutif et d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel. Elles disposent d'un budget propre (impôts locaux, dotations de l'Etat...).

La loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 crée les métropoles ; et la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 crée les intercommunalités. Ces Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont des personnes publiques et ne sont pas considérées comme des collectivités territoriales.

## **§ 2 - Les différents échelons territoriaux :**

- **Les communes :**

Les communes représentent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale en France. La loi du 14 décembre 1789 définit les limites territoriales des communes. Elles sont gérées par un conseil municipal présidé par un maire. Le conseil municipal est élu pour 6 ans au suffrage universel direct. Le maire est élu au suffrage indirect, par et parmi les conseillers municipaux.

Le conseil municipal peut intervenir dans le cadre de la clause générale de compétence. Les communes sont protégées contre les empiètements de l'Etat, des départements et des régions. La commune étant la collectivité qui agit sur le plus petit territoire, elles disposent de vastes compétences et bénéficient de la clause générale de compétence pour gérer toute affaire d'intérêt communal.

Elles ont des compétences dans des domaines variés :

- Aide sociale
- Urbanisme et Logement
- Culture et sport
- Tourisme et patrimoine
- Ecoles maternelles et élémentaires

Elles voient leur champ de compétences diminuer aux profits des intercommunalités. Cependant, depuis la loi NOTRe, seules les communes bénéficient de la clause générale de compétence, qui accorde aux communes une capacité étendue pour justifier leurs décisions et leur domaine d'intervention sans que ceux-ci soient limités dans une énumération de compétences<sup>6</sup>.

- **Les départements :**

La loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées et des assemblées primaires et des assemblées administratives dans son article 1<sup>er</sup> précise : « il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, (...) ». C'est en 1871 qu'ils deviennent des collectivités territoriales. Le conseil départemental est l'assemblée qui dirige le département. Les conseillers départementaux sont élus pour 6 ans.

---

<sup>6</sup> <https://www.vie-publique.fr/fiches/20105-quest-ce-que-la-clause-generale-de-competence>

Les départements ne disposent plus de la clause générale de compétences, ils sont désignés « chef-de file » en matière d'aide sociale en sus de la gestion d'autres compétences :

- La petite enfance et la protection de l'enfance
- Les personnes handicapées
- Les personnes âgées
- Les prestations obligatoires d'aide sociale : gestion du RSA
- L'éducation : les collèges
- L'aménagement et les transports
- La culture
- Le tourisme
- Le sport

▪ **Les régions :**

Leur création est plus récente. C'est la loi du 2 mars 1982, qui instaure la région comme collectivité territoriale. Les régions n'ont plus la clause générale de compétences, ils sont désignés « chef-de file » pour promouvoir le développement économique.

▪ **Les collectivités à statut particulier<sup>7</sup> :**

Certaines collectivités comme Paris, Lyon et bénéficient d'un statut particulier avec une organisation en arrondissement Marseille (loi dite « PML » du 31 décembre 1982). Paris présente le double statut de commune et département. La Corse et les départements et régions d'outre-mer bénéficient également d'une organisation institutionnelle spécifique.

---

<sup>7</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/collectivites-statuts-particuliers>



## ▪ **Les intercommunalités et les métropoles :**

L'échelon intercommunal permet à plusieurs communes de mettre en commun la gestion et l'élaboration de certaines politiques publiques. Pour autant ces EPCI ne constituent pas des collectivités territoriales mais en sont un regroupement. Nous y retrouvons les syndicats intercommunaux, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Différentes réformes ont contribué à renforcer les intercommunalités. La structuration en intercommunalité permet de transférer la gestion d'un ou plusieurs services/compétences à ces structures.

Les collectivités territoriales réalisent des missions de service public, et mettent en œuvre les politiques publiques locales d'intérêt général.

### **§ 3 - Les collectivités en chiffres**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022 la France compte 34 955 communes, 1254 EPCI à fiscalité propre, 101 départements et 18 régions (source INSEE<sup>8</sup> 2022. Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales en 2021 étaient de 237 milliards d'euros (Source : DGCL<sup>9</sup> - Données DGFIP<sup>10</sup>, comptes de gestion - budgets principaux 2021. Les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales représentent 105,5 Md€. En 2019, l'effectif des agents des collectivités territoriales était de 1 935 000 (source INSEE 2019). Les collectivités locales ont investi la vie locale (l'éducation, l'emploi, ...) et contribué à la modernisation de l'Etat (Jouin, 1996). Elles participent aux réformes en servant de laboratoire d'expérimentations du management public (Pyun, 2013) tout en réduisant l'endettement et l'imposition avec l'introduction d'outils de gestion du privé (Marsaud, 1994).

---

<sup>8</sup> INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

<sup>9</sup> DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

<sup>10</sup> DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales

## **Section 2 : L'évolution des collectivités locales**

### **§ 1 - La décentralisation et les différentes réformes territoriales :**

La décentralisation donne la possibilité à l'Etat de transférer des compétences et des moyens humains et financiers aux collectivités territoriales.

Les lois Defferre de 1982 marquent l'acte I de la décentralisation. Ces lois démontrent la volonté du pouvoir de mettre en place un nouveau modèle de gouvernance entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'Etat souhaite construire un nouvel équilibre. Ces lois vont déterminer et répartir les compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Elles visent aussi à responsabiliser les élus et à rapprocher les citoyens de l'action publique. Un des objectifs affichés est de développer une démocratie locale.

L'acte II de la décentralisation avec la loi du 28 mars 2003 inscrit la décentralisation dans la Constitution. Et la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, attribue aux collectivités territoriales de nouvelles compétences.

Puis la loi de Réforme des Collectivités Territoriales françaises (Loi RCT) du 16 décembre 2010 a pour objectif principal de réaliser des économies en réduisant le « mille-feuille » territorial. Chaque commune a depuis l'obligation d'adhérer à un EPCI pour mutualiser les coûts. La volonté en plus des économies réalisées est de « rénover l'exercice de la démocratie locale » comme l'indique le Titre I de cette loi par l'adaptation, la simplification et la clarification des structures et compétences territoriales. Les élus locaux doivent développer de nouvelles connaissances pour s'adapter à ces changements et aux nouvelles règles de gestion financière induites par ces restructurations. Ils vont chercher de nouvelles formes de financements-cofinancements pour faire face à la situation économique et financière de leurs collectivités, associée à la baisse des dotations de l'Etat.

En France à travers les récentes réformes administratives mises en place par l'Etat : la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), la loi MAPTAM et la loi NOTRe montrent que la sphère publique doit s'adapter et relever des défis. La LOLF articule politique et volonté de « managérialisation » de la gestion publique. Elle induit aussi une logique de performance : « missions-objectifs-moyens-résultats ». La LOLF dont l'objectif est la rationalisation des choix budgétaires utilisent des mesures qui visent à améliorer l'efficacité de l'organisation (Carassus et Leblong-Masclet, 2021).

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2007, la Modernisation de l'Action Publique (MAP) en 2012 et le programme d'action publique en 2022 ont pour objectifs l'équilibre des finances publiques tout en préservant la qualité des services et la transformation de la relation entre l'administration et le citoyen. Elles introduisent la responsabilisation dans l'utilisation des deniers publics et l'évaluation de l'action publique à travers des indicateurs.

L'ensemble de ces réformes contraignent les collectivités locales à s'interroger sur la notion de performance et sur la qualité de service rendu dans un contexte financier lui aussi contraignant. Les élus déterminent les objectifs et les administrations exécutent les décisions. Les élus vont devoir s'adapter aux réformes, aux restrictions budgétaires et aux attentes des parties prenantes.

Cependant, l'Etat transfère des compétences sans augmenter les dotations financières. Bartoli et Chomienne (2011) s'interrogent sur quel management pour les services publics, ils indiquent que le management peut s'appliquer à toutes les organisations du public comme du privé. Aujourd'hui la notion de « management stratégique » (Bartoli et Chomienne, 2011) est de plus en plus utilisée dans les collectivités locales. Pour répondre aux défis, le public se saisit des recettes du privé : matrice, tableaux de bord, planification (Bartoli et Blatrix, 2015). Avec l'idée pour les collectivités locales que l'on peut « gérer les mairies comme des entreprises ». L'adhésion aux pratiques

du NPM a systématisé l'introduction de la logique marchande dans la sphère publique (Huron 2021).

La recherche de la performance et de l'efficacité s'accroît pour faire face aux restrictions budgétaires.

Les collectivités locales doivent faire preuve de résilience face aux contraintes budgétaires de plus en plus fortes (Carassus et al., 2017) et aux différentes crises. Elles vont être à la recherche d'économies. L'Etat à travers ses réformes souhaite rendre l'administration plus efficace et plus efficace (Desmarais et Giauque, 2016). L'augmentation des compétences et des exigences dans un contexte de restrictions budgétaires fait des collectivités territoriales des acteurs publics majeurs au service des parties prenantes et de la démocratie. Au niveau de l'Etat, les différentes lois de décentralisation de 1982-1983 et de 2004, qui permettent à l'Etat de transférer des compétences aux collectivités locales vont favoriser le développement du New Public Management (NPM), au sein de la sphère publique. Ces lois sont voulues comme un signe de modernisation de l'administration publique. Dans un souci d'autonomie et de liberté de la gestion locale, l'Etat a dû négocier le transfert de compétences aux collectivités locales (Bezès, 2009).

L'objectif de la décentralisation est clair : rendre les collectivités locales plus autonomes vis-à-vis de l'Etat et arriver à une vraie responsabilisation des élus. En conséquence élus et collectivités locales doivent adapter leur fonctionnement, leur organisation, leurs actions, leur formation pour garantir une qualité et une efficacité de service rendu aux usagers. Les élus doivent répondre aux exigences des différentes réformes : proximité, rationalité, efficacité et contrôle de l'action publique.

La décentralisation est vue comme l'application d'un nouveau paradigme, le NPM, comme un nouveau modèle d'administration décentralisée (Le Lidec, 2005). Le gouvernement souhaitait garantir à travers cet ensemble de réformes : « une République plus responsable, plus efficace et plus démocratique ». Les réformes seraient nécessaires à la modernisation de l'Etat. Bezès (2005), affirme que « la

pénétration du management public en France est essentielle pour comprendre les formes et les contenus des réformes administratives ». Pupion (2016), distingue six grands principes de réformes de l'administration publique révélateurs selon lui du NPM. Notamment la considération des usagers comme des clients, l'introduction d'une rémunération au mérite sur le modèle du secteur privé, le rendre compte au citoyen et la recherche de l'efficacité des ressources publiques.

Ce mode de gestion a pour ambition d'introduire les valeurs et les modes de management du privé dans le secteur public avec pour but de réduire les dépenses publiques et de compenser l'inefficacité managériale du secteur public (Zardet et Noguera, 2013).

La récente loi 3DS du 9 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration porte plusieurs mesures visant à la simplification de l'action publique locale. Cette loi a été impulsée par le président de la République comme une réponse au Grand débat national suscité par le mouvement des gilets jaunes.

Les objectifs de la loi :

- Différenciation : permettre aux collectivités d'adapter leurs actions à la spécificité de leur territoire
- Décentralisation : accentuer la proximité élus-citoyens
- Déconcentration : rétablir les liens entre l'Etat et les citoyens, en soutien des collectivités
- Simplification : faciliter l'action publique locale

Tableau 1 : Les objectifs des différentes réformes de l'Etat

Loi	Objectifs visés
Modernisation de l'Etat (1997-2002)	Efficacité-participation-transparence
LOLF (2001)	Efficienc-efficacité-transparence-démocratie et performance
La RGPP (2007-2012)	Service clients-performance
La Modernisation de l'Action publique (MAP 2012-2017)	Participation-service aux clients-transparence
Action Publique 2022	Autonomie-responsabilisation-transparence-participation
La loi 3DS (février 2022)	Souplesse et efficacité

Source : notre réalisation

## § 2 - L'émergence d'un champ politique local

Le processus de décentralisation du pouvoir se caractérise par le sentiment d'appartenance locale des élus (Koebel, 2009). Cet ancrage local semble nécessaire pour les élus pour se faire élire et réélire. La décentralisation accroît le pouvoir des élus locaux. L'autonomie souhaitée, pour et par les collectivités, développe une forme de concurrence entre collectivités et entre élus pour attirer le plus de ressources, pour le développement de son propre territoire. Koebel (2009), voit la concentration du pouvoir local sur une élite politique et sociale comme une des conséquences politiques de la décentralisation. La décentralisation a concentré et personnalisé le pouvoir sur quelques personnes et notamment sur le maire ; ce qui focalise l'attention des électeurs sur celui-ci et non sur l'ensemble des conseillers municipaux.

### § 3 - De vastes compétences pour les collectivités locales

Les compétences attribuées aux collectivités territoriales sont déterminées par la loi et non par les collectivités. Une collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre. Comme précisé dans un paragraphe précédent, seules les communes bénéficient de la clause de compétence générale. La décentralisation n'a pas abouti à clarifier la répartition des compétences et à réduire le mille-feuille administratif français. Beaucoup de compétences se chevauchent entre différents échelons territoriaux. Les élus locaux n'étant pas prêts à renoncer à certaines compétences au profit d'autres collectivités. Les élus locaux ont gagné en pouvoir, en compétences, en autonomie et en responsabilités.

Tableau 2 : Les compétences respectives des collectivités territoriales :

Echelon	Compétences
<b>Les communes</b> Créées par la loi du 14 décembre 1789 <b>ou les EPCI :</b> <b>Les intercommunalités</b> définies par la loi NOTRe du 7 août 2015 <b>ou</b> <b>Les métropoles</b> définies par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014	<ul style="list-style-type: none"><li>- état civil</li><li>- entretien de la voirie</li><li>- gestion des centres communaux d'action sociale</li><li>- gestion des écoles primaires</li><li>- culture</li><li>- sport</li><li>- aménagement touristique</li><li>- développement économique</li><li>- promotion du tourisme</li><li>- gestion de l'eau et de l'assainissement</li><li>- collecte et traitements des déchets ménagers</li><li>- recherche et innovation</li><li>- funéraire</li></ul>
<b>Les départements</b> Créés par la loi du 22 décembre 1789	<b>« Chef-de-file » de l'action sociale</b> (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active) <ul style="list-style-type: none"><li>- gestion des collèges</li><li>- gestion des routes départementales</li><li>- culture</li><li>- développement du tourisme</li><li>- aides aux communes et intercommunalités</li></ul>

<b>Les régions</b> Créées par loi de décentralisation du 2 mars 1982	<b>« Chef-de file » du développement économique</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement du territoire</li> <li>- formation professionnelle</li> <li>- gestion des lycées</li> <li>- transport routier</li> </ul>
<b>Compétences partagées</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- sécurité</li> <li>- action sociale et santé</li> <li>- emploi et insertion professionnelle</li> <li>- enseignement</li> <li>- enfance et jeunesse (sauf les régions)</li> <li>- sport</li> <li>- culture</li> <li>- tourisme</li> <li>- formation professionnelle (sauf les départements)</li> <li>- développement économique</li> <li>- politique de la ville</li> <li>- urbanisme, aménagement rural et aménagement du territoire</li> <li>- logement et habitat</li> <li>- environnement et patrimoine</li> <li>- déchets (sauf les départements)</li> <li>- eau et assainissement</li> <li>- réseaux câblés et télécommunications</li> <li>- énergie</li> <li>- ports, voies d'eau et liaisons maritimes</li> <li>- aérodrômes</li> <li>- transports scolaires</li> <li>- transports publics</li> <li>- la voirie</li> </ul>	

Source : d'après le site [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

Le décret n° 2007-679 du mai 2007 autorise l'application de la charte européenne sur l'autonomie locale et précise « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique, que c'est au niveau local que s'exerce pleinement le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques, enfin que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives, dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie de ces compétences (...) permet une administration à la fois efficace et



proche du citoyen (...) ». Cette charte vise à reconnaître l'autonomie des collectivités locales et leur libre exercice des compétences ».

L'élu local, à la tête de sa collectivité, doit dans l'exercice de son mandat prendre en compte le contexte, les restrictions budgétaires et les attentes des différentes parties prenantes. L'élu local va lui aussi jouer un rôle pour la bonne gestion des collectivités locales et la maîtrise des dépenses publiques. De plus en plus de compétences de l'état sont transférées aux collectivités locales ce qui renforce leur rôle. L'élu local et la collectivité locale vont rechercher à être performants et efficaces. De plus en plus d'outils, de processus et de pratiques issus du privé sont utilisés dans le public (NPM) par les élus ou l'administration publique dans le but d'exercer le pouvoir, de prendre en compte les différentes parties prenantes et de développer leur territoire (Boyne, 2002). Les collectivités territoriales doivent choisir la bonne organisation pour un fonctionnement politique qui réponde aux besoins des citoyens comme par exemple la gestion par objectif, la gestion décentralisée et la rémunération liée aux performances.

Les collectivités locales font face à de nombreux défis, à une vague de réformes qui visent à modifier leur gestion (Van Acker et Bouckaert, 2018). Ainsi les collectivités locales sont responsables de l'efficacité de l'administration, du service rendu et de la bonne application de la réglementation. Elles sont aussi les garantes du respect de la participation démocratique et de la confiance dans un contexte de restrictions budgétaires. Les collectivités se doivent d'être plus efficaces, les acteurs publics plus professionnels, les services sont souvent délégués au privé, cela suppose une modification de la relation entre moyens et résultats des activités délivrées (Guenoun et al., 2015).

#### **§ 4 - Les Collectivités et les réseaux : une multitude de parties prenantes**

Les partenaires des collectivités locales ne se limitent plus aux services de l'Etat. Ceux-ci intègrent l'Union européenne, les réseaux et associations d'autres pays, les groupes sociaux, les acteurs économiques (Pinson, 2014). Les acteurs économiques, culturels, sportifs et religieux peuvent exercer des pressions sur les décisions politiques locales (Koebel, 2009). Pour gérer et piloter les collectivités territoriales les élus s'appuient sur diverses parties prenantes. La gouvernance est plus ou moins participative auprès des différents acteurs : élus, entreprises, associations, habitants... (Pupion, 2017). Les élus locaux pour mettre en œuvre des politiques publiques, développer leur territoire et mener à bien des projets, sollicitent différentes parties prenantes internes et externes concernées par le devenir de l'action publique. La partie prenante sur laquelle ils focalisent toute leur attention est le « citoyen-électeur-administré-usager-client ».

Pourtant les différentes élections ne parviennent plus à mobiliser fortement les électeurs. Même les élections municipales sont confrontées à des taux d'abstention record. Cette abstention fragilise la démocratie locale. Exercer efficacement son mandat exige des compétences. Le renforcement de la formation contribuerait à rendre l'exercice du mandat plus efficace.

Le dialogue avec les parties prenantes révèle les attentes (D'Humières 2013), et leur prise en compte est nécessaire afin de développer un réel management du territoire, à l'aide d'outils de management et de gestion, et réaliser un projet collectif (Zardet et Noguera 2013). Les élus sont à la recherche d'une implication plus large des citoyens aux affaires de la collectivité. Avec le risque que certains citoyens deviennent des « citoyens professionnels » et pas forcément représentatifs de toute la population. Ils vont se mobiliser en fonction de leur intérêt et se regrouper en association, en groupe de pression, en lobbys... Leur rôle sera d'influencer les décisions des élus.

C'est une difficulté pour les élus qui vont devoir imaginer de nouvelles formes de rencontres et dialogues avec la population (Marsaud, 1994). Se pose alors la question du problème de la formation pour créer et faire vivre cette démocratie locale participative.

Les collectivités territoriales en s'adaptant au contexte et aux demandes de l'Etat peuvent se heurter à des résistances fortes et notamment à la réaction des parties prenantes (Bezès et al., 2011).

Les maires s'appuient sur les associations d'élus pour innover et renforcer leur contrôle sur les territoires où ils sont présents (Bellanger, 2014). Les associations les forment à la technicité administrative et à la gestion du pouvoir local.

L'association des maires a un rôle important et donne du poids au maire aussi, y compris des petits maires (Pinson, 2014).

Les maires pour rester au pouvoir composent avec des coalitions (durables ou de circonstances) et différents réseaux. Par exemple, l'ancien sénateur-maire de Lyon et président de la communauté urbaine du Grand Lyon, a su entretenir des bonnes relations avec le milieu économique local, les universitaires locaux et les maires de la communauté urbaine ; et développer des réseaux européens. Il a construit stratégiquement une coalition avec le centre pour développer des projets ambitieux et obtenir le statut de métropole pour le Grand Lyon.

Les agents fonctionnaires ont eux aussi un rôle dans la gestion des collectivités locales avec un rôle plus gestionnaire et managériale. D'ailleurs en 2007, lors de son discours à l'institut régional d'administration de Nantes, le président Sarkozy exhorte les futurs fonctionnaires territoriaux à ne pas se laisser englober par le rouleau compresseur de la bureaucratie avec son lot de règles et de procédures.

Les collaborateurs non élus membres du cabinet convertis aux pratiques du NPM et les fonctionnaires comme les directeurs généraux des services, influent sur les processus de décision politique. (Koebel, 2017).

## **§ 5 - L'Etat et les collectivités : les conditions difficiles d'exercice du mandat**

La décentralisation entraîne de nouvelles répartitions entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les élus sont confrontés à de nouvelles difficultés dans l'exercice de leur mandat. C'est pourquoi les gouvernements successifs ont impulsé des projets de loi pour assurer et garantir aux élus locaux les droits et les moyens d'exercer efficacement leur mandat. L'objectif pour les élus est d'obtenir de réelles garanties législatives et la création d'un « statut de l' élu local ». La décentralisation se met en place sans prendre en compte les compétences nécessaires requises pour les élus. Aucun accompagnement obligatoire des élus à travers la formation n'est prévu. Les élus ont-ils la capacité d'assurer ses nouvelles responsabilités ?

## Section 3 : Collectivités et évaluation

### § 1 - Quelle définition de la performance publique ?

Quelle est la définition de la performance publique ? Y a-t-il une définition ou plusieurs définitions ? Quels sont les **indicateurs pertinents** qui permettraient de mesurer la performance des collectivités territoriales ? La gestion par la performance est-elle imposée par l'Etat ou décidée par les collectivités locales ? Existe-il un management public par la performance ?

Parle-t-on de performance perçue, d'impact ? Quel modèle de gestion de la performance publique doit être utilisé par les collectivités locales ? Est-ce seulement le respect du budget ? Les indicateurs sont-ils transparents, communiqués aux citoyens ? Les collectivités locales sont-elles sanctionnées en cas de « mauvaises performances » ?

La course à la performance et la gestion par objectifs ou par résultats souhaitées par les différentes réformes, impliquent que les élus locaux définissent les modalités, les outils, les indicateurs, les processus de mesure et d'évaluation de la performance et la stratégie à développer (Chiapello et Gilbert, 2016).

Les collectivités locales mettent en place les politiques publiques, en développant de nouvelles (politique de l'emploi, politique environnementale, politique de santé...), doivent faire des choix, et dans le contexte présenté dans notre premier chapitre, sont amenées (contraintes) à évaluer leurs politiques publiques ou les effets de leurs politiques. Sinon comment améliorer l'efficacité des dépenses publiques (Bozio, 2015) ? Répondre aux attentes de l'Etat en matière de performance et de modernisation et répondre en même temps aux attentes des citoyens tels sont les enjeux des collectivités locales aujourd'hui.

La performance est une notion difficile à définir en sciences de gestion. Il est difficile de trouver une définition de la performance appliquée à la sphère publique qui fasse consensus. Le concept de performance appliqué au secteur public n'est pas facile à définir avec précision ni à légitimer (Bartoli et al., 2011).

Il semble difficile de faire de la recherche dans le domaine de la performance publique en raison du peu de données comptables, financières et textuelles disponibles sur les organisations publiques (Chappoz et Pupion, 2014). Pourtant l'analyse objective de la performance est utile pour rendre des comptes aux différentes parties prenantes et sert d'outil d'aide à la prise de décisions publiques et notamment dans le contexte de crise des finances publiques.

Maurel et al. (2014), proposent de définir la performance publique locale « comme la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire ».

Lorino (1999), définit la performance d'une organisation comme le jugement économique porté par la société (clients, usagers, riverains) sur le rapport de la valeur produite (besoins satisfaits) et les coûts encourus (ressources consommées). Pour l'auteur, définir la performance suppose de définir préalablement les « besoins » auxquels l'organisation doit répondre. Il reste donc difficile d'identifier et de définir la performance publique.

L'évaluation de la performance peut être considérée comme un jugement de l'action publique et en plus ce jugement est renforcé par le fait que les acteurs ont des perceptions différentes sur les instruments et outils de gestion (Bourguignon, 2009). Ainsi l'auteur définit l'évaluation de la performance comme « un processus par lequel une personne dûment mandatée porte, à l'aide d'une technologie appropriée, un jugement suivi d'effets sur la réalisation de ses objectifs organisationnels ».

## **§ 2 - Les démarches de performance des collectivités locales face aux réformes**

Nous avons évoqué, dans la précédente section, les réformes successives impulsées par l'Etat pour moderniser le secteur public. Ainsi les lois de décentralisation, la LOLF, la RGPP ou la MAP notamment, impliquent pour les collectivités locales de développer et généraliser des démarches d'évaluation et de mesure de la performance publique, de réduire les dépenses publiques tout en préservant la qualité de service fournie aux citoyens-usagers-contribuables, en utilisant des pratiques issues du privé présentées comme plus modernes et plus performantes (Maurel et al., 2011).

Cependant, les collectivités locales ne disposent pas d'un cadre formalisé pour mettre en place une réelle gestion de la performance (Maurel et al., 2011). Par exemple, chaque tentative d'inscription à l'agenda gouvernemental de la question de l'évaluation de la performance des collectivités territoriales s'est heurtée aux refus des élus locaux.

Pourtant certains pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) qui ont mis en place des réformes de modernisation de l'Etat à l'image de la France, ont introduit parallèlement des mesures de contrôle et de gestion de la performance de leurs collectivités locales, le Danemark, la Roumanie, le Royaume Uni et la Turquie (Source Conseil de l'Europe, Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale <sup>11</sup>).

Ainsi dans le prolongement d'initiation de démarches locales de performance le législateur français, lors de l'acte II de la décentralisation avec la loi du 13 août 2004, souhaitait pour accompagner les transferts de compétences, la création d'un dispositif national d'évaluation de la performance. Celui-ci devait s'accompagner de l'introduction d'une forme de logique de Benchmarking, avec pour objectif principal de comparer les différentes collectivités sur la mise en place des politiques publiques.

---

<sup>11</sup> <https://rm.coe.int/16807480b3>

L'objectif affiché par le gouvernement était de mesurer les liens entre moyens et objectifs, mais celui-ci n'a jamais vu le jour.

### § 3 - Les principaux modèles de performances

Pour répondre aux attentes de l'état en matière d'efficacité, de transparence, de qualité de service public rendu aux citoyens, les collectivités locales doivent mobiliser des indicateurs appropriés. L'action publique doit être en capacité de rendre des comptes aux citoyens (Pettigrew, 1997). Bureau et al., (2010), soulignent que l'action publique est caractérisée par une multitude de parties prenantes qui ont chacune leurs objectifs, ce qui implique une gouvernance particulière : plus de performance nécessite de leur rendre des comptes.

Boyne (2002) identifie trois modèles de performance que peuvent utiliser les collectivités locales :

- Le modèle de la performance par le triptyque **objectifs-moyens-résultats** issu du secteur privé
- Le modèle qui intègre la double fonction de **production des organisations publiques**
- Le modèle basé **sur les approches partenariales** à travers les adaptations de Balanced Scorecard (BSC) de Kaplan et Norton (1996) et du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) (2006).

Favoreu et al., (2015), propose une grille de caractérisation des modèles de gestion de la performance publique locale française. Les objectifs de leur grille et tout d'abord d'adapter et compléter le modèle de Bouckaert et Halligan (2008) sur les quatre idéaux-types de la performance publique locale. Ils analysent les outils mobilisés dans le cadre d'une démarche de gestion par la performance : les outils de planification, de responsabilisation et d'évaluation.



Pour déterminer leurs modèles de gestion de la performance publique locale, ils vont analyser les modalités de mise en œuvre de cette démarche et le niveau d'intégration des acteurs locaux dans le pilotage de la collectivité : intégration de nature politique ou administrative. Administrative au sens où elle n'implique que les fonctionnaires. Et politique dans le respect d'une logique démocratique avec une implication plus large des acteurs et notamment des citoyens.

Ils déterminent quatre modèles :

- Le modèle « d'Administration de la performance » :

Marqué par l'absence d'outils de planification et/ou d'évaluation avec comme seuls acteurs impliqués les administratifs.

- Le modèle de « Management des performances » :

Il développe les outils et modalités utilisés, avec une prédominance des acteurs administratifs.

- Le modèle de « Management de la performance » :

Caractérisé par une gouvernance des acteurs politiques et administratifs, des élus aux agents.

- Le modèle de « Gouvernance par la performance » :

Reprend les caractéristiques du modèle « de management de la performance » et les acteurs sont intégrés et responsabilisés à la démarche de performance.

Les auteurs ont testé auprès de 400 collectivités locales françaises (60 réponses) leur grille de modèle.

Les résultats de leur recherche montrent l'existence au sein des collectivités locales françaises d'un modèle français de gestion par la performance. Les outils utilisés marquent une logique plutôt administrative interne impulsée par les fonctionnaires. Il apparaît que les démarches françaises apparaissent incomplètes à la fois dans les objectifs fixés et dans leur finalité. En outre le modèle est marqué par une prédominance de pratiques de contrôle. Le citoyen et les élus ne semblent pas très impliqués dans l'évaluation des politiques publiques.

#### **§ 4 - L'évaluation de la performance : quel pilotage des politiques publiques au service de la bonne gouvernance**

Les récentes réformes conduisent les collectivités locales à s'orienter vers l'évaluation de leurs politiques publiques. L'évaluation est peu développée au sein des collectivités locales, si ce n'est le contrôle budgétaire. Elles ne disposent pas de méthodes appropriées d'évaluation (Chauvey, 2006).

Lorino (2001) prône pour mesurer la performance, une démarche de pilotage : « le système de pilotage de la performance, c'est tenter de comprendre selon quelles modalités d'action on peut influencer sur les résultats finaux et par quels outils informationnels on peut évaluer l'action ».

Il est constaté une difficulté à définir des indicateurs pertinents de performance publique (Jeannot, 2008). Les problèmes d'efficience du secteur public sont attribués à l'absence des instruments disponibles (Mazouz et al., 2015). Les auteurs définissent l'efficacité comme l'atteinte des objectifs et l'efficience comme la minimisation des ressources pour atteindre les objectifs.

Plusieurs pays ont hissé la « gestion par les résultats » comme cadre officiel de gestion, comme les Etats-Unis avec le Government Performance and Results Act en 1993 et la France avec la LOLF en 2001 (Mazouz, 2012). La LOLF consiste à favoriser les responsabilisations des managers publics « en les dotant d'outils de gestion en vue d'améliorer les résultats de la gestion publique, en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité de service rendu aux citoyens » (Boullanger, 2013). Ainsi l'évaluation s'est imposée comme l'outil indispensable pour répondre au besoin de modernisation des organisations publiques et de transparence démocratique (Chauvière, 2013). Pour l'auteur l'évaluation doit permettre d'aider, de motiver et d'améliorer la décision politique.

Le concept « direction par objectifs » vise à rendre la gestion publique plus efficace tout en valorisant le service rendu aux citoyens (Mazouz et Leclerc, 2008). Le développement de l'évaluation des politiques publiques imposé par ces réformes est pour les collectivités locales un process de légitimation de leur action publique (Chauvey, 2006). Ainsi pour l'auteur l'évaluation des politiques publiques c'est l'appréciation de l'efficacité d'une politique en comparant ses résultats obtenus aux moyens mis en œuvre.

Faycal et Mazouz (2013), proposent un cadre de gestion articulé de trois dimensions de la performance de la performance publique : la qualité des services, l'optimisation des ressources et des moyens, et la transparence des décisions de gestion.

Mazouz et al., (2015), distinguent au sein des organisations publiques quatre niveaux d'analyse des systèmes nationaux de gouvernance publique :

- **Niveau des institutions** : concerne les valeurs, cultures, croyances, façon de penser des gestionnaires impliqués dans et par l'action publique ;
- **Niveau des organisations** : concerne les structures d'offres en services publics (écoles, hôpitaux, universités, tribunaux, casernes, ministères, agences, sociétés d'État, mairies, etc.) ;
- **Niveau du cadre officiel de gestion** : concerne les règles, normes, pratiques, protocoles, et de manière générale les façons de faire qui balisent les activités et actions confiées aux gestionnaires publics (LOLF en France, GPRA aux USA) ;
- **Niveau des outils et instruments de gestion** : concerne les artefacts dont les gestionnaires publics se servent pour concevoir, définir, décider, planifier, exécuter, contrôler, suivre, mesurer et évaluer à la fois les façons de faire et de penser les activités et les résultats obtenus en rapport avec les objectifs visés et la finalité poursuivie (plans stratégique, de gestion et d'amélioration, plans d'analyse des risques et contingences, rapports annuels de gestion, tableaux de bord de gestion, etc.).

## **§ 5 - Collectivités locales et performance publique : l'innovation au service du management public**

L'approche de la performance publique impose aux collectivités locales de nouvelles exigences en termes d'organisation, de gestion et de culture.

La performance publique au regard des réformes de l'Etat et des différents acteurs semble être à un carrefour : soit elle se dissout dans les notions de clients et de marché ; soit elle rejoint le paradigme de Service Public Universel ; soit elle s'oriente vers une voie nouvelle et innovante (Lorino, 1999). En tenant compte du contexte qui évolue régulièrement, des besoins divers, changeants et parfois divergents des parties prenantes.

L'efficacité des collectivités locales passe par la capacité d'autonomie décisionnelle « forte » des acteurs et par la mobilisation d'outils adaptés (Carassus et Leblong-Masclet, 2021).

L'adoption de pratiques innovantes dans un contexte budgétaire contraignant avec la prise en compte des attentes des parties prenantes aux valeurs et objectifs différents, est un enjeu pour les collectivités locales (De Vries et al., 2018). Ainsi pour les auteurs l'innovation est un moyen pour répondre aux demandes, exigences toujours plus fortes des citoyens. De plus, l'innovation doit être utilisée pour améliorer le service rendu aux citoyens et pour améliorer la performance organisationnelle des collectivités locales.

La performance n'est souvent pas évaluée dans le secteur public malgré le développement important d'innovations (Queyroi et al., 2022). L'innovation est un outil pour améliorer la qualité des services publics (Boyne et al., 2004) et synonyme d'efficacité voire de survie des organisations publiques (Damanpour et Schneider, 2006).

Au niveau organisationnel l'innovation est définie comme la mise en œuvre d'un concept technique, organisationnel, politique ou de service qui vient modifier ou

améliorer le fonctionnement et les résultats du secteur public (Damanpour et al., 2009). L'innovation c'est la création ou l'adoption de nouvelles idées ou pratiques.

Ainsi Queyroi et al., (2022), distinguent selon la littérature, cinq types d'innovations dans le secteur public :

- Les innovations de services : les outputs de l'action publique
- Les innovations de process : mode d'organisation des organisations publiques
- Les innovations de gouvernance : gestion des partenaires
- Les innovations technologiques : développement de la digitalisation
- Les innovations organisationnelles pratiques : pratiques de gestion managériale (tableaux de bord, indicateurs)

## **Synthèse du chapitre 1**

Nous avons dans ce chapitre présenté les collectivités locales, les compétences et l'environnement auquel les élus sont confrontés au quotidien. La décentralisation et les différentes réformes administratives successives imposent aux élus de s'adapter. Les élus doivent composer avec des différentes parties prenantes, associations, entreprises, les citoyens (Pupion, 2017). Les collectivités locales de façon volontaire ou contrainte cherchent à développer des outils ou indicateurs pour répondre aux objectifs d'efficacité, d'efficience, de satisfaction des citoyens.

Quels sont les indicateurs disponibles et utilisés par les collectivités territoriales ?

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1** : Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2** : Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3** : Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4** : Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5** : Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6** : Discussion générale



**Conclusion**

## **Chapitre 2 : Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?**

Ce chapitre va présenter le cadre théorique mobilisé.

La section 1, présente le New public Management, les différents indicateurs issus de cette théorie que les élus locaux appliquent pour atteindre les niveaux de performance imposés par les lois de décentralisation et les différentes réformes visant à moderniser l'action publique.

La section 2, présente l'analyse en termes de marché politique. Nous reviendrons sur les différentes théories qui place l'élu et l'électeur sur un marché politique.



## Section 1 : Le New public Management

Le modèle traditionnel de l'administration publique repose historiquement sur le « modèle wébérien ».

Weber (1919), préconise un modèle organisationnel du pouvoir. Pour lui la bureaucratie est une nouvelle forme d'organisation dans le domaine du management public. Ainsi c'est à la fois une nécessité pratique et politique.

Bartoli et Blatrix, (2015), présentent la bureaucratie comme le modèle de « la bonne structure » qui permettait aux organisations d'obtenir une action rationnelle et efficace. Ces auteurs considèrent que le secteur public français est bureaucratique jusque dans les années 1980. Et ce modèle est aussi bien utilisé dans le secteur privé comme dans le secteur public. Les auteurs décrivent Weber comme l'un des premiers théoriciens du management public dans le sens où il établit une distinction entre le pouvoir des dirigeants politiques et le devoir d'obéissance des fonctionnaires. Ce que les auteurs définissent comme de la bureaucratie « managériale ».

Le modèle bureaucratique décrit par Weber repose sur trois attributs : rationalité, autorité centrale et impersonnalité (Carassus et al., 2017).

Pour Weber son modèle bureaucratique est un système d'organisation efficace, caractéristique des sociétés modernes reposant sur des règles stables et sur un personnel sélectionné avec des compétences et qualifications clairement définies, sur le respect de procédures et l'importance du contrôle hiérarchique. Le pouvoir est donc fondé sur la compétence et il est efficace de par la définition précise des rôles et la coordination d'un grand nombre d'acteurs.

Michel Crozier (1963), critique le modèle bureaucratique de Weber en remettant en cause son efficacité et sa rationalité. Pour lui, trop de règles engendrent des dysfonctionnements bureaucratiques et un contournement de ces règles par les acteurs. Les règles et les contraintes trop nombreuses empêchent l'Etat de fonctionner efficacement et de s'adapter à son environnement. Pour faire face à ces contraintes, le secteur public et plus particulièrement les collectivités territoriales se tournent vers

la culture de la performance (Hood, 1995). Le New Public Management (NPM) est une des façons de rationaliser l'Etat.

C'est dans ce contexte de crise, de restrictions budgétaires que nous assistons à un tournant néolibéral, qui réclame la fin du système bureaucratique jugé trop coûteux et inefficace. En effet, la crise économique des années 1970 remet en cause l'efficacité bureaucratique. Celle-ci commence à être critiquée pour sa lourdeur et sa rigidité comme étant un modèle dépassé et inefficace (Bezès, 2007).

Pour Banoun et Rochette (2017), depuis les années 1980-1990, les organisations publiques se transforment. Ainsi les réformes de modernisation, les contraintes budgétaires conduisent à l'utilisation de pratiques managériales axées sur la performance et les résultats. La réduction des coûts et la volonté de rationaliser le fonctionnement tout en garantissant la qualité de service rendue fait émerger des nouveaux modèles d'organisation. Pour les auteurs, nous assistons à une transformation de la culture publique où le résultat et le « client » (usager) occupent une place de plus en plus importante.

Il est observé une sorte d'affrontement entre la logique managériale et la logique bureaucratique.

C'est dans les années 1990, qu'un modèle de management par la performance au sein du secteur public s'est développé (Favoreu et al., 2015). Le modèle de référence est celui du New Public Management (NPM), prôné par Hood (1995).

Les transferts de compétences rendus possibles avec la décentralisation, corrélés aux restrictions budgétaires (Carassus et al., 2017) contraignent les collectivités à proposer de nouvelles formes d'intervention publique. L'environnement des collectivités se complexifie, les élus sont de plus en plus confrontés aux contestations, exigences des citoyens et se doivent de les impliquer (D'Humières, 2013). Des compétences de plus en plus vastes et techniques semblent nécessaires aux élus locaux pour exercer leurs mandats (Ghallal et al., 2021).

Hood (1995), défend l'idée de développer des outils de gestion issus du secteur privé. Les organisations publiques sont invitées à développer des indicateurs qui permettent de mesurer leur performance. Elles doivent mettre l'accent sur la responsabilisation des managers. L'ouvrage de Osborne et Gaebler (1992), traditionnellement considéré comme la référence de ce courant, établit explicitement le lien entre le projet d'abattre la bureaucratie et la glorification du secteur privé dans toutes ses composantes. Le management public a changé, il s'est modernisé en un Nouveau Management Public. Ce mode de management impliquerait un glissement vers une logique managériale et supposerait l'utilisation d'outils et de pratiques issus du secteur privé. Les économies de coûts et une efficacité opérationnelle accrue sont recherchées. Cela suppose que certains outils soient transposables du public au privé (Pettigrew 1997). Les statuts de « citoyen-usager-administré », se trouvent de plus en plus remplacés par celui de client selon Chevalier (1997). Le NPM encourage l'utilisation de marchés avec la mise en concurrence de prestataires de services publics et privés. Ces utilisateurs sont considérés comme des « clients » (Pupion, 2021).

## **§ 1 - Le maire un « Manager territorial »**

Le maire comme le président du conseil départemental, du conseil régional et d'EPCI concentrent les fonctions au niveau des exécutifs locaux. Ils sont présidents de l'assemblée délibérante et chefs de l'exécutif de leur collectivité.

Il est le chef de la majorité des conseillers. En sa qualité de chef de l'exécutif, il détient de nombreux pouvoirs de décision et assume de nombreuses responsabilités dont la gestion financière, la gestion des ressources humaines et la responsabilité morale et pénale des décisions adoptées.

Le maire « en bon père de famille » veille à la bonne gestion de sa collectivité (Bellanger 2014). Le maire, acteur de premier ordre à la tête de la mairie, est indispensable à l'Etat. En 2018, face à la crise des gilets-jaunes, c'est le maire qui a été choisi par le président de la république pour recueillir les doléances des citoyens. Contrairement aux autres élus locaux, le maire incarne la proximité en politique (Bellanger, 2014).

Il intervient en qualité de chef de l'administration de la collectivité locale avec la gestion du personnel. Le maire se retrouve dans une posture de manager avec le paradoxe de servir le service public. Peut-il gérer sa commune comme on gère une entreprise ?

Les collectivités locales ont trop souvent tendance à reproduire les outils du privé pour leur gestion (Chatelain-Ponroy, 2010). D'ailleurs selon l'auteur, c'est la raréfaction des ressources et les différentes réformes successives de modernisation de l'action publique qui orientent les collectivités vers le managérialisme à travers le mouvement du NPM. Selon Guenoun et al., (2015), les collectivités se doivent d'être plus efficaces et les acteurs publics plus professionnels, cela suppose des compétences. Ainsi par exemple, le maire manager compte tenu de sa proximité avec les citoyens, doit repenser son action autour de ses capacités à manager et répondre aux nouvelles attentes des parties prenantes (Ghallal et al., 2021). Les managers sont pris dans la culture de l'urgence (De Gaulejac, 2012). Le maire manager va emprunter des pratiques du privé pour les appliquer au secteur public, gestion de l'absentéisme avec l'allocation de primes, recrutement de contractuels, mise en place du télétravail. Il va instaurer des indicateurs, des tableaux de bord pour manager sa commune. Dans le cadre des différentes réformes sur l'action publique, il leur est demandé de réduire les dépenses, de développer des partenariats public-privé.

Zampiccoli (2011) distingue quatre formes de managements publics qui dépendent des caractéristiques de l'organisation : le management des organisations publiques, le management du pouvoir politique, le management face à l'opinion et le management de la puissance publique.

Les profondes transformations des collectivités locales voient s'imposer un modèle du « manager territorial » comme nouvelle figure légitime (Roubieu, 1994) qui nécessite des savoirs techniques.

Le maire est la personne du monde politique la plus connue et la plus appréciée avec en charge l'administration du quotidien (Bellanger, 2014). Le contexte a propulsé le maire comme un acteur public de première importance et manager de sa collectivité.

Il est passé de l'édile jugé inapte à l'édile intouchable de la République. Les maires ont des compétences de plus en plus étendues. D'ailleurs les lois successives en matière de décentralisation ont renforcé le pouvoir du maire. Les premières lois de décentralisation sont associées à la personnalité de deux maires charismatiques, Pierre Mauroy et Gaston Defferre. Les transferts de compétences inscrivent le maire dans une logique de professionnalisation et confortent sa position. L'ensemble des maires sont des responsables financiers et concourent à la bonne gestion des collectivités. La charge financière des communes ne représente pas moins de 6,6 % du produit intérieur brut. En matière de fonctionnement tout est lié au budget. Ce n'est pas un exercice facile pour les responsables locaux. Les plus de 500 000 élus municipaux n'ont pour la plupart pas ou peu de formation en la matière et de pratique (Valletoux, 2014). C'est donc le maire en tant que manager de sa collectivité qui face à la complexité de la tâche et dans un souci de transparence envers les citoyens va préparer, présenter et faire voter le budget.

Le maire dispose-t-il pour bien faire ses choix budgétaires, de compétences suffisantes ? Les communes sont de plus en plus confrontées aux restrictions financières et les maires managers relèvent de nouveaux défis avec des marges de manœuvre de plus en plus étroites tout en gardant à l'esprit les exigences des citoyens-usagers-administrés-électeurs. Le maire est qualifié de « financier pas comme les autres » (Valletoux, 2014).

Le maire est aussi directeur des ressources humaines, il a la charge de la politique de recrutement. En tant que maire manager il doit être vigilant dans sa gestion entre les ressources et les dépenses de sa commune. Plus la taille de la commune est importante, plus le maire aura une dimension managériale.

En septembre 2022, l'association des villes de France vient d'élire à sa tête le maire de Châteauroux. La « Gazette des communes » a titré « un maire manager dans le cockpit de Villes de France ». Il est présenté comme un maire combatif, qui a réussi à attirer

des investisseurs chinois pour développer un projet sur sa commune. Il multiplie les événements sportifs, pour faire connaître sa ville, et obtient les épreuves de tir aux jeux olympiques de 2024.

Tableau 3 : Sociologie des maires en fonction en 2018

<b>CSP</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>%</b>
Retraité	14 080	40
Employés et ouvriers	2 056	6
Secteur public	5 348	15
Autre	3 172	9
Cadres secteur privé	3 875	11
Agriculteur	4 739	14
Artisans et professions libérales	1 621	5
Information pas indiquée	1	0
<b>Total</b>	<b>34 892</b>	<b>100</b>

Source : répertoire national des élus et IGA, IGAS (2020)

## § 2 - Le Maire entrepreneur et les compétences entrepreneuriales

L'implication des élus dans l'organisation économique, sociale de leur territoire est analysée par les électeurs. La décentralisation avec la crise économique généralise une concurrence entre les collectivités pour être efficaces (Koebel, 2009). Pour l'auteur, les collectivités semblent se comporter comme des entreprises et utilisent des méthodes importées du privé dont les clients sont les habitants.

La performance d'une entreprise dépend de l'orientation entrepreneuriale qui correspond à l'utilisation des dimensions suivantes : l'autonomie, l'innovation, la prise de risque, la proactivité et la compétitivité agressive dans la prise de décision (Lumpkin

et Dess, 1996). Le phénomène entrepreneurial est tout aussi présent dans le secteur public (Bernier et Hafsi, 2007).

Les collectivités locales ont elles aussi une dimension entrepreneuriale pour faire face au contexte actuel de crise économique, crise de confiance, l'enchevêtrement des compétences entre collectivités et le sentiment d'inefficacité (Nobile et al., 2012). Pour les auteurs l'élus entrepreneur local « est un individu au dessein social affirmé qui indépendamment de son appartenance politique fait preuve d'innovation, de proactivité, de prise de risque et combine des moyens publics et privés en vue de créer de la valeur économique et sociale sur son territoire ».

DiMaggio (1988), distingue dans les élus entrepreneurs politiques des individus dont les actions innovantes créent des transformations de la politique ou des politiques. L'élus entrepreneur politique fait le profit de la spécialisation politique à travers sa capacité à innover et sa capacité à anticiper et capter les votes des électeurs (Facchini, 2006).

Les organisations publiques ont à l'évidence des caractéristiques propres différentes de l'entreprise mais aussi une certaine convergence en matière entrepreneuriale émanant des entreprises. Les managers publics rencontrent les mêmes obstacles que dans les entreprises privées (Morris et Jones, 1999).

Les élus doivent apporter des solutions pour enrayer la « déconnexion démocratique » et gagner en efficacité.

Les collectivités sont confrontées à une défiance de plus en plus forte des administrés et tendent à adopter des comportements entrepreneuriaux dans l'accomplissement de leur mission de service public, pour tenter de répondre à leurs attentes (Nobile, 2017). Ainsi pour l'auteur, l'émergence de comportements entrepreneuriaux s'appuie essentiellement sur un réseau d'élus. Et la dimension entrepreneuriale retenue a les mêmes caractéristiques que celle de Lumpkin et Dess (1996). Lagarde (2006) souligne

les capacités de l'entrepreneur à percevoir, à tirer des opportunités existantes, inexploitées et à transformer les déséquilibres en sa faveur.

L'entrepreneuriat est caractérisé par le paradigme de l'opportunité, le paradigme de l'innovation, le paradigme de la création d'entreprise, le paradigme de la création de valeur ou encore le paradigme du processus entrepreneurial (Schmitt, 2017).

De Gaujelac (2012) s'interroge sur l'opportunité d'une nouvelle gestion publique axée sur les critères de Lumpkin et Dess, à savoir l'autonomie, la créativité, l'initiative, l'innovation et l'adaptation à la complexité. Les maires doivent ils impulser une dynamique entrepreneuriale au sein de leur collectivité pour être plus performants.

Le Duff et Orange (1996), sont les premiers à utiliser la notion d' élu-entrepreneur en proposant une **typologie du maire entrepreneur** des grandes villes françaises de plus de 30 000 habitants. Ils font une distinction entre Mairie-Entreprise et Maire entrepreneur. Le Maire-Entrepreneur est plus qu'un manager il se démarque par sa capacité « à changer le visage de la ville, dans la mise en œuvre des grandes ambitions ».

Dans le prolongement de ces travaux, Huron (1999), analyse les qualités requises pour être un maire entrepreneur et les risques encourus par ces derniers. Ainsi pour Nobile et al., (2012), sont observées des similitudes entre le management privé et public au travers de l'entrepreneuriat au sein des collectivités territoriales. Pour Faure (2015), les élus locaux peuvent endosser une posture d'entrepreneur pour piloter les politiques publiques.

Huron (2001), a quant à lui analysé plus spécifiquement le comportement du maire et en a déduit une typologie du **maire entrepreneur politique (MEP)**. Le maire peut ainsi revêtir différentes postures pour exercer efficacement son mandat. Ainsi pour l'auteur, le maire tout comme un chef d'entreprise va s'orienter vers l'innovation, le risque et la proactivité. Ainsi le maire peut choisir l'immobilisme ou l'action. Pour Huron (2001), deux logiques sous entendent l'action du maire. S'il est dans une logique

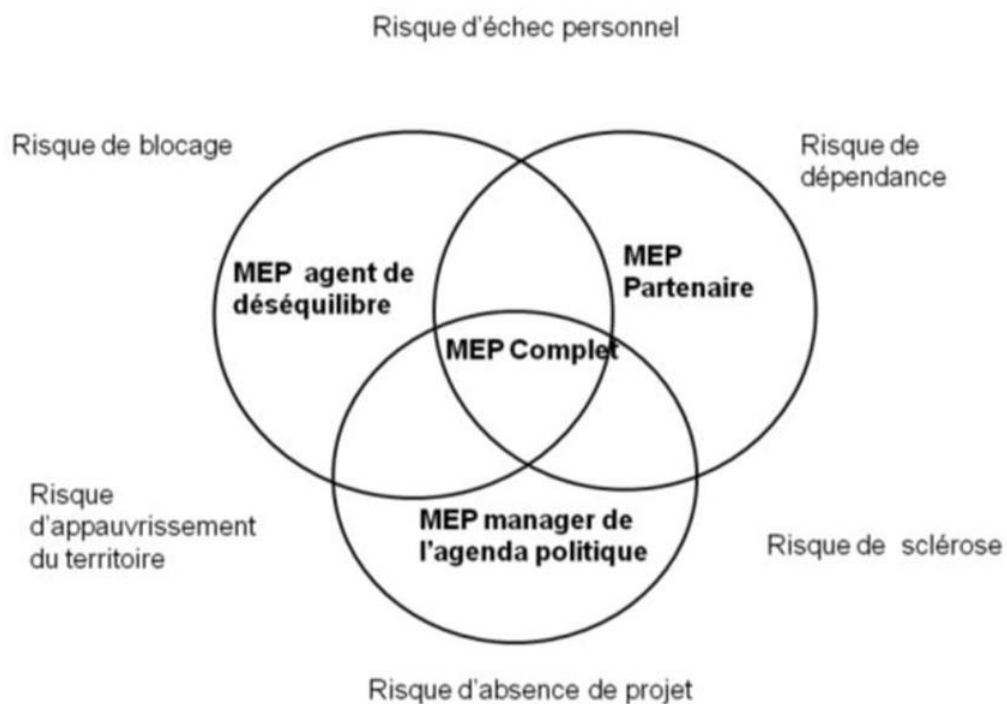


entrepreneuriale, celle-ci va guider le maire dans ses décisions. Et s'il se situe dans une logique politique, il va accroître sa dépendance à des groupes de pressions.

Huron a proposé une typologie du MEP ainsi que les risques liés à cette posture. L'action du maire peut être caractérisée par son positionnement sur trois axes : l'axe de l'équilibre/déséquilibre de l'organisation, l'axe de la prise en compte ou non de l'agenda politique et l'axe de l'existence ou non de partenariat. Le MEP est l'acteur qui va innover, prendre des risques et coopérer. Si le maire ne possède aucune de ces qualités, il ne sera pas considéré comme un MEP. Il identifie quatre profils de maire-entrepreneur : le maire-entrepreneur politique complet, le maire-entrepreneur politique agent de déséquilibre, le maire-entrepreneur politique manager de l'agenda politique et le maire entrepreneur politique partenaire.

Sur chaque axe, des risques peuvent émerger et compromettre l'action du maire et empêcher sa réélection : le risque d'échec personnel, d'absence de projet, de dépendance, de sclérose, d'appauvrissement du territoire et le risque de blocage. (Voir figure n°3, ci-après)

Figure 4 : Les risques encourus par les maires



Source : Huron (2001, p.66)

A travers la proposition du MEP de Huron, nous distinguons clairement des compétences typiquement entrepreneuriales et des compétences plutôt managériales que peut prendre le maire. Huron s'intéresse davantage aux profils personnels des maires-entrepreneurs. Dans le cadre de la posture du maire entrepreneur, le maire va prendre des risques, multiplier les partenariats, chercher de nouveaux financements. Le Maire entrepreneur a le contrôle de son organisation et prend tous les risques en fonction de sa capacité à créer, combiner et orienter les ressources à destination des parties prenantes. La principale partie prenante à satisfaire étant ses administrés-électeurs, puisqu'il faut être réélu pour mener son programme. Zerbinati et Souitaris (2005) en utilisant la grille d'analyse de l'entrepreneuriat de Stevenson (1997), déterminent l'existence de profils d'entrepreneurs publics. Ils établissent des variantes d'élus-entrepreneurs à savoir le politicien professionnel, l'entrepreneur privé en politique et le créateur essaimeur.

Les Maires deviennent face aux exigences de l'état et des citoyens des entrepreneurs politiques (Garraud, 1989 ; Huron, 2001). Le maire est doté de pouvoirs importants, de ressources humaines et financières conséquentes. Il se doit de proposer de nombreux services à la population et tente de rester en place à chaque élection. Ainsi pour être réélu, il doit savoir combiner selon Garraud (1989), les attentes différentes des communautés locales, de certains groupes sociaux. Il faut mesurer le risque sans prendre le risque de se voir évincer par l'électorat. Un maire entrepreneur doit être proactif, innovant, compétitif et prendre le risque de ne pas être réélu. Face à la crainte de perdre les élections l' élu aura tendance à choisir la posture de maire manager de l'agenda politique et mettre en œuvre les politiques et les résultats escomptés avant la fin de son mandat.

Prenons l'exemple de la Maire de Paris Anne Hidalgo qui a pris des mesures en faveur des piétons et cyclistes dans l'objectif de promouvoir le développement durable sans se soucier de l'agenda politique et des contestations fortes d'une partie des habitants de Paris (Rapport développement durable de Paris, 2018). Ces mesures liées au

développement durable défendues par des groupes de pression auraient pu compromettre la réélection de la maire de Paris.

La ville de Bordeaux songe à la mise en place du métro pour répondre à la densification de sa ville avec une aire urbaine de 1,2 million d'habitants, aux embouteillages et aux enjeux climatiques. Aucun candidat aux municipales de 2020 ne s'est saisi de ce dossier épineux de peur de perdre les élections. Devant le coût, les enjeux et l'ampleur des travaux les élus restent très divisés. Face aux arguments des anti-métros et compte tenu de l'histoire autour du métro bordelais et devant le risque élevé d'être sanctionné par les électeurs, le maire annonce la commande d'une étude pour 2023 auprès d'experts pour évaluer l'opportunité d'un métro sur son territoire. Les maires développent des stratégies de défense de leur territoire.

Cette posture entrepreneuriale nécessite pour les élus locaux un accompagnement, une formation au même titre que l'éprouve un candidat à la création d'entreprise (Nobile et al., 2017).

Tableau 4 : Synthèse des différentes Capacités du Maire selon la littérature mobilisée

Auteurs	Capacité à organiser	Capacité à manager	Capacité à entreprendre
Huron (2001)	Organisation	Partenariat	Prise de Risque Innovation Proactivité
Nobile (2017)		Réseaux d'élus, de responsables administratifs et d'agents territoriaux	Comportements entrepreneuriaux Prise de risque Innovation Proactivité Autonomie L'agressivité compétitive
Faure (2015)			Entrepreneur Nouvelles formes de pilotage des politiques publiques
Schmitt (2017)			Le paradigme de l'opportunité Immobilisme ou action Le paradigme de l'innovation Le paradigme du processus entrepreneurial L'agir entrepreneurial
Lagarde (2006)			La capacité de l'entrepreneur à tirer des opportunités
Zampiccoli (2011)	Le management des organisations publiques	Le management face à l'opinion	Le management du pouvoir politique Le management de la puissance publique
D'Humières (2013)		Impliquer les différentes parties prenantes	
Baslé (2014)		Proximité entre élus-citoyens-managers	Agir plus efficacement innover
Carassus et al. (2017)	Maitriser le budget		

Source : Ghallal et al., 2021

Face aux contraintes politiques, budgétaires, aux attentes des parties prenantes et à la volonté de bonne gestion de la collectivité, les maires jonglent avec ces différentes capacités. Leurs choix relèvent de considérations politiques dans le but d'être réélus.

### **§ 3 - Les indicateurs, la clé pour une nouvelle gouvernance performante ?**

Les collectivités sont confrontées à des restrictions budgétaires de plus en plus fortes (Carassus et al., 2017). Les différentes réformes mises en place par l'état imposent aux collectivités une forme de performance.

Pour atteindre l'efficacité, l'efficience les collectivités utilisent un certain nombre d'outils pour piloter les politiques publiques (Pupion, 2017). Les réformes inspirées du NPM qui demandent aux collectivités locales, de rationaliser, d'augmenter la concurrence, de recourir à des partenaires privés, d'être transparentes, performantes et efficaces avec pour cela la mobilisation d'instruments et d'outils managériaux utilisés dans les entreprises. Les hommes politiques peuvent être assimilés à des patrons ou des managers qui ont pour objectifs de maximiser les profits monétaires et politiques de leur entreprise (Généreux, 1999).

Différents positionnements sont possibles : d'un côté la conformité aux lois, les règlements et choix politiques et de l'autre le pilotage par les résultats quantitatifs (Bartoli et al., 2011).

Pour autant il est difficile de mesurer la performance d'une organisation (Bartoli et Blatrix, 2015).

Pour Philippe Séguin (2010), premier président de la cour des comptes : « l'évaluation est devenue absolument nécessaire pour distinguer les bonnes des mauvaises dépenses. Dans un pays qui accumule les déficits depuis près de trente ans, cet effort est même tout à fait indispensable et prioritaire ». Il ajoute « l'évaluation c'est le

contrôle de la bonne utilisation des fonds publics qui peut se traduire par les trois E : Efficacité-Efficience-Economie ».

Le NPM est un mode de gestion qui transpose les outils du privé dans la sphère publique pour assurer la flexibilité, l'efficacité, l'efficience et l'évaluation (Pupion et Chappoz, 2015).

Maurel et al., (2011), affirment que la gestion de la performance s'inscrit principalement dans le cadre du New Public Management (dans le sens de Hood, 1995) ou de la nouvelle gestion publique (dans le sens de Osborne et Gabler, 1993). L'influence du NPM et la mise en place de certaines réformes au Canada, au Royaume Uni et en Nouvelle Zélande qui prônent le renouveau du service public tendent à diffuser un modèle de management par la performance homogène et universel du secteur public local (Favoreu et al., 2015).

Il semble pourtant qu'aucune loi ne définisse les contours de la performance et/l'évaluation des administrations publiques locales. Celles-ci dans le contexte que nous avons présenté : contraintes budgétaires, transfert de compétences, attentes des parties prenantes, répondre aux besoins du territoire, contexte changeant, souhait d'innover, et les réformes administratives qui leur imposent « **efficacité-efficience-qualité du service rendu-performance** », vont tenter d'améliorer leur performance.

Dans un contexte territorial fragmenté (nombre de communes trop important-départements-régions), les collectivités locales n'ont pas réussi à proposer un modèle unique de gestion de la performance (indicateurs, tableaux de bord) (Kuhlmann, 2010). Aucun instrument de comparaison entre collectivités de même strate n'a été conçu. L'auteur précise que les indicateurs de performance utilisés concernent avant tout des indicateurs quantifiables qui par nature sont faciles à mesurer. Cependant, il semble que les indicateurs d'impacts sont rarement utilisés.

L'auteur distingue cinq types d'indicateurs possibles au sein des collectivités locales :

- Les indicateurs concernant le process de prise de décision
- Les indicateurs dits de sorties concernant la qualité des décisions prises et du service rendu à la population
- Les indicateurs dits « d'entrées » sur les ressources mobilisées
- Les indicateurs de résultats, ils mesurent les effets des politiques publiques
- Les indicateurs d'impacts sur les usagers des services, comme la satisfaction

La performance publique emprunte des normes et indicateurs de mesure issus des méthodes de gestion du privé (Hood, 1991). Les contraintes présentées dans notre premier chapitre, font que se met en place, dans le secteur public, une véritable « culture de la performance » (Hood et le New Public Management, 1995). D'autant plus que les collectivités locales, doivent maitriser leur budget et ont pour nouveau défi la recherche de financements.

Le management par la performance est caractérisé par la définition d'indicateurs et objectifs et par la collecte d'information (Favoreu et al., 2015). Ensuite ces informations sont utilisées dans la prise de décision de politiques publiques. Quels sont donc les effets réels des politiques publiques ? Ainsi une démarche d'évaluation des politiques publiques semble indispensable pour identifier les politiques les plus efficaces et orienter les élus dans le débat public.

Le processus d'évaluation des politiques publiques est composé de plusieurs étapes : la simulation des effets attendus d'une politique, la mesure de son impact et l'appréciation de son efficacité économique au vu des « coûts-bénéfices » (Bozio et Grenet, 2017).

L'évaluation doit permettre d'aider à la prise de décision publique et doit faciliter la communication entre les citoyens et les décideurs publics. L'évaluation de l'action publique renforce le processus démocratique et éclaire les choix démocratiques (Bozio, 2015).

La performance est trop souvent réduite à la **performance financière**, or différents indicateurs sociaux (Savall et Zardet, 1992), peuvent être utilisés pour évaluer l'efficacité des politiques locales et mesurer **la performance sociale** : absentéisme, accident du travail, rotation du personnel, défaut de qualité des biens ou services et écarts de productivité directe. Cette performance sociale a des effets sur la performance économique de l'organisation.

Tableau 5 : Synthèse du NMP

<b>Caractéristiques</b>	<b>Administration NMP</b>
<b>Objectifs</b>	Atteindre les résultats, Satisfaire le client
<b>Organisation</b>	Décentralisée (délégation de Compétences, structuration en Réseau, gouvernance)
<b>Partage des responsabilités Politiciens/administrateurs</b>	Clair
<b>Exécution des tâches</b>	Autonomie
<b>Recrutement</b>	Contrats
<b>Promotion</b>	Avancement au mérite, à la Responsabilité et à la performance
<b>Contrôle</b>	Indicateurs de performance
<b>Type de budget</b>	Axé sur les objectifs

Source : Amar et Berthier (2007)



#### **§ 4 - Collectivités locales et élus locaux : quels outils développer pour être performants**

Ainsi Hood (1991) est un des premiers défenseurs du NPM en prônant la recherche de la performance. Il définit la performance des organisations publiques à travers quelques grands principes :

- Améliorer la compétitivité
- Utiliser des outils et des pratiques issues de management privé dans le public
- Définir et utiliser des mesures de la performance avec des objectifs, des outils et des indicateurs
- Exercer le contrôle
- Mettre plus l'accent sur les résultats
- L'introduction de la concurrence dans le secteur public
- Accroître l'efficacité

Bezes et al., (2011), identifient sur la base des travaux de Christopher Hood (1991) cinq principes qui caractérisent le NPM :

- La séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle
- La création d'unités administratives autonomes
- Le recours systématique aux mécanismes de marché
- Le renforcement de l'autonomie et des responsabilités
- La gestion par les résultats

Cependant, la diffusion des principes du NPM interroge sur les équilibres traditionnels entre sphère politique et sphère administrative (Desmarais et Giauque, 2016).

- **Des exemples concrets de collectivités qui ont choisi des indicateurs :**

Bezes et Jeannot (2019), observent que les organisations publiques ont développé différents instruments et indicateurs de performance dans le but de rationaliser les administrations publiques. Dans le cadre d'une enquête (6000 réponses) qu'ils ont menée de janvier 2011 à juin 2014, dans 17 pays européens auprès de cadres des différentes administrations centrales, ils mettent en évidence différents outils les plus utilisés par les administrations :

- Les normes ISO
- Les entretiens d'évaluation
- Les enquêtes des usagers
- La démarche qualité
- Le salaire à la performance
- Le Benchmarking
- Le management par objectifs

Pour Huron et Spindler (1998) la performance « c'est faire toujours plus et mieux avec autant, voire moins, de ressources humaines et/ou financières ». Les auteurs précisent que la performance dans les collectivités territoriales s'est renforcée avec la décentralisation de 1982. Ainsi celles-ci pour justifier les dépenses publiques, elles sont introduites des indicateurs de performance et des méthodes de contrôle de gestion d'inspiration managériale (Gilbert, 2000).

Des démarches dites de performance ou de gestion par les résultats ont pénétré les collectivités locales dans les années 2000. L'approche de Balanced Scorecard (tableau de bord équilibré) de Kaplan et Norton (1996) après s'être généralisée dans les administrations aux Etats-Unis, au Québec, en Australie et dans quelques pays européens, s'est installée dans les collectivités territoriales françaises (Carassus et Leblong-Masclet, 2021 ; Gilbert 2000).

Chauvey (2006) a mené une étude exploratoire sur l'application de la méthode du Balanced Scorecard auprès de 25 collectivités locales.

Ses résultats de l'étude montrent que l'évaluation au sein des collectivités locales reste au stade de l'incitation et que le contrôle de gestion est réduit aux indicateurs de moyens et notamment budgétaires.

Carassus et al. (2017) évoquent les contraintes budgétaires de plus en plus fortes pour les collectivités locales. Celles-ci sont confrontées à des augmentations de transferts de compétences sans compensations financières ; aux baisses des dotations de l'État. Ces auteurs proposent alors d'analyser les différents dispositifs mobilisés et mobilisables par les collectivités locales pour réaliser des économies et maîtriser leur budget. Ces auteurs cherchent à concilier optimisation des dépenses et niveau de prestations rendues à l'utilisateur. Pour ce faire, une enquête a été menée auprès des collectivités en 2015 afin d'observer les pratiques mises en place pour maîtriser leur budget et faire des économies. Ils identifient en s'appuyant sur les travaux de Lorino (le paradigme du contrôle), huit variables caractérisant ce qu'ils nomment le paradigme du pilotage. (Dans leur enquête Ils n'ont utilisé que les Variables 1 et 2). Lorino et Carassus et al., (2017), distinguent différentes variables de comparaison entre ces deux paradigmes du contrôle et du pilotage.

Tableau 6 : Les variables caractérisant les différents paradigmes : pilotage et contrôle

<b>Variables</b>	<b>Paradigme du pilotage (Carassus et al.,)</b>	<b>Paradigme du contrôle (Lorino)</b>
<b>V1- Objet</b>	<b>Actions et activités, politiques publiques, service public</b>	<b>Moyens (humains, financiers, patrimoniaux, etc.), structures (direction, services)</b>
<b>V2- Outils</b>	<b>Segmentation, feuille de route, budget par politique, comptabilité analytique, dialogue de gestion, projets de service ou CPOM, indicateurs/tableaux de bord, rapport d'activité, enquêtes de satisfaction/besoins</b>	<b>Budget, contrôle budgétaire, compte financier, tableau de financement</b>
V3- Logique	Complémentaire, exogène puis endogène, création de valeur	Élémentaire (assurance), endogène, normative
V4-Temps	LT/MT (pluriannuel) et CT (infra-annuel, annuel)	Court terme (infra-annuel, annuel)
V5-Processus	Continu, vertical/horizontal, itératif (descendant <--> ascendant)	Discontinu, hiérarchique/vertical, descendant
V6-Performance	Globale, politique, organisationnelle/individuelle	Économique, organisationnelle
V7-Apprentissage	Génératif (priorités), adaptatif (moyens, structure, culture), influence des choix et priorités	Adaptatif (allocation de moyens financiers), influence du passé
V8-Leaders	Élus et administratifs, fonctions métiers et supports	Administratifs, fonctions supports (Fin., RH, SI, Com., etc.)

Source : Carassus et al. (2017)

Seules deux variables sont utilisées dans leur étude à savoir celles conceptuelle (variable n°1) et instrumentale (variable n°2).

Dans le cadre du pilotage de contrôle ces variables correspondent aux moyens, aux ressources et aux structures des organisations. Ainsi les dispositifs de contrôle opèrent sur les moyens et ressources dont disposent les collectivités avec comme acteur

principal l'élus aux finances. Le pilotage du contrôle est « utilisé pour surveiller, mesurer et ajuster la performance (Simons, 1995) ».

Pour Carassus et al., (2017), les collectivités locales sont confrontées aux transferts de compétences et à la complexité croissante de ses activités ce qui fait qu'il est difficile de prédire et contrôler les actions. L'utilisation d'un paradigme du pilotage complémentaire à celui du contrôle peut être nécessaire.

Selon les auteurs, les collectivités locales peuvent mobilisées ces variables pour agir sur la performance. Dans le cadre de leur étude empirique sur les collectivités locales (120 réponses sur 1000 questionnaires envoyés) : A partir des 120 réponses obtenues, les résultats mettent essentiellement en évidence que les collectivités recherchent à réduire les dépenses dans le futur. En outre, au sein de celles-ci, une mobilisation importante pour les dispositifs de « contrôle » et non de « pilotage » pour réaliser des économies est observée ; une politique de pilotage est en émergence.

Moulin (2006), précise que les besoins de l'utilisateur et des autres parties prenantes ne sont pris en compte dans l'évaluation de la performance. Pour Bartoli et Blatrix (2015) il est possible de remplacer le terme citoyen par « client » si l'organisation veut satisfaire ses besoins.

## **§ 5 - Quelle est la réelle mesure de la performance pour les élus locaux ?**

Est-ce que le service public est mesurable ? Peut-on parler de performance publique ?

Les grandes collectivités territoriales sous l'effet des politiques successives de modernisation se sont dotées de systèmes d'évaluation. Selon Epstein, (2010), cette tendance au développement de l'évaluation de l'action publique s'est heurtée à de trop nombreux freins. Ainsi il souligne que les évaluations conduites n'ont pas ou peu d'effets sur la prise de décision politique et n'ont pas permises les ambitions initiales à savoir la démocratisation et l'amélioration de l'efficacité de l'action publique. « La politique française d'évaluation n'apparaît guère probante sur les registres de

l'efficacité, de l'efficience et de l'impact (Epstein, 2010) ». Pour Philippe Séguin, 2010, « il est difficile d'évaluer les effets d'une loi car les résultats ne sont visibles qu'après un certain délai. Or les réformes se succèdent avant même d'avoir pu être évaluées ».

Les tâches effectuées dans les organisations publiques ne sont pas mesurables et l'évaluation de la performance publique tend à développer des tensions (Bureau et al., 2010). Pour les auteurs il n'existe pas d'indicateurs pertinents permettant la mesure de la performance publique.

La complexité du service public, le nombre des parties prenantes et les objectifs multidimensionnels font qu'il est difficile d'appliquer des indicateurs ou outils de mesure de performance issus du privé (Carassus et Leblong-Masclet, 2021 ; Bureau et al., 2010).

L'évaluation des politiques publiques à travers la mesure de la performance avec des indicateurs réalistes n'est utile que si les résultats sont publiés dans l'intérêt général (Bureau et al., 2010). Si nous prenons l'exemple de la LOLF de 2007, le nombre de 364 objectifs et 1295 indicateurs apparaissent comme totalement irréalistes (Epstein, 2010).

Les données des évaluations en France sont rarement publiées et ne font donc pas parties du débat démocratique (Bozio, 2015). Pour l'auteur le modèle d'évaluation doit être au service de la démocratie, avec la communication des résultats aux citoyens. Ainsi la participation et l'accès des citoyens au process d'évaluation des politiques publiques et la condition sine qua non d'un débat public de qualité.

Les élus pour éviter d'être stigmatisés ou d'être sanctionnés vont avoir tendance à s'imiter. L'élu étant attaché à l'opinion publique, celle-ci peut comparer la performance des élus en comparant les collectivités locales voisines et de même strate.

L'accent mis sur les résultats dans la sphère publique interroge sur l'essence du service public (Bartoli et al., 2011). La course aux indicateurs, résultats, mesures, outils,

rigueur, méthodes pour rechercher la performance peut être contre-productive, et contredire les raisons et les valeurs du service public. L'utilisation d'indicateurs dit imparfaits ou pas appropriés peut entraîner des effets non voulus et être contre productifs sur le processus de mesure de la performance (Bureau et al., 2010).

Les démarches développées en matière de performance publique ne permettent pas d'améliorer la performance, et de promouvoir une gestion orientée vers les citoyens-usagers, ni à préciser les impacts (output et outcome) et la qualité de l'action publique au service de l'intérêt général (Favoreu et al., 2015 et Bureau et al., 2010).

L'évaluation des politiques publiques et des programmes au sein des collectivités territoriales suppose de développer des capacités internes axées vers la performance et une nouvelle gouvernance publique (Baslé, 2014). Sur la base de plusieurs études de cas (villes, département, régions), il explique que la spécificité de l'évaluation des politiques publiques est due à la taille du budget, au mode d'organisation et au recrutement des ressources humaines. La proximité élus-citoyens-managers dans les collectivités territoriales est aussi à considérer. Entre contraintes politiques, bonne gestion de la collectivité et développement du territoire, les maires jonglent avec ces différentes capacités, en lien avec les différentes parties prenantes. Leurs choix peuvent relever de considérations politiques et intégrer les attentes des parties prenantes/des citoyens pour être réélus.

Pour réussir dans son œuvre, l'élu local doit savoir combiner - selon Garraud (1989) - les attentes des communautés locales, de certains groupes sociaux, afin d'en tirer le bénéfice d'une bonne gestion vis-à-vis de l'Etat et d'une réélection vis-à-vis de ses administrés.

L'ensemble de ces travaux nous indique qu'il n'existe pas une définition de la performance publique et de définition d'un cadre obligatoire unifié pour l'ensemble des collectivités locales et l'absence de sanction laisse libre cours aux choix des indicateurs mobilisés par les collectivités locales. Ainsi chaque collectivité choisie les indicateurs

de performance qu'elle juge pertinents, et qu'elle décide d'en communiquer ou non les résultats. Le choix de la démarche de performance, le choix des indicateurs se fait sur la base du volontariat de chaque collectivité locale. Ces indicateurs seraient pourtant utiles pour les prises de décisions des collectivités locales (Kuhlmann, 2010). Nous assistons à une profusion d'indicateurs et d'objectifs avec une politique d'affichage loin de l'ambition d'amélioration de performance de la gestion publique.

La transparence des résultats est la condition sine qua non pour une réélection (Kuhlmann, 2010). C'est-à-dire que les actions des politiciens-élus locaux sont liées à un programme politique concret. Ainsi toujours selon Kuhlmann (2010), « les réformes de la gestion de la performance publique permettent de pouvoir se maintenir en place dans une démocratie concurrentielle toujours plus forte, de développer un profil politique propre, d'augmenter les chances de réélection et de s'assurer une place sur le marché politique, etc ».

La réélection semble être un indicateur puissant de la confiance qui a été accordée à un élu dans l'orientation qu'il a choisi de donner à ses actions. La course à la performance, à l'évaluation des politiques publiques, à l'innovation, à la prise en compte des parties prenantes, nous invitent à nous interroger sur le rôle des élus. De quelles compétences ils disposent pour piloter mais aussi pour innover et développer un nouveau management des collectivités territoriales, dans un monde public demandant de plus en plus de professionnalisme dans sa gestion. Les élus sont-ils en capacités de prendre les bonnes décisions ? Et, comment peuvent-ils prendre des décisions en toute autonomie par rapport aux services ? Les élus sont-ils efficaces ? Les choix efficaces sont ceux qui permettent à l'élu de satisfaire son ambition en matière d'image et de popularité et d'être réélu (Généreux, 1999).

La performance des élus et des collectivités locales est liée à la perception et aux exigences du citoyen. Cette performance ne peut s'expliquer entièrement par le NPM. Bezes (2005), définit le NPM comme un étrange puzzle doctrinal.



Osborne (2006), remet en cause le NPM, son impact sur le management public et prône un nouveau paradigme à savoir la Nouvelle Gouvernance Publique (NGP). Pour Favoreu et Carassus (2021), ses réflexions sur la co-construction de l'action et de la valeur publiques font d'Osborne un des pionniers de la pensée Post-NPM. Les organisations publiques doivent relever des nouveaux enjeux et défis auxquels le NMP semble dépassé et obsolète.

## Section 2 : L'analyse en termes de marché politique

### § 1 - La théorie du Public Choice

Niskanen (1971), fait une distinction entre l'analyse des politiques publiques et l'analyse des choix publics. De par son expérience professionnelle notamment dans l'administration américaine au service de Reagan, il analyse les modalités de la prise de décision. Il collabore avec notamment Gordon Tullock sur des recherches pour développer l'approche du Public Choice.

Son objectif est de comprendre les comportements des électeurs, des hommes politiques et des bureaucrates. En d'autres termes, comprendre le fonctionnement démocratique. Il se concentre sur le processus politique (les décisions politiques) et non sur les effets de telle ou telle politique publique menée. Quels sont les déterminants, les rapports de force et les enjeux qui orientent les décisions des électeurs et des hommes politiques. Il existe une interaction entre ceux qui exercent le pouvoir (les hommes politiques) et ceux qui subissent le pouvoir (la population). Cet échange entre les interventions et de la classe politique et les individus qui ont des demandes est selon Généreux, (1999) « **le marché politique** ». Les décisions politiques étant le résultat de cette interaction. L'offre politique est le fait des hommes politiques et la demande politique est portée par les citoyens. Il faut donc rechercher à travers les décisions politiques un équilibre entre l'offre et la demande politique. Pour arriver à la solution d'équilibre les hommes politiques doivent agir sur les désirs des électeurs (Attali, 1972).

Les électeurs, les élus sont considérés comme des individus égoïstes comme le serait un consommateur et n'agiraient pas dans l'intérêt général.

Pour lui « l'homme politique recherche plus les conditions de sa propre réélection que la prise en compte de la population ».

Buchanan et Tullock (1962), reconnaissent l'économiste Wicksell (1896), comme étant l'un des premiers précurseurs de la théorie des choix publics, car celui-ci présente l'administration comme un lieu d'échange politique qui lie les impôts et les dépenses. C'est aussi un des premiers économistes à analyser le processus des choix collectifs. D'autres auteurs, Arrow (1951), Black (1948), Downs (1957), Olson (1965), présentent et analysent la politique comme lieu « d'échange », tel un marché où les décideurs cherchent la satisfaction de leurs besoins propres. Ils s'intéressent au fonctionnement des partis et plus particulièrement aux raisons de la maximisation du soutien des électeurs à travers leur vote.

Les auteurs s'interrogent sur le fonctionnement de l'Etat avec une vision libérale du rôle de l'Etat. Le but étant de réduire l'intervention de l'Etat dans l'économie tout comme le défend la théorie néoclassique. Ils vont examiner le calcul du choix individuel de l'individu pour prendre des décisions.

L'ensemble des acteurs : élus, bureaucrates et électeurs sont des opportunistes avec chacun leur intérêt particulier. L'élu souhaite sa réélection, les électeurs cherchent à maximiser les services et les bureaucrates cherchent à accroître leur pouvoir. L'objectif étant de faire des calculs pour prendre la bonne décision sur la base d'un vote majoritaire le plus proche du consensus. Cela passe par les négociations, les prises de risques, le marchandage politique, la recherche de la satisfaction. Boyne (2002), affirme que les politiciens doivent obtenir le soutien de divers groupes pour faire adopter des politiques. « Il n'y a pas de solutions aux problèmes politiques, il n'y a que des règlements, c'est-à-dire des arbitrages de conflits entre intérêts divergents » (Attali, 1972).

Les défenseurs du Public Choice basent leur théorie sur le rôle de l'Etat et le comportement politique des électeurs, des élus et des différents acteurs de l'administration. Pour les auteurs, les élections sont un marché politique. Les électeurs se sont les acheteurs qui recherchent leurs privilèges de la classe politique. Les

électeurs vont chercher à satisfaire au mieux leurs besoins en tirant le meilleur parti possible des ressources (Généreux, 1999).

Les élus locaux sont les fournisseurs de ces privilèges dans le but de satisfaire les intérêts de leur majorité et de s'assurer l'élection ou la réélection. Les hommes politiques sont motivés par la lutte pour exercer le pouvoir, le conserver et recherchent en priorité leur propre succès politique (Généreux, 1999).

Dans la théorie du Public Choice, seuls les intérêts individuels existent. L'élu reste prudent quant à sa prise de risque dans telle ou telle décision. Il va tenir compte de la dimension du citoyen-électeur et de son opinion dans ses prises de décision.

Ainsi les hommes politiques se conduisent comme le feraient les consommateurs sur un marché. Leur seule motivation est de maximiser leur propre intérêt. Les politiques souhaitent maximiser leurs chances d'être élus ou réélus. Pour se faire, ils vont faire des calculs coûts avantages avant de prendre une décision en fonction de leur intérêt personnel. L'individu fait le choix délibéré de maximiser son utilité.

Ainsi pour les défenseurs de la théorie des choix publics l'homme politique est vu comme un « Homo Politicus », qui est censé maximiser son utilité tout en suivant son intérêt personnel. C'est-à-dire que l'homme politique va s'appliquer la même logique que la sphère marchande à savoir assurer son propre intérêt. Pour l'homme politique son intérêt est l'élection ou la réélection. On suppose qu'il va faire ses choix politiques uniquement dans ce but. Il va donc essayer de satisfaire son électorat sans tenir compte de savoir si telle décision est efficace pour l'intérêt général. L'élu va faire des calculs rationnels avant de prendre une décision pour s'assurer du vote des électeurs et gagner l'élection. L'homme politique va proposer des politiques publiques qui vont attirer et convaincre le plus d'électeurs pour gagner l'élection. Et l'électeur va lui aussi faire des calculs rationnels avant de voter. On peut ainsi analyser le comportement de vote, le marché du vote.

La théorie des choix publics démontre que l'intérêt individuel qui conditionne les choix dans le secteur privé, peut être appliqué à la prise de décision dans le secteur public.

## **§ 2 - La théorie de l'électeur médian**

Quel est le meilleur choix, quelle est la meilleure décision ? Comment obtenir le choix optimal ? Comment expliquer les choix publics, les comportements des élus locaux ? Les élus locaux ont-ils un comportement spécifique en période préélectorale, ou électorale ? Qu'est ce qui influence les choix des candidats des élus et des citoyens ?

L'école du Public Choice analyse le problème de la détermination du meilleur choix collectif, basée sur la somme de choix individuels. Black (1948) nomme cette théorie : le théorème de L'électeur médian. Pour gagner les élections il suffit d'avoir la moitié plus un des électeurs. Théorie utilisée pour analyser les choix des différents acteurs locaux. Pour Downs (1957), si les élus veulent maximiser leur chance de réélection, ils doivent lors de leur mandat maximiser la satisfaction de l'électeur médian. L'électeur ne vote pas pour un parti politique mais uniquement pour son propre intérêt. L'objectif unique du parti c'est la prise du pouvoir, et une fois élu c'est de se maintenir au pouvoir (Attali, 1972).

Ainsi pour être réélu il faut répondre aux attentes de l'électeur décisif. L'objectif des candidats et élus locaux c'est l'élection et/ou la réélection « les partis politiques définissent des choix publics en vue de gagner les élections, et ne gagnent pas les élections dans le but de fixer des choix politiques » (Downs, 1957). L'élu local doit appréhender le mieux possible les incitations de la majorité des citoyens pour ne pas risquer de ne pas être réélu. L'élu local doit avoir une réelle connaissance de l'opinion publique pour conserver ses chances de remporter les prochaines échéances électorales.

Cela sous-entend que les élus locaux reconnaissent qu'une partie des électeurs fondent leur vote en fonction des résultats et de la gestion publique de la collectivité (Foucault

et François, 2005). Les auteurs suggèrent que les élus locaux dans le souci d'être réélus sont susceptibles de manipuler les instruments mis à leur disposition à l'approche des élections. Cela peut être des mesures pour augmenter les dépenses ou alors pour diminuer les impôts locaux en tenant compte des attentes des électeurs potentiels.

L'élection est le mécanisme par lequel les citoyens à travers leur vote peuvent influencer les politiques publiques (Magni-Berton, 2016). Ainsi selon l'auteur, les préférences collectives influencent le politique est plus particulièrement quand celui-ci joue sa réélection. Les hommes politiques s'ils veulent être réélus, vont devoir identifier et respecter les préférences d'une majorité d'électeurs (Wittman, 1989). La règle du vote à la majorité maximise la fonction de bien-être social (Coughlin, 1992).

L'homme politique a un objectif clair c'est d'être élu ou réélu, dans notre système électoral ou chaque électeur a le même poids, pour gagner il faut avoir le vote de l'électeur médian. Il va donc concentrer ses choix ou propositions en tenant compte de cet électeur. Pour Downs, chaque catégorie d'acteurs a un critère de décision unique, les électeurs maximisent leur utilité et les partis cherchent à être réélus. Ainsi les électeurs prendront leurs décisions en fonction des résultats obtenus par les partis au pouvoir. Ils voteront pour le parti qui va leur procurer une utilité maximale. Et le parti va essayer en tenant compte des préférences des électeurs va proposer des actions qui maximiseront le nombre d'électeurs.

Différents concepts qui permettent au secteur public de s'adapter à la fois aux différents changements et à la prise en compte des attentes de plus en plus fortes des citoyens se développent (Guenoun et Matyjasik, 2019).

### **§ 3 - Le management du Maire face à l'opinion**

La communication des élus est primordiale, pour montrer leur efficacité et efficience. Les élus doivent être en mesure de valoriser, leurs actions, leurs innovations pour rendre attractive leur collectivité. Le numérique, la digitalisation, internet impulsent une nouvelle dynamique de communication avec les citoyens (Côme et al, 2018).

Les organisations publiques comme privées sont confrontées à la question de la qualité du management (Plane, 2019).

L'auteur décrit le management comme une activité porteuse de nombreux enjeux et confrontée à cinq défis majeurs aujourd'hui, la mondialisation, la financiarisation, la révolution numérique et la transformation digitale, les transformations au travail, et l'essor d'un individu avec des ambitions diverses souvent contradictoires et nouvelles. Il s'interroge sur les attitudes managériales à avoir pour répondre à l'ensemble de ces défis ? Ces défis obligent le management à se repenser, à être plus créatif, à favoriser le développement de comportements plus responsables, plus productifs, plus autonomes et plus professionnels. Ainsi l'application d'outils, concepts et méthode à pour but de moderniser l'organisation. Avec la volonté d'impliquer et de faire participer les salariés. Pour tenir compte des différentes parties prenantes il faut développer des modes de gouvernance plus inclusifs, plus participatifs. Rouet et Come, (2023), prônent une démocratie numérique au niveau local.

Il semble que la crise du covid invite les élus à intégrer et impliquer de nouveaux partenaires comme les associations, les citoyens, les structures privés dans la réalisation de politiques publiques. La crise Covid interpelle sur la capacité d'innovation en matière de gouvernance publique avec le développement de l'intelligence collective et la gouvernance partagée (Carassus et Leblong-Masclat, 2021).

Cette crise amène au développement de l'innovation territoriale, intégrant le pilotage des politiques et services publics, un mode de gouvernance ouvert et pro-actif. Ces

pistes et solutions doivent contribuer au renouveau de la démocratie locale, au développement de nouvelles pratiques managériales et à la qualité des services rendus aux citoyens (Carassus et Leblong-Masclét, 2021). L'accent dans le cadre de la nouvelle gouvernance est mis sur la coopération, le travail en réseaux et la territorialisation (Pupion, 2021).

Il semble que le NPM n'est pas une fatalité, d'autres organisations managériales innovantes, non axées sur la performance et plus représentatives sont possibles (Guenoun et Matyjasik, 2019).

Les auteurs présentent trois concepts :

- La Digital Era Governance (DEG), qui met l'accent sur le changement technologique pour accompagner la transformation publique avec internet, les applications et les réseaux sociaux.
- La New Public Governance (NPG), qui met l'accent sur les outils qui permettent de rendre l'administration plus inclusive
- La Whole-of-Government (WOG), approche qui met l'accent sur les efforts de l'administration à corriger les effets néfastes du NPM.

Le premier concept, la DEG permet de mieux prendre en compte les besoins de l'utilisateur à travers la digitalisation. C'est favoriser la dématérialisation, la mise en place d'applications qui va créer une nouvelle forme d'interaction entre le citoyens et l'administration.

Le deuxième concept, la NPG a pour ambition de susciter de la part de l'Etat des nouvelles formes de coopération entre acteurs internes et externes. Ainsi l'objectif est de développer la démocratie participative en permettant que la décision politique se fasse en co-construction des acteurs. Et l'attention n'est plus axée sur les résultats.



Le troisième concept, la WOG dessine une nouvelle organisation de l'administration publique avec l'essor des agences publiques.

Ces différents concepts incitent à innover sur les pratiques et les outils avec par exemple le développement des budgets participatifs, plus de démocratie participative. Il faut aussi pour construire un nouveau management public laisser plus de place au bénévolat et aux associations.

Les élus prônent le développement du numérique et d'internet pour améliorer le service rendu à la population (Côme et al., 2018). Ainsi les collectivités doivent être en capacité de rendre accessibles à tous ces services.

Brandsen et Guenoun (2019), s'interroge sur la place du citoyen : est-ce que celui est en passe de devenir un agent public comme les autres.

D'autres auteurs se tournent vers le Post-NPM avec une place plus importante pour le citoyen-usager. La participation plus forte des citoyens est une nécessité pour développer une réelle démocratie participative Rouet et Côme (2023).

Alford et O'Flynn (2012), suggèrent une gestion plus opérationnelle des services publics avec une coproduction des acteurs, qui contribuera à une action publique plus efficiente.

Voorberg et al., (2015), recensent 5 objectifs à la coproduction des acteurs au développement de la démocratie participative :

- Une meilleure efficacité au service de l'action publique
- Une meilleure efficience avec la réduction des couts de production
- Une meilleure satisfaction de l'utilisateur avec une meilleure réponse à leurs attentes
- Une plus grande implication citoyenne
- Une plus grande confiance des citoyens envers les services publics

A l'air du numérique, le discours de l'élu est un défi important à maîtriser pour montrer aux différentes parties prenantes, qu'il a les qualités pour diriger sa collectivité. Il va mettre en avant ce qu'il a mis en place pour l'attractivité de son territoire, pour ne pas perdre des habitants, attirer des entreprises, attirer des habitants et innover. Cette capacité à communiquer sur les atouts de son territoire empruntée du privé s'inscrit dans une démarche stratégique d'efficacité du NPM, peut être caractérisée comme du marketing territorial (Côme et al., 2018). Le marketing territorial est un outil de communication pour promouvoir son territoire, attirer les investisseurs, les touristes, les nouveaux habitants, les étudiants. Les collectivités locales utilisent les sites internet et les réseaux sociaux pour faire la promotion de leur territoire. Leur objectif se hisser parmi les villes qui comptent le plus d'abonnées sur les différents réseaux sociaux comme Twitter et Facebook. Pour le maire de Châteauroux qui revendique l'utilisation active du marketing territorial c'est un pari gagnant, il déclare que sa commune a vu son nombre de nuitées bondir de 200 000 à 300 000 en 2018.

## Synthèse du chapitre 2

Pour Baslé (2014), les élus se doivent d'agir plus efficacement et d'être innovants. Des compétences de plus en plus vastes et techniques semblent nécessaires pour exercer leurs mandats. Tenir compte des attentes et des besoins des usagers, les restrictions budgétaires et les transferts de compétences, implique de prendre les bonnes décisions, les bonnes mesures dans le souci d'être réélus. La performance publique des collectivités locales peut prendre différentes formes. Différents critères permettent de mesurer la performance publique, soit avec l'aide d'indicateurs au sens du NPM (Hood, 1991), ou l'indicateur de la réélection au sens du marché politique. Ces deux approches différentes nécessitent que les élus aient des compétences spécifiques pour mettre en place leur programme et l'évaluer. Et des compétences tout aussi spécifiques pour comprendre les comportements des électeurs et anticiper leur choix, dans le but de les satisfaire et d'assurer leur place sur le marché politique.

Cela suppose de disposer d'outils d'aide à la décision. La responsabilisation des élus suppose des compétences, le métier d'élu ne s'invente pas. Il est donc bien question ici de formation des élus, que celle-ci soit initiale ou continue.

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1 :** Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2 :** Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3 :** Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4 :** Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5 :** Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6 :** Discussion générale



**Conclusion**

## **Chapitre 3 : Comment former les élus locaux ?**

Ce chapitre présente le cadre singulier et particulier du secteur de la formation des élus locaux en France.

Les chapitres précédents ont mis en évidence que le mandat d'élus local nécessite des compétences, vastes, techniques, variés, adaptés et actualisées pour répondre aux attentes des citoyens, aux critères de performance de l'état. Dans un contexte de restriction budgétaire, de demande de démocratie participative, et des aléas non prévisibles.

Le niveau de compétence nécessaire pour exercer le métier d'élus s'est considérablement élevé (Koebel 2009).

En 2009, 66 % des maires des communes de plus de 3500 habitants étaient des cadres et professions intellectuelles supérieures contre 2 % de maires ouvriers (Cf. tableau 3).

La section 1 présente le système français de formation professionnelle.

La section 2, permet de mettre en avant les conditions particulières du droit à la formation des élus en France qui est distinct de la formation professionnelle

La section 3, permet de présenter les caractéristiques de la professionnalisation des élus locaux.

## **Section 1 : Le système français de formation professionnelle**

Nous sommes dans une économie qui est traversée par la question de la compétence (Thévenet, 2006). La formation professionnelle est un processus d'apprentissage qui permet à un individu salarié ou à la recherche d'un emploi d'acquérir le savoir, le savoir-faire et le savoir-être nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle.

Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 et la constitution du 4 octobre 1958, précise que la « Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ».

La loi du 16 juillet 1971, portant « organisation de la formation professionnelle » oblige à une formation professionnelle permanente, c'est la formation professionnelle continue. L'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l'assurer.

La loi Fillon du 4 mai 2004 relative à la « Formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social » renforce le droit à la formation professionnelle. Elle précise que : « La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. La formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale. Elle vise également à permettre le retour à l'emploi des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle (...). Les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés ont pour objet de favoriser l'adaptation des salariés à leur poste de travail, à l'évolution des

emplois, ainsi que leur maintien dans l'emploi, et de participer au développement des compétences des salariés (...) ».

Pour se faire la France consacre d'importants moyens à la formation professionnelle initiale et continue qui représente environ 1.5% du PIB chaque année. L'objectif étant de permettre à chacun de compléter sa formation initiale à travers la formation professionnelle. L'investissement financier dans la formation suggère que celle-ci donne lieu à des externalités positives.

## **§ 1 - La formation professionnelle comme outil d'amélioration des compétences**

Selon l'OCDE (2015)<sup>12</sup>, il semble que les contrats d'apprentissage en alternance offrent de meilleures perspectives d'emploi. La formation professionnelle tout au long de la vie joue un rôle important pour avoir un emploi ou se maintenir dans l'emploi. Différents dispositifs comme le plan de formation, le Congé Individuel de Formation (CIF), le Compte Personnel de Formation (CPF), le bilan de compétences et le contrat de professionnalisation sont mis en place pour favoriser l'acquisition de nouvelles compétences et/ou mettre à jour ses connaissances.

## **§ 2 - L'inégal accès à la formation professionnelle continue**

20% des chômeurs déclarent que le coût est un obstacle à la formation (Gossiaux et Pommier, 2013). Toujours selon l'OCDE, en France, les travailleurs les plus qualifiés ont plus facilement accès à la formation professionnelle et aux mesures dites d'amélioration des compétences.

---

<sup>12</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/etudes-economiques-de-l-ocde-france-2015/la-formation-professionnelle-au-service-de-l-amelioration-des-competences\\_eco\\_surveys-fra-2015-6-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/etudes-economiques-de-l-ocde-france-2015/la-formation-professionnelle-au-service-de-l-amelioration-des-competences_eco_surveys-fra-2015-6-fr)

## **Section 2 : Le droit à la formation des élus locaux en France distinct de la formation professionnelle**

La formation des élus est variée, multiple, peut être structurée par les partis politiques, les syndicats, les associations, sur le tas, la formation initiale ou continue. Elle permet l'acquisition de compétences afin d'atteindre des objectifs fixés. De plus, la dynamique collective joue un rôle important dans la réussite de la formation (Brasseur et Magnien, (2009). Cette montée ou adéquation des compétences doit être recherchée tout au long de la vie de l'élu au moyen d'une meilleure formation.

### **§ 1 - Les dispositifs de financement**

L'offre de formation des élus locaux repose sur deux dispositifs distincts. Le premier est régulé sous forme de marché financé par les collectivités. Le deuxième est un marché financé par une partie des indemnités des élus, structuré par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

#### **A. Le financement par la collectivité**

Pour répondre à leur besoin de formation, la loi a mis en place deux dispositifs. Le plus ancien est institué par la loi du 3 février 1992, qui structure la formation des élus comme un marché, mais un marché protégé en créant le Conseil National de la Formation des Elus Locaux (CNFEL). La loi prévoit le financement des formations des élus par les collectivités.

C'est le CNFEL qui définit les orientations générales de la formation des élus locaux. Il est obligatoirement consulté pour avis préalable sur toutes les demandes d'agrément ou de renouvellement présentées par les organismes qui souhaitent dispenser des formations à destination des élus locaux.



Ainsi, ne peuvent dispenser des formations, que des organismes agréés par le ministère de l'intérieur sur avis du CNFEL.

En 1992, ce congé de formation est de 6 jours par élu, pour toute la durée de son mandat et quel que soit le nombre de mandat qu'il exerce. Ce sont les collectivités qui prennent en charge les frais résultants du droit à la formation. Ces frais englobent les frais d'enseignement, les frais de déplacement et de séjour. En 1999, la loi dite « Chevènement » 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 distribuées avec un plancher à 2%. Ce qui augmente considérablement les budgets alloués à la formation des élus. La loi du 27 février 2002 renforce le droit à la formation. 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 formations financées par la collectivité, doit donner lieu à un débat annuel et permettre de retracer les actions de formation engagées. Les élus bénéficient désormais d'un total de 18 jours de congés de formation contre 6 jours auparavant. Le droit à la formation des élus est opposable à la collectivité.

Les charges de formation sont inscrites au budget des collectivités et constituent une dépense obligatoire, pour laquelle est alloué un montant minimal de crédits dédiés à la formation des élus, dans le budget prévisionnel de la collectivité. Elles ne prennent en charge que les formations liées à l'exercice du mandat.

## **B. Le financement par le DIFE**

Le deuxième dispositif est le DIFE introduit par la loi du 31 mars 2015. Ce droit est financé par un fonds national alimenté par les cotisations des élus indemnisés. Chacun

y consacre 1 % de ses indemnités. C'est la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui assure la gestion du DIFE comme organisme collecteur et payeur. Elle va ainsi collecter et gérer 18 millions d'euros prélevés annuellement. Le financement du DIFE ne repose pas sur les budgets des collectivités territoriales. Cependant, l'ordonnance du 20 janvier 2021 permet aux collectivités locales de participer si elles le souhaitent à son financement avec des crédits complémentaires.

Ce DIFE a pour objectif de faciliter l'exercice du mandat et également d'accompagner les élus dans leur insertion ou reconversion professionnelle à l'issue du mandat. Depuis le 12 juillet 2021, Les élus locaux des communes, des départements, des régions, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des collectivités territoriales à statut particulier acquièrent par année de mandat, quel que soit le nombre de mandats exercés, des droits à formation formulés en euros, ce montant a été fixé à 400€ par année de mandat dans la limite d'un plafond de 700 €. Avant cette date l' élu cotisait 20h au titre du DIFE par année de mandat.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 c'est la plateforme numérique « Mon compte élu » qui permet l'utilisation du DIFE. Elle est quasi identique à celle de la formation professionnelle de droit commun « Mon compte formation ». Tous les élus locaux et non plus les seuls élus municipaux sont crédités de leurs droits DIFE dès le début de leur première année de mandat et non plus à la fin de celle-ci. Cette mesure vient renforcer le droit à la formation dès le début de mandat, afin qu'il ne soit plus nécessaire d'attendre un an pour accéder à une formation.

Par ailleurs il est recommandé aux communes de mutualiser la formation de leurs élus locaux. Ainsi les communes ont la possibilité de transférer la mise en œuvre de la formation des élus à leur EPCI à Fiscalité Propre (EPCI-FP).

Il convient pour chaque conseil municipal dans les six mois après son renouvellement de délibérer sur l'opportunité de mutualiser la gestion de la formation de ses élus à son EPCI-FP.

Chaque EPCI-FP à l'obligation de se prononcer dans les six mois après son renouvellement sur la possibilité de proposer des outils communs au développement de la formation des élus des communes membres.

## **§ 2 - Les particularités de la gouvernance de la formation des élus**

- Le conseil national de la formation des élus locaux

Il émet un avis sur les demandes d'agrément et un avis sur le répertoire national de la formation des élus locaux. Il est chargé de suivre la situation financière du DIFE.

- Le conseil d'orientation

Il est composé de 9 membres : 3 élus locaux, 3 personnalités qualifiées et 3 représentants des organismes de formation des élus locaux. Il a pour mission de faire des propositions d'améliorations liées à la qualité et l'évaluation des formations. Il est aussi en charge de l'élaboration du répertoire national de la formation des élus locaux.

- Les organismes agréés

A la différence des agents territoriaux où la formation est confiée à un organisme unique, le CNFPT, la formation des élus locaux repose sur une multitude d'acteurs publics et privés. Ces acteurs doivent disposer d'un agrément du ministère de l'intérieur pour dispenser aux élus des formations financées. De plus, les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) disposent d'un agrément de droit. Au 6 octobre 2021, il est recensé 231 organismes agréés et 93 CAUE agréés de droit pour former un peu plus de 509 000 élus locaux.

Tableau 7 : Type de structure des organismes agréés

<b>Organismes</b>	<b>Nombre</b>	<b>%</b>
Structure publique (Associations d'élus, agence)	94	40.7
Structure privée (SA, SAS, SARL, EURL, SASU, cabinet, auto-entrepreneur)	124	53.7
Etablissement public d'enseignement supérieur (Université, écoles, IEP, Science-Po)	13	5.6
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100</b>

Source : d'après les données du ministère de l'intérieur de l'année 2022

L'élue indemnisée ou non est libre de choisir le contenu de la formation et l'organisme agréé pour la dispenser. La formation est un droit individuel, propre à chaque élu. C'est l'élue, et lui seul, qui décide ou non de participer à une formation. Chaque élu local a le droit de bénéficier d'une formation adaptée à ses fonctions, selon les modalités définies par l'organe délibérant de la collectivité. Le conseil municipal, départemental ou régional, ainsi que le conseil communautaire des communautés de communes, d'agglomération et urbaines, ont l'obligation, dans les trois mois suivant leur renouvellement, de délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres. Ils déterminent les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Par ailleurs, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financés par la collectivité ou l'établissement doit être annexé au compte administratif. Ce document donne lieu à débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée de la collectivité ou de l'établissement. De plus, une formation doit être obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus qui ont une délégation.

Chaque organisme propose son propre catalogue de formation. Formation à la carte, individuelles, collectives. Ils proposent en outre des formations diplômantes et certifiantes, comme un diplôme d'études supérieur d'Université (niveau bac+4) et des Diplômes Universitaires (DU). Pour s'adapter aux nouveaux modes de travail et aux

disponibilités des élus, le secteur de la formation propose de plus en plus de formations en ligne.

Selon le CNFEL : « Ces formations sont délivrées par des organismes agréés par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

Elles portent à la fois sur les fondamentaux du mandat (statut et rôle de l'élu, gestion administrative locale, fonctionnement des collectivités territoriales...), sur les politiques publiques (action sociale et santé, emploi et insertion, coopération décentralisée...), l'aménagement du territoire (urbanisme, habitat, transports, énergie...), la communication (enjeux du numérique, relations presse...), les finances et la fiscalité, le management et les ressources humaines. Ces grandes catégories sont subdivisées en plus d'une cinquantaine de thématiques, qui seront inscrites, dès 2022, dans un répertoire de thématiques éligibles pour solliciter le financement ».

### **§ 3 - Les inégalités dans la formation des élus locaux**

D'après le rapport « La formation des élus locaux »<sup>13</sup> de janvier 2020 de l'IGA-IGAS, les élus formés restent très minoritaires. Il semble difficile de disposer de chiffres précis, mais en prenant en compte les deux dispositifs mises à disposition des élus, le rapport considère que moins de 3% des élus locaux suivent au moins une formation annuellement.

Le rapport ajoute que plus de 60% des communes n'ont exécuté aucune dépense de formation en 2018. Il semble que sur les 35 000 communes, le montant consacré à la formation des élus atteint seulement 0.84% du total des indemnités susceptibles d'être versées au lieu de minimum 2%. De plus, les élus seraient inégalement formés à

---

<sup>13</sup> <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/La-formation-des-elus-locaux>

l'exercice de leur mandat (Navarre, 2014). Les élus dont c'est le premier mandat, sont ceux qui se forment le moins, alors que ce sont les premières années de mandat qui nécessitent des formations pour pallier les manques de connaissances/compétences notamment sur le fonctionnement de la collectivité, les codes de la fonction d'élu et les thématiques techniques (finances, urbanisme...).

Tableau 8 : Compte administratif de 2016

<b>Collectivités</b>	<b>Montant des crédits consacrés à la formation</b>	<b>% du montant des indemnités de fonction</b>
Régions	5 340 522 €	8,84 %
Département	1 754 635 €	1,36 %
EPCI	1 648 024 €	0,78 %
Commune	9 589 628 €	0,83 %
<b>Total</b>	<b>18 332 809€</b>	<b>1,18 %</b>

Source : Direction Générale des Collectivités Locales

Nous observons un non-respect de la réglementation en vigueur par les collectivités locales et notamment les conseils municipaux des petites communes, au détriment de l'élu local et de sa performance. Or ce sont ces élus locaux qui sont confrontés aux changements, à la complexité des textes, aux attentes et aux exigences des citoyens. En 2019, seuls 6500 élus ont obtenu la validation d'une demande de formation dans le cadre du DIFE ; alors même que la France compte un peu plus de 509 000 élus locaux.

S'il existe bien un droit à la formation des élus, via les congés de formation et le DIFE, celui-ci reste facultatif. Les données démontrent qu'une minorité des élus accèdent à la formation.

Au titre du financement supporté par les collectivités, 340 M€ sont théoriquement disponibles pour la formation des élus locaux.

Or les crédits consacrés à la formation sont peu utilisés et largement inférieurs aux seuils légaux. Durant l'année 2018, les collectivités ont dépensé seulement 15M€ pour la formation des élus locaux alors que la loi les obligeait à budgétiser minimum 34M€.

Selon le même rapport les dépenses sont à la fois concentrées et réparties de manière inéquitable. Ainsi dans le cadre du dispositif supporté par les collectivités, la dépense par élu est d'autant plus élevée que la collectivité est grande. La dépense moyenne par conseiller municipal est 60 fois inférieure à celle d'un conseiller régional. Il existe des écarts de dépenses de formation en fonction des écarts de population. Ainsi selon le rapport : « dans une commune de plus de 100 000 habitants, la dépense moyenne par élu dépasse 376 euros. En revanche, dans une commune de moins de 2 000 habitants, elle n'atteint pas 9 euros ». D'après les données du rapport IGA-IGAS (2020), l'ensemble des collectivités n'ont dépensé que 4,5% de l'enveloppe indemnitaire. Les communes dépensent 0,85%, les intercommunalités 0,75%, les départements 1,15% et les régions 3,60%. Seules les régions respectent le cadre légal de consacrer au moins 2% des indemnités de fonction à la formation de leurs élus.

En ce qui concerne le dispositif du DIFE, l'ensemble des 18 millions collectés en 2019 ont été dépensés. Cependant, 14% des bénéficiaires ont consommé 50 % des crédits.

Le législateur à travers la loi « Proximité et engagement » du 27 décembre 2019, met l'accent sur une « véritable formation » des élus locaux et sur la reconnaissance de leurs compétences acquises. L'objectif est de « former plus d'élus » avec des « formations de meilleure qualité » pour répondre à la complexité de leur mandat. Pour se faire dans les collectivités de 3500 habitants et plus, une formation doit être organisée au cours de la première année de mandat des élus ayant reçu une délégation.

La nature du mandat n'offre pas les mêmes chances de formation (Camus, 2021).

Ainsi, comme démontré par le rapport de l'IGA et de L'IGAS (2020), plus la collectivité est importante, plus l' élu dispose de possibilité de formations régulières. Et inversement, plus l' élu est membre d'une petite collectivité, moins il a accès à la formation.

Ainsi pour les communes de plus de 20 000 habitants, la formation est démocratisée. Pour les communes de 2000 à 20 000 habitants, la formation est peu présente. Pour les communes de moins de 2000 habitants la formation est peu ou pas du tout présente. La dépense moyenne par élu est de 8,65€ alors que pour les communes de plus de 100 000 habitants elle est de 376€. Cette différence interroge sur l'accès à la formation des élus. Car plus la collectivité est importante plus celle-ci dispose d'agents, de services avec de fortes compétences en capacité d'accompagner les élus. Souvent, les communes de moins de 2 000 habitants ne disposent pas d'agents publics et leur gestion repose uniquement sur les compétences des élus actifs. Ce sont ces élus, des petites communes, qui ont le plus besoin de la formation. Le nombre d'élus total des communes de moins de 2 000 habitants est de 345 445 pour 29 508 communes soit 84,5% des communes françaises.

Tableau 9 : Les dépenses de formation par élu selon la démographie des communes

<b>Population</b>	<b>Nombre de communes</b>	<b>Dépenses de formation totales</b>	<b>Nombre d'élus</b>	<b>Dépense moyenne par élu</b>
Plus de 100 000 hab	40	977 860	2 600	376,10
10 000 à 100 000 hab	888	2 869 279	33 384	85,95
2000 à 10 000 hab	4 261	2 512 728	107 925	23,28
Moins de 2000 hab	29 508	2 988 971	345 445	8,65
Nd	210	0	5 629	0
<b>Total</b>	<b>34 907</b>	<b>9 348 832</b>	<b>494 983</b>	<b>13</b>

Source : IGA ; IGAS (2020)



La faible utilisation des crédits consacrés à la formation laisse supposer que les élus n'auraient pas besoin de formation. Quelles sont les formes d'apprentissage pour bien exercer son mandat. Quelles sont les pratiques des élus locaux ?

Chaque élu dispose de son parcours propre, façonné par diverses expériences aussi bien professionnelles, militantes, bénévoles, syndicales...

Les élus ont une préférence pour les formations qui permettent d'échanger sur les bonnes pratiques. Echanger avec les élus d'autres collectivités, des experts sur les dispositifs, action qui fonctionnent bien et qu'ils peuvent reproduire. Les formations de partage d'expérience professionnelle, d'idées et de pratiques sont privilégiées par les élus (Barth et al., 2019).

## **Section 3 : Comment rendre les élus locaux « efficaces » ?**

### **§ 1 - La professionnalisation des élus locaux**

Les élus sont assimilés à des professionnels de la politique, pour Thevenet (2006), « dire de quelqu'un qu'il est professionnel ne signifie plus alors appartenir à une profession mais assumer son activité selon les exigences de sa profession d'appartenance ». Ainsi les spécificités des compétences que la profession suppose expliquent l'émergence de la profession. Les élus locaux pour diriger les collectivités territoriales nécessitent des compétences de plus en plus nombreuses et pointues (Koebel, 2017). De moins en moins d'ouvriers deviennent maire. La décentralisation a accentué le niveau de compétences nécessaire pour exercer un mandat électif. Ce niveau de compétences exigé, induit une sélection discriminatoire et une surreprésentation des catégories sociales professionnelles supérieures. Dans une de ses analyses sur la mandature 2008-2014, il révèle que les cadres et professions libérales représente 60 % des postes de conseillers municipaux et 93 % des maires de ville de plus de 100 000 habitants. Concernant les communes de plus de 2 500 habitants sur 2474 communes, 60,1 % des maires sont des cadres supérieurs et seulement 0,8 % sont des ouvriers.

Le professionnel de la politique est défini comme celui qui vit de et pour l'exercice des mandats (Weber, 2019). Demazière (2009), étudie comment les élus acquièrent des savoir-faire spécialisés suite à leur succès électoral. Pour lui, les voies d'apprentissage à l'exercice de mandats électifs sont incertaines.

L'organisation politique amène le développement d'une profession spécialisée à la fois dans la définition et la mise en œuvre de programmes politiques c'est-à-dire les Hommes Politiques (Généreux, 1999). La professionnalisation en politique dépend de

différentes variables comme le niveau d'études, la capacité à prendre la parole en public, de communiquer dans les médias, etc... (Koebel, 2009).

De par la loi sur la parité, l'instauration de binômes pour les élections départementales, la loi sur le non cumul des mandats, de nombreux citoyens ont accédé récemment à des responsabilités d'élu, et ce pour la première fois. De même de nombreux nouveaux élus accèdent pour la première fois à un exécutif local. Cette multitude de nouveaux profils accélère le renouvellement politique. Chacun dispose de ses connaissances, son savoir être, son savoir-faire, ses qualités, sa culture, ses pratiques et son expérience. Avec la décentralisation, le transfert et l'imbrication des compétences aux profits des collectivités locales, le rôle des élus est primordial. Aujourd'hui, les élus nécessitent des compétences de plus en plus vastes et techniques pour exercer efficacement leur mandat. Les élus se doivent d'être de plus en plus efficaces et d'être en mesure d'innover (Baslé, 2014).

## **§ 2 - La formation un outil pour être un élu efficace**

L'intérêt de la formation est divers, elle peut prendre la forme d'une réponse à la complexité du mandat. Acquérir des compétences spécifiques, techniques et pointues pour exercer son mandat dans les meilleures conditions. Par ailleurs, un lien semble établi entre le parcours antérieur de l'élu et les responsabilités pendant le mandat. Il n'est pas surprenant de voir des enseignants à l'éducation, les avocats à l'aménagement du territoire. Beaucoup de collaborateur de groupe politique deviennent élus et maîtrisent les aspects techniques des dossiers et le fonctionnement de la collectivité. A priori, ces profils ne vont pas ou peu solliciter les organismes de formation agréés. La formation non structurée par les organismes agréés est diverse, elle peut se faire par les partis politiques, les syndicats, les associations ou sur le tas (Navarre, 2014). L'exercice du mandat politique se fait essentiellement sur le tas (Demazière, 2009).

La formation doit être un outil pour aider les élus à exercer leur mandat en particulier, les novices ou les moins expérimentés en politique (Navarre, 2014). Pour l’auteur la formation est l’essence même de la démocratisation de l’exercice des mandats.

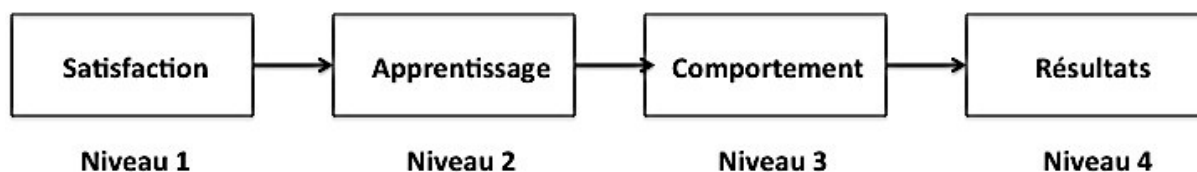
Le statut de l’élu dans la collectivité influence l’appétence pour les formations. Les membres de l’exécutif utilisent plus facilement l’offre de formation existante que les conseillers municipaux (Navarre, 2014). Pour l’auteur, les formations contribuent au perfectionnement des compétences politiques spécifiques et utiles à l’exercice du mandat : budget de la collectivité, communication, prise de parole en public, organisation de l’activité politique culturelle, ect.).

### § 3 - Quels sont les effets de la formation ?

L’article L. 6316-1, de la loi La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale, nous indique qu’il faut être vigilant quant à la qualité des prestataires de formation « La prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires ». Il en est de même pour la formation des élus locaux. Le CNFEL impose aux organismes agréés qui dispensent des formations aux élus, d’évaluer, à l’issue de chaque session de formation le contenu, la méthode, les objectifs, le nombre de participants et le formateur.

Kirkpatrick (1959) propose un modèle de l’évaluation de la formation pour les entreprises et les professionnels de la formation largement utilisé aux Etats-Unis et au Québec.

Figure 5 : Le modèle de l’évaluation de la formation de Kirkpatrick



Source : Kirkpatrick (1959a, 1959b, 1960a, 1960b)

Yennek (2015), définit ces niveaux de la manière suivante :

« Niveau I – Satisfaction : ce niveau est celui de l'évaluation des réactions (satisfaction) des participants. Les réactions sont définies dans la première formulation du modèle, comme la façon dont les participants ont apprécié une formation ou un programme particulier. Il s'agit ainsi d'évaluer ce que les participants ont ressenti à l'issue de la formation.

Niveau II – Apprentissages : ce niveau est celui des apprentissages résultant de la formation, qu'il s'agisse de l'acquisition de connaissances, de compétences ou de changement d'attitudes.

Niveau III – Comportement : ce niveau est celui du comportement à l'issue de la formation : il s'agit d'évaluer dans quelle mesure il y a changement de comportement après la formation en situation de travail.

Niveau IV – Résultats : il s'agit de chiffrer l'impact de la formation sur l'organisation à l'aide d'indicateurs comme l'augmentation de la productivité, la réduction des coûts, l'amélioration de la qualité... ».

A notre connaissance en France, il n'existe pas de recherches qui portent sur l'évaluation pour la formation des élus locaux. Comment mesurer l'impact de la formation sur les élus ? Quelle est l'efficacité de la formation sur les élus ? quels sont les transferts de compétences ? Comment évaluer le formateur ?

Ce qui nous intéresse ici c'est pourquoi l'élus choisit de se former.

Quelles sont les « pratiques » des élus, quelles « compétences » ont-ils acquis, quel « comportement » ont les élus, pour quels « résultats » visibles se sont-ils formés ? La question de l'évaluation est importante en ressources humaines et notamment, la question de l'évaluation des intervenants (Côme et Rouet, 2016). Comment vérifier que la formation a répondu aux réelles attentes et besoins de l'élus ? Comment vérifier l'adéquation entre l'offre et le besoin de formation ? Comment vérifier que les formateurs ont répondu aux objectifs des élus dans un contexte où ils doivent avoir un avis sur tout, réagir et répondre à des situations de plus en plus complexes ? L'évaluation dans une organisation a pour but de vérifier l'adéquation entre les objectifs et l'adaptation à l'évolution de l'environnement, mais aussi à la spécificité du public. L'évaluation des prestataires est indissociable de la mesure de la performance du système (Côme et Rouet, 2016).

## Synthèse du chapitre 3

Le système de formation des élus est distinct de celui des salariés et des fonctionnaires. Les élus locaux ont des parcours différents, une formation initiale différente, leur profil respectif ont une influence sur l'action politique des élus. Le secteur de la formation des élus développe des pratiques d'apprentissage standardisées. La formation est multiple en amont du mandat et pendant le mandat. La formation qu'elle soit initiale et/ou continue est indispensable à l'élu local pour exercer efficacement ses responsabilités. La formation est un outil pour la diffusion et l'apprentissage de bonnes pratiques (Brasseur et Magnien, 2009).

Nous allons voir dans la seconde partie de notre recherche quelles sont les bonnes pratiques en matière de formation pour les élus locaux.

# Synthèse de la partie 1

Le modèle conceptuel de la recherche :

Notre modèle conceptuel met en avant le comportement des élus sur le marché politique. Différents acteurs participent à l'organisation de ce marché. L'élu et le citoyen sont au centre de ce marché. Pour l'élu son objectif affiché ou caché reste « sa réélection ». Il est confronté à la décentralisation du pouvoir, l'augmentation de ses compétences, de ses responsabilités dans un contexte d'austérité et d'exigences des citoyens.

Les collectivités locales sont sommées d'être performantes, de réduire la voilure, de maîtriser leurs dépenses, de s'adapter, d'innover dans les outils et les pratiques tout en garantissant un service de qualité aux usagers.

L'élu a-t-il toutes les capacités requises pour exercer son mandat ?

La première partie du modèle présente les différentes formes de performance pour les collectivités locales : l'évaluation mesurable à travers des indicateurs-tableaux de bords logiques du NPM ou l'évaluation liée à l'efficacité de l'élu mesurable par la réélection. Celui-ci va s'attacher à son intérêt personnel et non à l'intérêt général. Ces deux postures impliquent que l'élu dispose des compétences, des connaissances, des capacités, des savoir-faire, des savoir-être nécessaires pour prendre les bonnes décisions. La formation contribue à renforcer sa légitimité, sa performance et sa réélection. Comment donner les clés à l'élu pour comprendre et satisfaire les attentes des électeurs, bien communiquer et assurer sa place sur le marché politique ? Quels indicateurs choisir pour quelle performance souhaitée ? La formation n'est pas la même en fonction que l'élu soit sur une logique NPM, ou sur une logique de marché politique. Comment la formation peut contribuer à rendre les élus efficaces ? Quelle forme la formation doit prendre pour atteindre les objectifs de performance que se fixe les élus locaux ?

C'est cette grille de lecture que nous utiliserons dans le cas de la formation des élus locaux afin de comprendre l'organisation, l'existant, la continuité ou le changement qu'il peut y avoir dans ce secteur. Les deux approches, NPM et marché politique ont des conséquences sur l'organisation de secteur de la formation et sur le comportement de l'élu. La formation des élus en France est à la fois diverse et singulière.

Notre modèle conceptuel que nous venons d'exposé amène à formuler des propositions de recherche. L'évaluation de l'efficacité de l'élu dépend de l'orientation choisie par celui-ci. Si l'élu est dans une démarche d'évaluation à l'aide d'indicateurs, de chiffres, de tableaux de bords, nous utiliserons les travaux sur le NPM et de la performance publique. Si l'élu est sur l'approche du marché politique et de maintenir sa place sur celui-ci, nous mobiliserons les travaux de recherche qui présente le marché politique, théorie du Public Choice, la théorie de l'électeur médian.

Ces deux approches ont des conséquences directes sur l'organisation du secteur de la formation.

Nos propositions de recherche découlent de notre problématique de recherche

**Dans un contexte complexe et difficile, comment rendre le système de formation des élus locaux efficace ?**

**Proposition 1 : La formation est indispensable pour les élus locaux.**

**Proposition 2 : Un secteur spécifique de la formation des élus est nécessaire pour une bonne gestion des collectivités locales.**

Pour répondre à notre question de recherche, nous décidons d'interroger les élus locaux, pour comprendre leurs attentes, leurs besoins dans le but de mieux appréhender un secteur méconnu.



## Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE

---

Dans cette partie nous présentons notre étude empirique afin de tester notre cadre conceptuel présenté à la fin de notre première partie. **Dans le chapitre 4**, nous exposons notre démarche c'est-à-dire notre posture en tant que chercheur face à notre objet d'étude qui est la formation des élus locaux. Notre objectif est d'analyser ce champ qui à notre connaissance est peu traité en sciences de gestion. Comprendre les comportements, les pratiques des acteurs impliqués dans la formation des élus locaux.

Nous justifions le choix de la démarche méthodologique, notre paradigme de recherche : le paradigme interprétativiste, notre raisonnement inductif, ainsi que le choix du terrain et la démarche qualitative axée sur la méthode d'analyse par théorisation ancrée. Nous présenterons également le protocole de collecte et d'analyse des données. Nos données ont été collectées par différentes techniques : observation, documents et entretiens.

Nous préciserons les critères de validité et de fiabilité de notre recherche. Nous avons cherché à instaurer à chaque étape de notre recherche le principe de rigueur, et ce du recueil à l'exploitation des matériaux.

Enfin, **dans le chapitre 5**, nous présenterons les résultats de notre recherche et nous les discuterons avec notre revue de littérature. Nous terminerons, **dans le chapitre 6**, par la présentation des limites et biais de la recherche, des différents apports et des perspectives de recherche.

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1 :** Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2 :** Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3 :** Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4 :** Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5 :** Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6 :** Discussion générale



**Conclusion**

## **Chapitre 4 : Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques**

Nous présentons ici la démarche de recherche c'est-à-dire notre posture en tant que chercheur face à notre objet d'étude. Nous justifions nos choix méthodologiques et les critères de scientificités.

La Section 1 porte sur la posture épistémologique, nous présenterons les principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion. Notre positionnement s'inscrit dans le paradigme interprétativiste. Cette section précisera le raisonnement adopté pour une recherche en exploration hybride et la construction des connaissances.

La section 2 présente les choix méthodologiques et l'analyse des données qualitatives. Nous préciserons l'analyse de contenu réalisée à partir de 37 entretiens. Les différentes techniques de codage sont décrites. Et nous terminerons ce chapitre par la présentation des critères d'évaluation.

## **Section 1 : La posture épistémologique, le début d'une recherche académique**

Les questions sur le « positionnement épistémologique » du chercheur sont importantes selon Thiétart (2014). Ce choix a des conséquences sur la méthodologie adoptée (Allard-Poesi et Perret, 2014) et doit répondre aux questions suivantes « Qu'est-ce que la connaissance ? Comment est-elle élaborée ? Comment justifier le caractère valable d'une connaissance ? » (Gavard-Perret et al., 2012).

Ainsi « le chercheur est enserré dans un filet de prémisses épistémologiques et ontologiques qui – au-delà de toute vérité ou fausseté deviennent autovalidantes » Pour Bateson (1972). Ce filet correspond au « paradigme » ou au cadre épistémologique Pour Giordano (2003). Ainsi l'épistémologie spécifie la nature de la relation entre le chercheur et son objet de recherche.

Une épistémologie des sciences de gestion « peut se caractériser par une tentative de l'anthropologie d'un agent dans un univers qui est qualifié aujourd'hui d'organisation dont il temps de se poser la question politique dans les sciences de gestion » Yvon Pesqueux (2010). Selon l'auteur, la question épistémologique c'est l'équilibre à trouver entre « rigueur » « pertinence » et « impact » qui permet la création de savoir.

La posture épistémologique est primordiale pour justifier la connaissance produite, comment celle-ci s'est construite et ainsi la valider aux yeux des chercheurs. « L'épistémologie c'est l'étude de la constitution des connaissances valables », (Piaget 1967).

Nous présenterons notre posture épistémologique, ses implications méthodologiques et notre positionnement face à la construction de connaissances.

## § 1 - Les principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion

Les chercheurs sont constamment sommés de préciser en amont de leur recherche, le cadre épistémologique retenu dans lequel elle va être développée (Avenier, 1997).

En sciences de gestion trois principaux cadres épistémologiques sont identifiés : le positivisme, l'interprétativisme et le constructivisme.

Tableau 10 : Les trois principaux paradigmes épistémologiques :

Les paradigmes L'épistémologie	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
<b>Ontologique</b>	<p>La réalité existe indépendamment de l'attention humaine. Ce qui existe est l'unique et immuable « réel en soi ».</p> <p>La réalité est une évidence sensible, et exogène à l'observateur.</p>	<p>L'activité intentionnelle humaine existe. L'accord objectif et intersubjectif sur les situations constitue la réalité.</p> <p>Il est impossible d'avoir une connaissance objective de la réalité</p>	<p>Le flux de l'expérience humaine existe.</p> <p>Pas d'hypothèse sur l'existence d'un réel unique tel qu'il est ou pourrait être en lui-même.</p> <p>La réalité est une construction active d'un sujet</p>
<b>Epistémologique Relation chercheur/objet de la recherche</b>	<p>Le réel en soi existe mais peut ne jamais être découvert (par exemple nos instruments de mesure sont faillibles). Le chercheur est cependant en position d'extériorité par rapport au phénomène étudié. L'observateur est sujet actif observant un réel « donné » <b>indépendant</b> de lui-même</p>	<p>L'expérience vécue est connaissable.</p> <p>Dans le processus de connaissance tout ce qui découle d'une situation est entrelacé de ce qui découle du chercheur.</p> <p>L'intentionnalité a un pouvoir constitutif de la signification de la réalité qui nous apparaît à partir de l'expérience vécue, liée aux spécificités du contexte et du sujet.</p>	<p>L'expérience humaine est connaissable. Le processus de connaissance est le même que pour l'interprétativisme.</p> <p>Mais l'intention du chercheur influence son expérience de la situation.</p> <p>Le chercheur est un acteur situé et engagé.</p> <p><b>Interaction</b> : Sujet et objet co-</p>

	Découvertes de lois invariables déterminant les relations immuables entre les phénomènes	Le chercheur doit être capable <b>d'empathie et interprétation</b> Le chercheur a une histoire	construisent mutuellement un projet de recherche.
<b>Origine de l'objet de recherche</b>	Extérieure	Intérieure	Intérieure
<b>Projet de connaissance</b>	Décrire, Expliquer, Confirmer	Comprendre les pratiques des acteurs	Construire un outil utile à l'organisation
<b>Processus de construction des connaissances</b>	Fondé sur la découverte de régularités et de causalités	Fondé sur la compréhension empathique des représentations des acteurs	Fondé sur la conception d'un phénomène/projet
<b>Critères de validité</b>	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs).	Convenance Enseignabilité

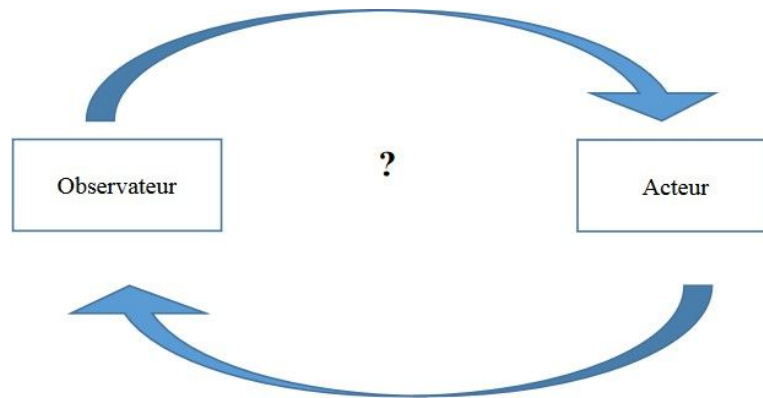
Sources : d'après Thiétart et al (2014)

## § 2 - Le choix de notre posture interprétativiste

Après avoir présenté dans le paragraphe précédent les différents paradigmes, nous allons expliquer en quoi nos travaux de recherche se situent dans le paradigme interprétativiste. Nous considérons qu'il est impossible d'avoir une connaissance objective de la réalité, celle-ci étant liée à l'expérience qu'en font les acteurs. « Dans la tradition interprétative, il est impossible d'avoir une connaissance objective de la réalité. (...). Tout individu (ordinaire ou savant) est donc sujet interprétant et ses interprétations lui sont spécifiques car intimement liées à son expérience personnelle du monde » (Giordano, 2003). Dans le paradigme interprétativiste, le chercheur a une posture d'empathie (Cf. figure 6).

Figure 6 : Le paradigme interprétativiste

**Le chercheur interprétatif**  
***Posture d'empathie***  
*Ontologie = relativiste : réalités construites multiples*  
*Epistémologie = interprétative*



*L'observateur est un sujet actif interprétant*  
*L'acteur de terrain est aussi sujet actif interprétant*

Source : Giordano, 2003

Dans nos travaux, nous tentons d'accéder aux représentations des acteurs, et de comprendre la réalité à travers leur point de vue. Il existe une interdépendance entre nous et l'objet de recherche.

L'objectif est bien la compréhension approfondie du champ de la formation des élus locaux en France. Nous voulons comprendre les pratiques et les besoins des différents acteurs. La démarche est de portée compréhensive et s'attache aux pratiques des acteurs plutôt qu'aux faits (Perret et Séville, 2007).

Notre processus de construction de la connaissance est fondé sur la compréhension empathique des représentations des acteurs (Giordano, 2003). De plus, nous souhaitons interpréter les actions et les paroles des différents acteurs. Nous souhaitons comprendre les motivations et les intentions des élus locaux et des autres acteurs du

système de la formation des élus. Nous sommes impliqués dans un processus d'interprétation.

Etant donné le secteur singulier de la formation des élus locaux et le peu de recherches et données relatives à notre terrain nous avons choisi une démarche qualitative. Les méthodologies qualitatives se prêtent le mieux pour tenir compte du contexte (Giordano, 2003). Dans le cadre d'une démarche qualitative, les critères de validité reposent sur les capacités d'empathies du chercheur (Perret et Séville, 2007).

Le choix épistémologique que nous venons de présenter, s'est construit autour de notre objet de recherche. Il existe peu de données sur le secteur de la formation des élus locaux en France (Navarre, 2014). L'actualité législative à travers la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a pour ambition de réorganiser ce secteur, de rendre la formation accessible à tous les élus. Les élus locaux sont difficiles à approcher, de par leur emploi du temps ou de par volonté de maîtriser et contrôler leur discours. C'est pourquoi dès le début de notre recherche, et en liant avec le contexte dans lequel se trouve le chercheur (Denzin et Lincoln, 2017), nous nous orientons vers une démarche qualitative plutôt que quantitative.

Compte tenu de notre question de recherche « **Comment rendre le système de formation des élus locaux efficace** », la réponse ne peut se faire qu'à travers une observation du terrain et une interaction régulière entre le terrain et la théorie et en interrogeant les acteurs. Nous allons donc expliciter les termes utilisés pour notre question de recherche.

**Comment ?** Il s'agit de comprendre les comportements des élus, leurs besoins en matière de formation. Le but est de s'interroger sur l'organisation du marché de la formation. Faut-il le changer, l'améliorer, le modifier, le compléter ?

« **Rendre le système de formation** » : notre objectif est d'analyser le système de formation français des élus locaux, peu traité à notre connaissance. Partir d'une



analyse approfondie du système actuel, les différents dispositifs mis à disposition et vérifier l'adéquation entre l'offre et la demande. Qu'est-ce que pensent les élus du système ?

« **Efficace** » : il s'agit de répondre à la question suivante : Est-ce que les élus sont suffisamment compétents, efficaces pour exercer leur mandat dans le contexte actuel de transferts de compétences envers les collectivités, de restrictions budgétaires de plus en plus fortes (Carassus, 2017), des attentes des citoyens, du besoin de démocratie participative (Rouet et Côme, 2023).

Pour répondre à ses questions, nous décidons d'interroger les élus locaux et non les électeurs. Notre objectif est bien la compréhension du phénomène étudié.

Nous justifions notre positionnement car la posture du chercheur s'y prête le mieux. En effet, le chercheur a de solides connaissances du milieu, impliqué, immergé et engagé en tant qu'élus de la république pendant 7 années (2008-2015) mais aussi en tant que formateur pour élus locaux, pour des organismes agréés durant 8 ans (2011-2019), et formateur bénévole pour militants de partis politiques. L'immersion et l'observation du terrain ont duré 11 années. C'est cette immersion dans le phénomène étudié, associée à l'observation qui permet la compréhension de la réalité sociale, d'appréhender les problématiques, les motivations et les significations que les acteurs y attachent (Allard-Poesi et Maréchal, 2014).

Ce contexte où le chercheur situé à l'intérieur du phénomène étudié, a suscité curiosité et envie de comprendre et d'analyser ce phénomène. Ainsi la posture du chercheur avec ses réseaux de contacts des différents acteurs nous a amené à privilégier une démarche qualitative. Dans notre recherche, l'interaction s'est faite à travers des entretiens semi-directifs avec des élus locaux, des organismes de formation, des associations d'élus et des experts de la vie politique. Pendant le travail doctoral nous avons organisé des formations à titre bénévole auprès de militants de partis politiques et de syndicats étudiants.

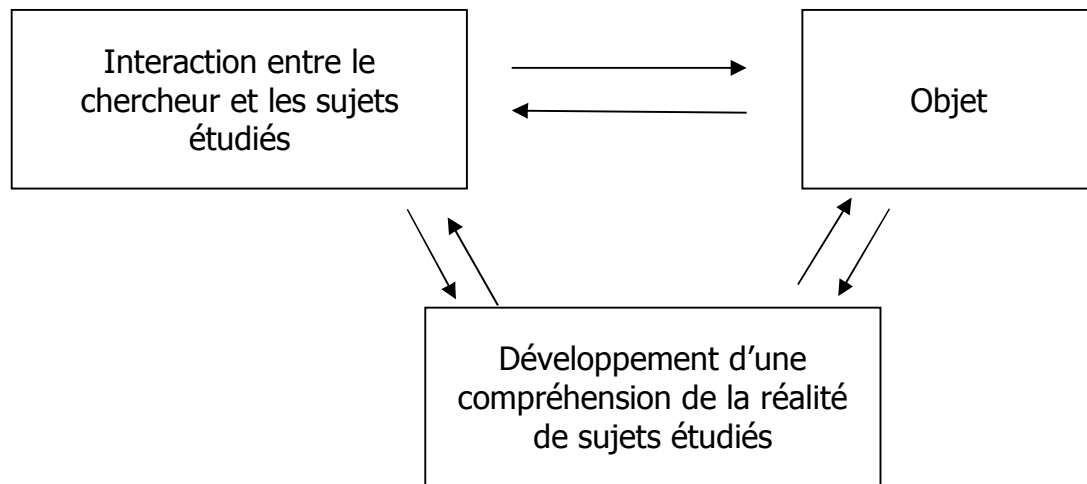
Cette posture spécifique du chercheur permet d'établir une relation de confiance avec les différents acteurs de notre terrain et de mieux interpréter leur point de vue, leur discours, leur vécu, leur réalité, leur expérience, leurs attentes et leurs besoins.

De plus, la posture du chercheur nous facilite l'accès au terrain. Ainsi l'interprétativiste développe une démarche qui tient compte des discours, des croyances, des intentions et des attentes des acteurs (Perret et Séville, 2007).

Nous souhaitons comprendre ce secteur à travers les actions, les interactions, les discours, les intentions et les pratiques des acteurs. Notre objectif est de comprendre le phénomène de l'intérieur avec une compréhension emphatique des acteurs du terrain. Ainsi la construction de notre objet émane de nos interactions avec notre terrain (Cf. figure 7). Nous avons procédé à de nombreux allers-retours entre des observations, des données secondaires, le matériau empirique et des connaissances théoriques tout au long de notre recherche.

Notre projet a pour ambition de présenter le secteur de la formation des élus et de comprendre les pratiques des élus en matière de formation dans un contexte politique, social, économique en perpétuel changement. Nous ne sommes pas dans la construction d'outils comme le suggère le paradigme constructiviste. Et nous ne sommes pas dans une situation de découvertes de lois invariables.

Figure 7 : La construction de l'objet de recherche dans l'approche interprétative



Source : Thiétart et al. (2014)

La définition de l'objet de recherche implique une immersion dans le phénomène étudié. Ainsi pour Thiétart et al., (2014), l'immersion et l'observation amènent le chercheur à la compréhension de la réalité sociale.

Le chercheur va développer sa compréhension de l'objet grâce à son empathie et son adaptation constante au terrain (Allard-Poesi et Maréchal, 2007).

### **§ 3 - Le processus de construction des connaissances : le choix de la méthode d'analyse qualitative par théorisation ancrée**

Notre processus de construction des connaissances repose sur une exploration hybride dans un contexte de méthode d'analyse qualitative par théorisation ancrée avec un raisonnement inductif au départ puis abductif.

#### **A. Une exploration hybride**

Charreire Petit et Durieux (2007) souligne qu'il existe deux processus de construction des connaissances : l'exploration et le test. Le test désigne « la mise à l'épreuve de la réalité d'un objet théorique ». L'exploration représente « la démarche par laquelle le

chercheur a pour objectif la proposition de résultats théoriques novateurs ». Etant donné le peu d'études sur la formation des élus locaux, et nos multiples allers-retours entre la théorie et notre terrain, nous orientons notre recherche dans une démarche exploratoire.

Charreire Petit et Durieux (2007), distinguent 3 types d'exploration (Cf. tableau 11).

Tableau 11 : Les types d'exploration

<b>Types d'exploration</b>	<b>Descriptif</b>
L'exploration théorique	Le chercheur va lier des théories peu mobilisées.
L'exploration empirique	Le raisonnement est purement inductif. Le chercheur observe un phénomène peu étudié.
L'exploration hybride	Le chercheur va faire des allers-retours entre le terrain et la théorie.

Source : Charreire-Petit et Durieux (2007)

Nous pouvons dire que notre démarche s'inscrit dans l'exploration hybride. Nous sommes partis du terrain, et pratiqué des allers-retours réguliers entre celui-ci et les connaissances théoriques et ainsi donner sens à nos observations empiriques. L'observation peut avoir pour raisonnement l'induction et l'abduction.

## **B. Le raisonnement**

David (1999) précise que trois possibilités s'offrent au chercheur quant au mode de raisonnement à mobiliser : l'approche hypothético-déductive, l'induction ou l'abduction.

Notre connaissance se construit de manière itérative par induction et par abduction (Gavard-Perret et al., 2012). Au début de notre recherche nous avons un raisonnement inductif car nous sommes partis du terrain pour produire nos connaissances. L'induction implique que l'observation soit libre et sans préjugé des faits. Au fur et à mesure de notre recherche et notamment de l'élaboration du guide

d'entretien, nous avons interrogé la littérature pour valider nos observations et nos interprétations. De ce fait nous avons adopté un raisonnement abductif. Ainsi l'abduction permet via l'interprétation de créer « des idées nouvelles » (David, 1999). L'approche abductive est intéressante car elle instaure une certaine souplesse pour accompagner nos changements, nos évolutions dans notre design de recherche.

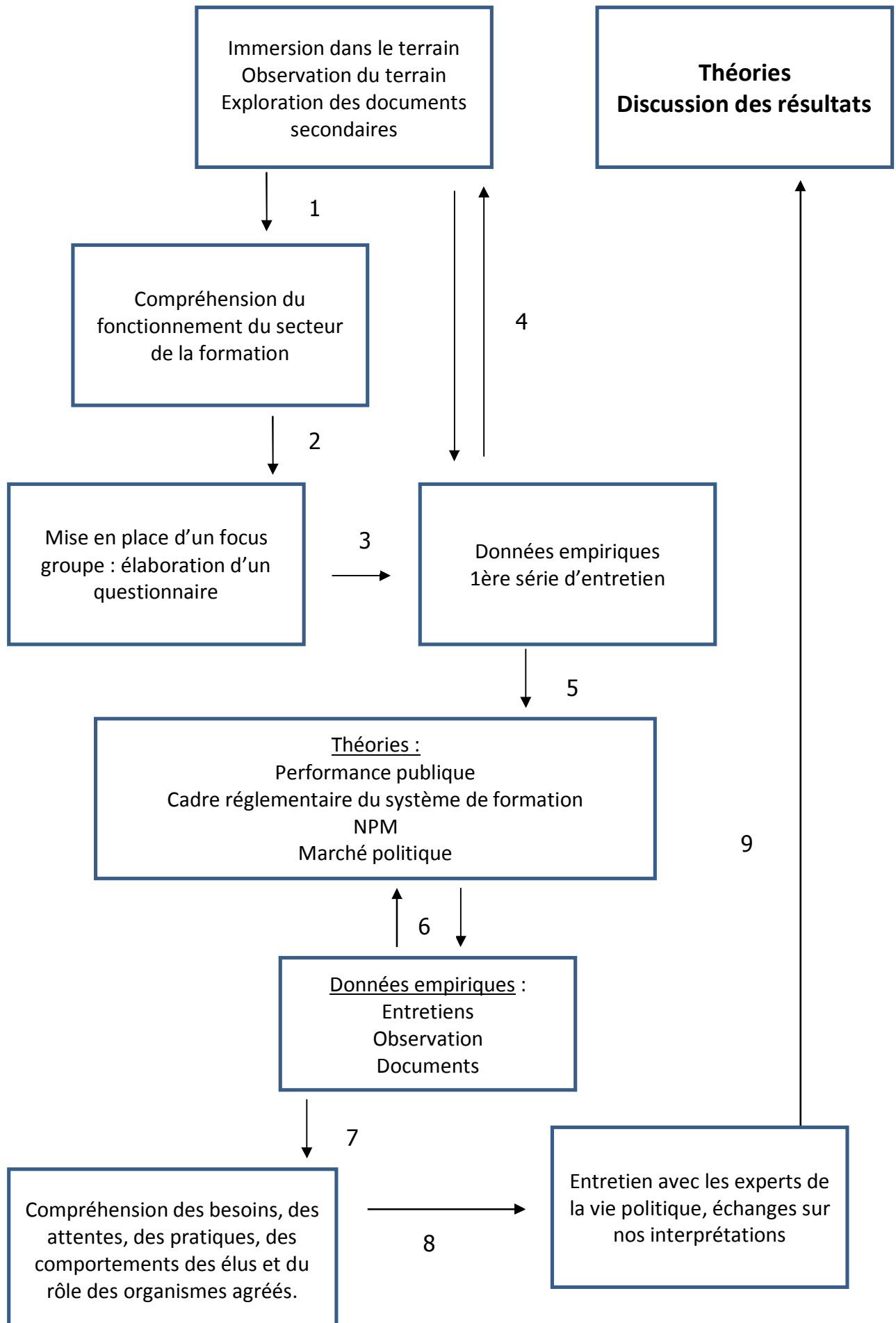
Tableau 12 : Les 3 types de raisonnement

Mode de raisonnement	Description
Déduction	C'est le fait de générer des conséquences des théories.
Induction	Observation libre et sans préjugés des faits.
Abduction	Permet la construction d'hypothèses.

Source : David (1999)

La figure 8 ci-dessous présente notre raisonnement et les différentes étapes de la construction de notre raisonnement.

Figure 8 : Description de notre raisonnement inductif au départ puis abductif



## C. Une recherche qualitative

Ayant peu de données sur notre objet d'étude, nous privilégions une approche qualitative qui va nous permettre de recueillir des données au plus près du terrain. Le tableau 13, ci-dessous présente les différences entre l'approche qualitative et l'approche quantitative.

Tableau 13 : Les différences entre l'approche qualitative et quantitative :

Approche qualitative	Approche quantitative
<b>Explication</b> Elle appréhende un phénomène en interaction avec l'objet d'étude	<b>Compréhension</b> Elle a pour objectif la compréhension du phénomène en interaction avec le sujet
<b>L'examen de la théorie</b> Test les concepts théoriques avec un raisonnement de type vérification	<b>La généralisation de la théorie</b> Construction de conceptualisations théoriques et de propositions théoriques
<b>L'universalité</b> Des lois à caractère universel pour expliquer la réalité	<b>L'idiosyncrasie</b> Description de l'individualité d'un certain phénomène
<b>La cause</b> Identifier les explications causales pour expliquer les phénomènes observés	<b>L'interprétation</b> Interpréter la structure d'un phénomène
<b>L'objectivité</b> Le chercheur est indépendant de son sujet de recherche. Ce qui importe la science c'est l'objectivité, la généralisabilité et la reproductibilité	<b>La subjectivité</b> L'observateur est partie prenante de l'objet observé
<b>La réduction</b> L'objectif est de scinder les problèmes en éléments simples	<b>L'analyse interprétative</b> L'analyse est approfondie, les données sont riches

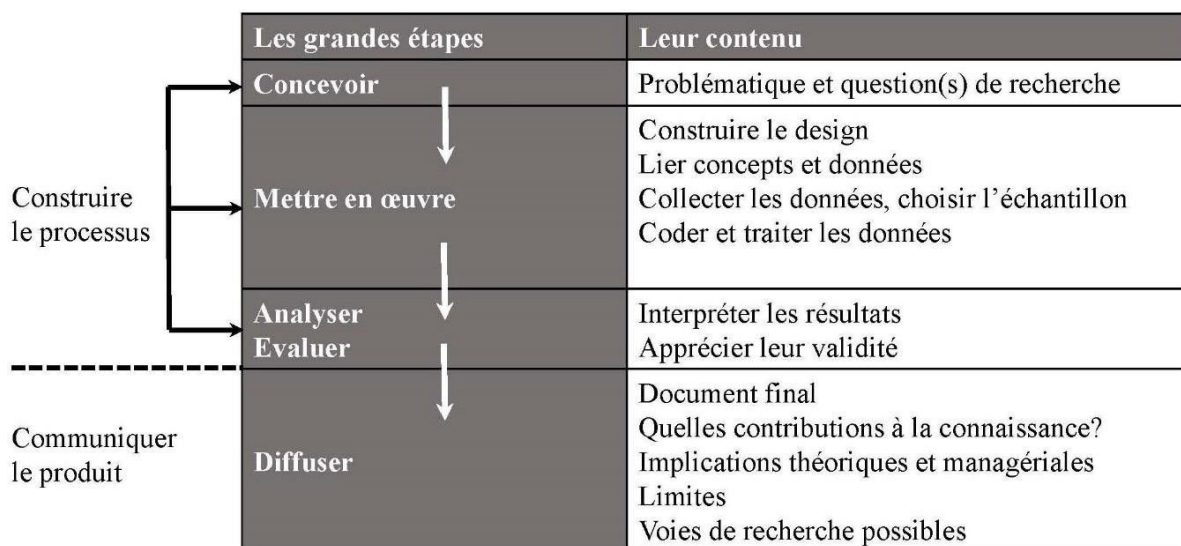
Source : Hlady-Rispal, 2002

Le choix de notre démarche qualitative est lié à notre problématique. Comme notre sujet est peu étudié, nous choisissons une étude exploratoire.

Pour Miles et Huberman (2003), l'analyse qualitative commence dès les premières interrogations du chercheur. Les collectivités locales et les élus communiquent peu ou pas sur le nombre des élus qui se forment, sur les montants alloués à la formation, sur le choix des organismes choisis, sur les besoins des élus locaux. Même l'Etat communique peu ou pas sur cette question de la formation des élus.

Face à ce manque de données nous avons orienté notre recherche doctorale vers une démarche qualitative. Les méthodes qualitatives ont pour objectifs de rechercher, d'explicitier et d'analyser des phénomènes qui ne sont pas mesurables, visibles ou cachés (Mucchielli, 2005). Et pour répondre à notre problématique : « comment rendre le système de formation des élus locaux efficace », en d'autres termes comment organiser le marché de la formation, la démarche qualitative a été préférée à la démarche quantitative. Giordano (2003), décompose le processus de recherche qualitative en 4 étapes : concevoir, analyser, évaluer et enfin diffuser (Cf. figure 9)

Figure 9 : Le processus de recherche qualitatif



Source : Giordano, 2003

Ainsi le processus de recherche est fait d'allers-retours réguliers. Nous sommes dans une démarche itérative qui comprend les quatre activités de Giordano : la problématisation à l'issue du terrain et de la revue de littérature, la collecte du matériau



empirique, l'analyse des données collectées et la rédaction des résultats. Pour Lejeune (2014), ces activités interagissent entre elles.

Notre recherche s'est construite avec la méthode d'analyse par théorisation ancrée de Paillé. C'est la méthode de référence en recherche qualitative (Paillé et Mucchielli, 2003). Nous justifions notre positionnement, influencé d'une part la nature de la question de recherche et d'autre part par le contexte où se situe le chercheur (Denzin et Lincoln, 2017). Mais aussi par un aller-retour constant et progressif entre nos données recueillies sur le terrain et notre processus de théorisation (Méliani, 2009).

L'activité de théorisation est toujours « Ancrée » dans les données recueillies sur notre terrain, ainsi le chercheur construit les connaissances en les faisant émerger du terrain. Ainsi, « Le matériau empirique est à la fois le point de départ de la théorisation, le lieu de la vérification des hypothèses émergentes, et le test ultime de la validité de la construction d'ensemble » (Paillé, 1996). La théorisation peut se définir par le processus de conceptualisation de nos données empiriques. La particularité de cette méthode c'est la collecte et l'analyse simultanée des données (Glaser et Strauss, 1967).

La théorisation ancrée est une méthode d'analyse qualitative « visant à générer inductivement une théorisation au sujet d'un phénomène culturel, social ou psychologique, en procédant à la conceptualisation et la mise en relation progressives et valides de données empiriques qualitatives » (Paillé, 1996). La théorisation représente à la fois le processus et le résultat (Méliani, 2009).

Les allers-retours réguliers entre le terrain et la théorie nous ont permis de conceptualiser nos données empiriques. Nous avons développé une démarche itérative.

Pour notre recherche doctorale, nous sommes partis du terrain à travers 11 années d'observation et des données secondaires (textes, rapports, lois). Ainsi « le matériau empirique est à la fois le point de départ de la théorisation, le lieu de la vérification des hypothèses émergentes, et le test ultime de la validité de la construction d'ensemble » (Paillé, 1996). L'analyse par théorisation ancrée ne se fait pas après le recueil de données, mais bien en même temps. Nous avons régulièrement comparé nos données, nos catégories, nos codes par séries d'entretien (Glaser et Strauss, 1967). Pour les auteurs le cadre théorique prend forme à partir des données collectées sur le terrain et non à partir de travaux issus de la littérature. Nous avons donc respecté cette recommandation, en ignorant au début de nos travaux, les différentes recherches qui évoquent la formation des élus locaux.

La conceptualisation doit se faire de manière progressive et itérative Savoie-Zajc (2000). Nous avons voulu préserver notre proximité avec le terrain et les données. Compte tenu de notre problématique sur le système de la formation des élus locaux, nous avons donc choisi La théorisation ancrée. Et pour répondre à notre problématique, nous avons choisi comme terrain les élus locaux. Le but étant d'interroger les élus sur leurs connaissances du secteur de la formation, sur leurs différentes pratiques et sur leurs besoins en matière de formation. Notre volonté est d'accéder au plus près du vécu et de l'expérience de l'élu. Comprendre le paradoxe entre les textes et la pratique, le décalage entre les intentions et la réalité. « Le geste fondamental de ce type de démarche est une demande constante de compréhension : en interviewant, en observant, en lisant les transcriptions d'entrevues ou les documents recueillis, le chercheur est analyste et l'analyste est chercheur, tentant de toujours mieux comprendre, cerner, expliciter, théoriser le phénomène faisant l'objet de son étude, que celui-ci apparaisse dans ses données ou sur le terrain même » (Paillé, 1994).

La méthode d'analyse par théorisation ancrée proposée par Paillé est l'adaptation de la Grounded Theory développée dans les années 1960 par Glaser et Strauss et se prête

bien à notre recherche. Certains auteurs préfèrent utiliser le terme méthodologie de la théorisation enracinée.

Pour justifier notre choix de la méthode d'analyse par théorisation ancrée, nous avons comparé les grands principes de la méthode la Grounded Theory (Glaser et Strauss, 2010) à notre étude nous présentons dans le tableau 14, les principes de la théorisation appliquée à notre recherche.

Tableau 14 : Le Choix de l'analyse par théorisation ancrée :

<b>La Grounded Theory /La théorisation Ancrée</b>	<b>Notre recherche</b>
1. immersion du chercheur relativement prolongée sur le terrain	11 années d'immersion avant la recherche
2. des allers-retours entre ce terrain et l'analyse des données (témoignages, observations (...)).	Des allers-retours réguliers : entretiens, observation
3. l'analyse inductive ou abductive	Inductive au départ, puis abductive
4. la saturation théorique	Oui
La responsabilité du chercheur	Oui

Source : Paillé (2017)

Paillé détermine 6 actions ou étapes qui amènent le chercheur à mettre en œuvre des opérations d'analyse :

« 1) examiner les données, puis 2) catégoriser les phénomènes qui en émergent avant de 3) mettre en relation ces catégories afin de 4) les intégrer à un ensemble qui, 5) mènera à un modèle représentatif des phénomènes à l'étude et de leur dynamique avant de 6) consolider la théorisation émergente ».

C'est bien le chercheur qui construit sa démarche car ces actions ne sont ni obligatoires ni strictement successives.

Ainsi les 6 opérations sont : la codification, la catégorisation, la mise en relation, l'intégration, la modélisation et la théorisation.

### **1. La codification**

Cette étape consiste à reformuler les expériences vécues ou exprimées par l'acteur. C'est-à-dire « transformer les faits observés, paroles recueillies en une formulation scientifique » (Mucchielli, 1996). Il faut rester fidèles aux données empiriques (Paillé, 1996). L'objectif est de regrouper les données en catégories pour pouvoir être analysées.

### **2. La catégorisation**

Pour Paillé (1996), « Une catégorie est un mot ou une expression désignant, à un niveau relativement élevé d'abstraction, un phénomène culturel, social ou psychologique tel que perceptible dans un corpus de données ». C'est à partir de cette étape de catégorisation que commence la théorisation.

### **3. La mise en relation**

Lors de cette étape, il est important de relier les phénomènes observés. Existe-t-il une relation possible, une hiérarchie, une ressemblance entre les phénomènes ?

### **4. L'intégration**

Cette étape consiste à faire émerger un phénomène général. Elle permet au chercheur de mieux appréhender son objet d'étude.

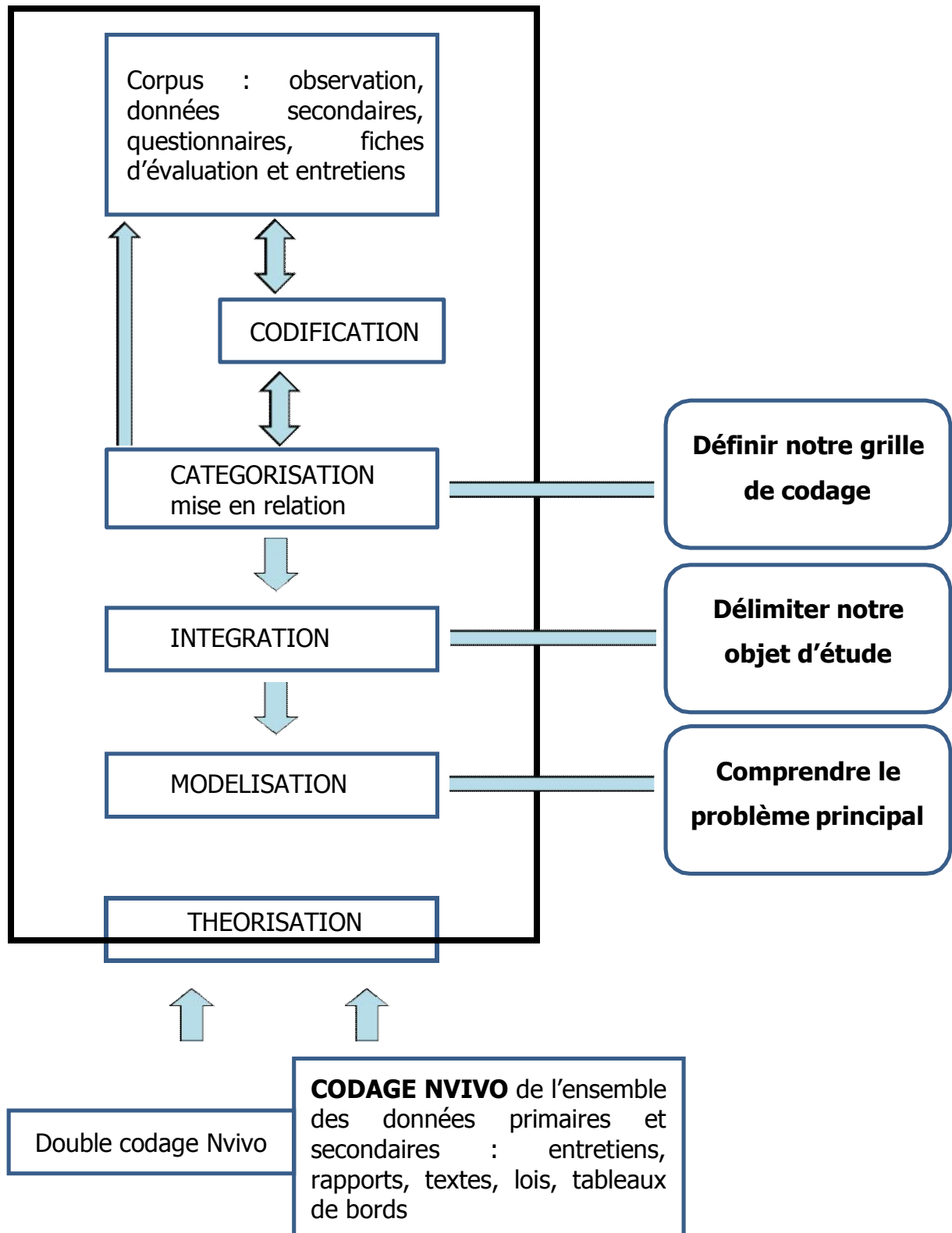
### **5. La modélisation**

« Le travail consiste à reproduire le plus fidèlement possible l'organisation des relations structurelles et fonctionnelles caractérisant le phénomène principal cerné au terme de l'opération d'intégration » (Pailié, 1996).

### **6. la théorisation :**

Cette étape permet la formulation de la théorisation.

Figure 10 : Application de la méthode par théorie ancrée pour notre recherche



Le choix de coder manuellement et à l'aide du logiciel Nvivo a pour but de s'assurer de la fiabilité et de la validité de notre recherche.

Dans notre première section nous avons pu présenter notre posture épistémologique, notre processus de construction des connaissances. Nous allons présenter dans la prochaine section, notre processus méthodologique.

## **Section 2 : Recueil et analyse des données**

Notre recueil de données est mixte. Il s'est appuyé sur des documents, des observations, des questionnaires et sur des entretiens semi-directifs. Nous avons cherché à instaurer le principe de rigueur dans le recueil et l'exploitation des matériaux. Notre recherche s'inscrit dans un processus de triangulation.

### **§ 1 - Recueil de documents écrits**

Nous avons collecté des données secondaires, tout au long de notre recherche que nous présentons dans le tableau 15.

Tableau 15 : Présentation des sources de nos données secondaires

<b>Données secondaires Issues de diverses sources</b>	<b>Types de documents</b>	<b>Nombre de documents</b>
<b>Institutions étatiques</b>	Rapports parlementaire	1
	Rapport de l'inspection générale de l'administration sur la formation des élus locaux	1
	Décrets, arrêtés, circulaires liés à notre objet de recherche	3
	Textes de loi liés à notre objet de recherche	4
	Projets de loi liés à notre objet de recherche	2
	Rapports d'activités du Conseil national de la formation des élus locaux (ceux qui sont en accès libre sur internet)	6
<b>Presse</b>	Articles de presse liés à notre objet de recherche	De 2009 à aujourd'hui
<b>Associations d'élus</b>	Rapports de l'association des maires de France sur la formation des élus locaux	1
<b>Collectivités territoriales</b>	Historique des formations réalisées par les élus dans une collectivité (de 2016 à 2020)	4
	Rapports d'activité de collectivité (2008-2015)	7
<b>Organisme de formation</b>	Fiche de satisfaction suite à des formations d'élus (lors de notre posture de consultant-formateur pour élus)	Plusieurs sessions de formations
	Programmes de formation	NQ*

\*NQ = Non quantifiable

Source : notre réalisation

Nous constatons des avantages et des limites à utiliser les données secondaires que nous présentons dans le tableau 16.

Tableau 16 : Les forces et faiblesses des documents

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spécifiques à notre recherche (Yin, 2014)</li> <li>- Peuvent être utilisés à plusieurs reprises</li> <li>- Permettent de vérifier, valider ou nuancer les propos des acteurs (Hlady Rispal, 2002)</li> <li>- Couvrent une longue période (2008-2022)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficile à trouver : l'Etat, les collectivités locales et les organismes de formation ne les rendent pas accessibles</li> <li>- Peu ou pas de chiffres officiels</li> <li>- Certains sont déclaratifs ne reflètent pas la réalité</li> </ul>

Source : Notre réalisation

L'intérêt de ces données :

- Nous orienter dans le choix de notre démarche
- Établir une chronologie précise des faits
- Maîtriser le sujet
- Avoir les données pour orienter notre guide d'entretien et les entretiens semi-directifs

Dans le cadre de l'analyse manuelle et à l'aide du logiciel Nvivo nous avons codés les différents documents pour une meilleure classification (Cf. Tableau 17).



Tableau 17 : La codification des documents :

Codification	Explications
<b>DOC</b> -RAP-1	Les trois premières lettres correspondent au type de données collectées : données secondaires, observation et les entretiens. DOC : document
DOC- <b>RAP</b> -1	Les trois lettres suivantes correspondent aux types de données secondaires. PRE : presse LOI : lois RAP : rapport WEB : site internet COL : collectivité locale
DOC-RAP- <b>1</b>	Le dernier chiffre correspond à l'ordre chronologique de la prise en compte de la donnée.

Source : notre réalisation

## § 2 - L'observation « engagée »

La technique de l'observation, que nous utilisons dans le cadre de notre recherche s'inscrit parfaitement dans le mode de collecte préconisé par la théorie ancrée (Glaser et Strauss, 1967 ; Paillé, 2017). L'observation permet d'étudier en profondeur la réalité sociale.

Notre présence sur le terrain nous a permis d'observer de façon prolongée notre objet d'étude. Le projet de thèse avait initialement commencé en 2009, mais les aléas de la vie ont fait qu'il ne débutera officiellement qu'en 2019. Toute cette période nous a été utile car le chercheur immergé et engagé dans le terrain étudié a pu voir de l'intérieur les collectivités locales, les organismes de formation et ainsi côtoyer de près les élus locaux ou être lui-même élu local et formateur. Pendant cette même période, nous avons suivi des sessions de formations organisées par des organismes de formation agréés.

Nous avons pu voir quelles informations concernant le droit à la formation sont données aux élus une fois arrivée à l'assemblée. Quelles sont les modalités à respecter pour suivre une formation ?

Nous avons eu accès aux différents dispositifs mis en place dans le cadre du droit à la formation des élus locaux.

Des sessions choisies librement dans le cadre de nos 18 jours de formation sur la durée de notre mandat. Des sessions de formations organisées par notre parti politique et/ou dispensées par des organismes agréés. L'expérience d'élus, associée à un diplôme de bac+5 nous a permis de devenir formateur pour des élus auprès d'organismes agréés.

Dans le cadre de notre position dans les organismes de formation, nous avons mis en place des voyages d'études, des programmes de formation et des sessions de formation pour des élus locaux, des partenariats de formation avec des universités. Dans le cadre de la position de formateur, nous devons élaborer les formations, les programmes, dispenser la formation et faire l'évaluation de celles-ci.

Tout d'abord, nous avons été dans la posture « d'élus », puis « d'élus locaux et en situation de formation c'est à dire stagiaires », et dans la posture de « formateur pour élus ». C'est cette immersion dans le terrain qui est à l'origine de notre recherche. L'immersion permet d'observer les comportements des différents acteurs et de mettre en évidence des décalages entre la pratique réelle des acteurs et leur intention lors des entretiens. Nous définissons notre observation comme une « **observation engagée** ». Notre présence sur le terrain a été à la fois importante d'une forte intensité, longue dans le temps, en interaction régulière avec les différents acteurs de la formation : les élus locaux, les organismes de formations, les députés, les sénateurs, les experts de la vie politique, les associations et les citoyens. Dans cette posture d'observateur engagé, l'observateur a vécu toutes les situations des différents acteurs observés.

De plus, les différentes postures « **d'élus** », « **d'élus locaux et stagiaires de la formation** » et de « **formateur pour élus locaux** » ont permis d'accéder à différentes informations confidentielles et sensibles. Ces différentes postures

permettent une réelle proximité avec les acteurs et facilite l'accès au phénomène étudié. Ce profil d'observateur engagé facilite l'accès au terrain pour nos entretiens semi-directifs ce qui facilite fortement l'interprétation. L'élus local est un public difficile d'accès, qui ne se livre pas facilement, qui souhaite maîtriser sa prise de parole. Nous proposons d'enrichir la posture du chercheur sur le terrain de Gold et Junker (Cf. tableau 18) avec le degré, « l'observateur engagé ».

Gold (1958) et Junker (1960) définissent 4 postures du chercheur sur le terrain : le participant complet, le participant comme observateur, l'observateur comme participant, l'observateur complet :

Tableau 18 : Les trois degrés de participation du chercheur sur le terrain

Type de posture	Description	Présence sur le terrain	Avantages	Limites
<b>Un participant complet</b>	L'observation est « dissimulée ». Sa position par rapport au terrain est rigide. L'observation « dissimulée » pose des problèmes d'éthiques.	Très forte  Relation approfondie avec les sujets observés.	Accès à des informations confidentielles.	Le chercheur court le risque d'être découvert.
<b>Un participant-observateur (Notre posture)</b>	Le chercheur dispose d'un plus grand degré de liberté. Il peut compléter ses observations avec des entretiens.	Importante  Et relation approfondie avec les sujets observés	Accès à d'importantes informations	Comportement des interrogés peut être biaisé
<b>Un observateur qui participe</b>	Le chercheur a un rôle clairement défini. Il pourra rencontrer des résistances. Il est en mesure de créer une relation de confiance. Il pourra compléter plus facilement l'observation avec des entretiens.	Ponctuelle et limitée	Réduction de la subjectivité	Difficulté d'interprétation

Source : Thiéart et al., 2014

Nous avons respecté le principe de la théorie ancrée (Glaser et Strauss, 1967), au sens où notre observation n'a pas été structurée. Aucun protocole préalable à notre phase d'observation n'a été mis en place.

Notre observation a été bénéfique, nous avons pu voir les interactions entre les différents acteurs, les rencontrer en réunion, en salon (salon des maires), en session de l'assemblée, en formation, en séminaire politique, en réunion des différentes associations d'élus. Nous avons échangé avec l'ensemble des acteurs à savoir des élus, des organismes de formation, la caisse de dépôt et de consignation, des associations d'élus, l'Etat, des députés, des sénateurs. Nous avons pu nous procurer des documents difficiles d'accès et échanger avec des élus (députés, sénateurs et élus locaux) en charge de la rédaction de la loi sur la formation des élus « Engagement et proximité » votée en 2019. Nous avons participé à des réunions, à des formations en tant qu'apprenant et en tant que formateur. L'ensemble de ces observations nous ont permis de contextualiser notre recherche et d'orienter nos entretiens semi-directifs.

### **§ 3 - Les entretiens semi-directifs**

Ici le recueil de données est constitué des discours des répondants et des observations faites pendant les entretiens sur leurs attitudes, comportements et silences.

Trois types d'entretiens individuels sont généralement utilisés en sciences de gestion (Gavard-Perret et al., 2012) : les entretiens non-directifs, les entretiens directifs et les entretiens semi-directifs (Cf. tableau 19).

Tableau 19 : Les différents types d'entretiens individuels

Type d'entretien	Descriptif
L'entretien non-directif	Il permet de traiter des sujets sensibles. Peu utilisé en sciences de gestion.
L'entretien directif	A l'aide d'un questionnaire on produit des données quantitatives.
L'entretien semi-directif	L'entretien s'appuie sur différents thèmes. Il n'y a pas d'ordre précis et obligatoire dans les questions. Fréquemment utilisés en sciences de gestion.

Source : Gavard-Perret et al. (2012)

Dans le cadre de notre recherche, nous avons choisi les entretiens semi-directifs. L'entretien semble être la méthode la plus appropriée dans le cadre d'une approche qualitative (Boutigny, 2005). Elle permet d'accéder en profondeur au vécu des acteurs, à leurs motivations et perceptions de la réalité. Le recueil de données permet au chercheur de collecter l'ensemble du matériel empirique sur lequel il va construire sa recherche (Thiéart et al., 2014). Nous souhaitons conserver notre proximité avec le terrain, et la méthode de l'entretien offre cette garantie. De plus, l'entretien permet d'instaurer une relation de confiance et d'échanger librement sur l'ensemble des thèmes du guide d'entretien. L'entretien semi-directif de par la liberté qu'il laisse au répondant, permet de mieux saisir sa logique et se prêt mieux à certaines contraintes de terrain (Gavard-Perret et al., 2008). Pour mener les entretiens, nous avons élaboré un guide qui regroupe des thèmes issus de notre observation du terrain et de la littérature mobilisée.

#### § 4 - Construction du guide d'entretien

Pour bien déterminer les thèmes à aborder à travers notre guide d'entretien avec notre corpus, nous mettons en place un focus groupe composé de 2 élus locaux, de 2 anciens élus locaux, un directeur général des services (DGS) intervenant régulièrement pour le CNFPT et de 2 formateurs qui interviennent auprès d'organismes agréés. Chaque

membre est choisi en fonction de son lien avec l'objet étudié et de son expertise. Le chercheur (ancien élu et formateur pour élus), va lui apporter au focus groupe sa connaissance du terrain mais aussi de la littérature sur le sujet.

Nous échangeons sous forme de brainstorming sur les thèmes, les questions à évoquer.

Le choix de faire un questionnaire pour tester et valider nos thèmes est adopté. Après différents échanges au sein du focus groupe, le questionnaire est élaboré et envoyé par messagerie électronique à 10 élus pour un prétest. L'objectif est de s'assurer que toutes les questions sont bien comprises, et de voir si un élu souhaite ajouter un thème, une idée.

Cette étape est importante pour être sûr de n'oublier aucun concept ou thèmes à traiter. Elle permet aussi de s'assurer en fonction des retours des bons choix ou non de question. Après les retours, le focus groupe se réunit et confirme ou non les thèmes, corrige quelques questions, précise d'autres et valide la version finale du questionnaire à envoyer à un plus grand nombre d'élus et toujours par voie électronique.

Nous relançons les élus à plusieurs reprises par mail et par téléphone pour avoir suffisamment de retours et pouvoir commencer la phase d'analyse.

Suite aux retours des élus sollicités à la date butoir, le focus groupe se réunit à nouveau pour traiter les questionnaires. Le chercheur compare les données récoltées avec la littérature. Nous faisons le choix de compléter ce questionnaire par des entretiens semi-directifs. Il nous faut construire un guide d'entretien. Nous utilisons les données du questionnaire, l'observation engagée et la littérature pour choisir les thèmes.

Dans le but de prétester notre guide d'entretien, nous décidons d'interroger des maires, des adjoints au maire et des présidents d'exécutifs à savoir des présidents de conseils départementaux et présidents de conseils régionaux.

L'avantage de l'entretien semi-directif est que les répondants s'expriment plus librement et plus longuement sans filtre sur les différents thèmes. Les entretiens durent entre une 1 et 2 heures. Les entretiens se sont déroulés à leur bureau dans leur collectivité. Il est à préciser que lors du confinement pendant la crise sanitaire, certains entretiens se sont déroulés à distance en visioconférence en respectant le même protocole à savoir l'enregistrement, la prise de note et la retranscription.

Ces entretiens sont importants car ils nous apprennent plus sur notre objet d'étude que la simple utilisation de questionnaire. On se retrouve avec beaucoup plus de données à analyser. Certaines collectivités nous communiquent à l'issue des entretiens des documents complémentaires utiles à la compréhension du phénomène étudié. L'ensemble des entretiens (physique et en visioconférence ont été systématiquement enregistrés et retranscrits intégralement et présentés au focus groupe. Nous avons interrogé huit élus (Cf. tableau 20 pour prétesté les thèmes de notre guide d'entretien (Cf. tableau 21 et conforter notre choix d'une démarche qualitative via les entretiens semi-directifs.

Suite aux différents échanges avec les experts, le chercheur conforte son choix d'une démarche qualitative sous forme d'entretiens semi-directifs. Tout d'abord, l'expérience du questionnaire nous enseigne qu'il est difficile d'atteindre les élus locaux, difficile d'avoir un retour. Les relances ont été nombreuses et se sont faites par mail et par téléphone. D'autre part, en utilisant les questionnaires il est difficile d'avoir suffisamment de données, souvent les réponses sont laconiques. De surcroît, il nous est impossible de s'assurer que c'est bien l'élu lui-même qui a rempli le questionnaire et non un agent, le DGS ou une tout autre personne. C'est pour l'ensemble de ces raisons que le choix se porte sur les entretiens semi-directifs. L'entretien semi-directif se prête mieux à certaines contraintes de terrain (Gavard-Perret et al., 2008).



Tableau 20 : Statut des élus interrogés pour tester le guide d'entretien

Statut	Nombre d'habitants	Spécificité
<b>Président de région</b>	5 500 000	A été maire de 2010 à 2017
<b>Président de département</b>	570 000	A été maire de 2001 à 2015
<b>Président de département</b>	860 000	
<b>Adjoint au maire</b>	41 000	
<b>Adjoint au maire</b>	130 000	
<b>Maire</b>	2 800	
<b>Maire</b>	3 400	
<b>Maire</b>	22 000	

Source : notre réalisation

Tableau 21 : Les thèmes retenus dans le guide d'entretien

Thème 1	Rôle de l'élu
Thème 2	Les compétences nécessaires pour exercer son mandat
Thème 3	La performance de l'élu dans le contexte actuel des collectivités locales
Thème 4	Le comportement des élus face aux pressions des citoyens
Thème 5	Leurs pratiques en matière de formation,
Thème 6	Leurs besoins en matière de formation
Thème 7	L'organisation et l'évolution du secteur de la formation des élus
Thème 8	La place du risque dans leurs actions

Source : notre réalisation

Les tableaux 22, 23 et 24 présentent les thèmes et les questions secondaires de notre guide d'entretien.

Tableau 22 : Présentation du guide d'entretien première partie sur le rôle de l' élu :

Objectifs de recherche	Thématiques	Sous thématiques/questions secondaires
Comprendre le rôle de l' élu	Rôle de l' élu	<p>Quel est le rôle d' un élu local ?</p> <p>Quelles sont les compétences nécessaires pour un élu ?</p> <p>Quelles sont les compétences spécifiques pour un maire ?</p>
Comprendre la notion de performance pour un élu-une collectivité territoriale	<p>Performance</p> <p>Efficacité</p> <p>Indicateurs</p> <p>Résultats</p>	<p>Comment définir la notion de performance ?</p> <p>Qu' est-ce qu' un élu performant ?</p> <p>Comment définir la notion d' efficacité ?</p> <p>Qu' est-ce qu' un élu efficace ?</p> <p>Qui le désigne ?</p> <p>Existe-t-il des indicateurs pour mesurer cette efficacité ?</p> <p>Faut-il communiquer les résultats de ces indicateurs ?</p>

Source : notre réalisation

Tableau 23 : Présentation du guide d'entretien deuxième partie : les élus et la formation

Objectifs de recherche	Thématiques	Sous thématiques/questions secondaires
Comprendre les pratiques, motivations, connaissance leur du secteur	Formation Attentes Besoins Connaissance du secteur	<p>Les élus sont-ils suffisamment formés ?</p> <p>Quelles formations devraient suivre les élus locaux ?</p> <p>Dans votre assemblée les élus suivent-ils des formations ?</p> <p>Avez-vous déjà suivi des formations ?</p> <p>Est-ce suffisant ?</p> <p>Quels sont les freins ?</p> <p>Quelles sont les motivations à se former ?</p> <p>Connaissez-vous le montant dépensé chaque année par votre collectivité pour la formation des élus ?</p> <p>La formation doit-elle être obligatoire ?</p> <p>Faut-il un certificat de compétences pour être candidat ou élu ?</p> <p>Connaissez-vous vos droits en matière de formation</p> <p>Que pensez-vous globalement du système actuel de la formation</p> <p>Quelle structure devrait gérer la formation des élus ?</p> <p>Existe-il un lien entre les compétences d'un élu et sa formation initiale ?</p>

Source : notre réalisation

Tableau 24 : Présentation du guide d'entretien troisième partie : les élus, la communication, les innovations, la prise de risque

Objectifs de recherche	Thématiques	Sous thématiques/questions secondaires
Comprendre la communication des élus, les facteurs de prise de décision, et les relations avec parties prenantes.	L'actualité La prise de décision L'information Les innovations La créativité Le développement durable Les citoyens	<p>Comment les élus prennent en compte les nouvelles législations, les informations (...), dans l'exercice de leur mandat et dans la prise de décision ?</p> <p>Est-ce que les élus tiennent compte de l'information ?</p> <p>Est-ce que les élus tiennent une veille de l'information ?</p> <p>Qu'est-ce qui motive la décision qu'ils prennent ?</p> <p>Est-ce que les élus font des calculs coûts-avantage avant de prendre des décisions ?</p> <p>Quelle est la part de Risque ?</p> <p>Accepterez-vous de prendre des risques pour obtenir un résultat ?</p> <p>Où puisez-vous les idées, la créativité ?</p> <p>Pratiquez-vous le Benchmarking ?</p> <p>Pratiquez-vous le Brainstorming ?</p> <p>Pratiquez-vous le mimétisme ?</p> <p>Avez-vous un système qui permet de remonter les attentes des citoyens ?</p> <p>Comment la RSE et le DD sont pris en compte dans votre collectivité ?</p>

Source : notre réalisation

Ce guide a pour objectif de permettre :

- La compréhension du rôle et des compétences d'un élu
- La compréhension du secteur de la formation des élus locaux
- L'identification des pratiques des élus
- L'identification des attentes et de besoins des élus
- L'identification des acteurs de la formation
- L'identification des pistes d'amélioration

Notre guide d'entretien comporte une introduction et trois parties principales et une conclusion. Différents thèmes sont abordés. Chaque entretien doit suivre sa dynamique propre (Combessie, 2007).

L'introduction permettait de se présenter, de remercier le répondant, de préciser les garanties d'anonymat. Nous présentions notre recherche et entamions sur quelques questions de présentation de l' élu (âge, profession, niveau d'étude, cumul ou non des mandats, parcours de l' élu, nombre d'habitants de la commune...) pour instaurer un climat de confiance, d'autant plus que ces éléments sont importants pour l'analyse.

Chaque thème est abordé avec des questions principales, nous utilisons des questions pour relancer l' élu en cas de besoin, et des « questions d'implication » suites aux réponses (Rubin et Rubin, 1995). Le répondant comme il le souhaite en fonction des thèmes, il n'y a pas d'ordre de questions à respecter.

Pour classer nos entretiens et assurer l'anonymat nous utilisons une codification simple : ELU pour l' élu rencontré et un chiffre, exemple ELU 1.

Comme dans le cadre du prétest de notre guide d'entretien, nous enregistrons les entretiens. Pendant les entretiens nous avons pris systématiquement des notes. La prise de note permet de ne pas attendre la retranscription pour analyser et utiliser les données. De plus, on peut noter les attitudes, les comportements, les grimaces et les silences des interrogés. Pour assurer la fiabilité des données collectées il est primordial de respecter un protocole rigoureux de prise de notes (Krief et Zardet, 2013).

Nous rencontrons les interviewés dans leur bureau à la mairie. Les entretiens sont intégralement retranscrits.

## § 5 - L'accès au terrain : le choix des personnes à interroger

Dans le cadre de notre recherche nous avons fait un choix sur les personnes à interroger. Notre choix s'est opéré, en adéquation avec notre problématique de recherche, « **comment rendre le système de formation des élus locaux efficace** », notre concept théorique mobilisé « **le NPM et le marché politique** » et le contexte de plébiscite de la confiance et de la proximité par les citoyens. Ainsi il nous a semblé opportun de n'interroger comme élus locaux uniquement des maires. Ainsi sur les plus de 509 000 élus locaux français, 99 % relèvent de l'échelon communale.

Nous allons expliquer les raisons qui nous ont poussés à écarter de notre échantillon les présidents de départements et de régions. Lors de notre prétest du guide d'entretien, nous remarquons que les positions et les attentes des maires et les autres présidents d'exécutifs n'étaient pas identiques. Ces différents élus ne se comportent pas de la même façon sur le marché politique. Et pour cause, les maires sont directement jugés sur leur action individuelle. Ceux-ci sont directement confrontés aux électeurs. Les maires sont investis de lourdes responsabilités politiques, que la décentralisation a accentuées.

D'ailleurs, le mode de scrutin n'étant pas le même, il n'y a pas la même relation de proximité avec les électeurs. Les maires incarnent la proximité (cevipof). Pour construire un modèle de cohérence forte des résultats et avoir une unité méthodologique, nous limitons notre échantillon uniquement aux maires.

De plus, l'obligation de former les élus ayant reçu délégation dès la première année de mandat, concerne les communes et les EPCI de plus 3 500 habitants.

Notre échantillon n'est pas de « convenance », nous ne cherchons pas à être représentatifs mais exhaustifs. Nous ne souhaitons pas tirer des résultats quantitatifs.

## **§ 6 - Notre terrain de recherche**

Pour Thiétart et al., (2014), une problématique doit être mise à l'épreuve du terrain, « Une question de recherche porte sur la combinaison d'un thème, (quoi étudier ?), d'une finalité (pourquoi, dans quel but ? et d'une démarche (comment procéder ?) ».

Nous avons souhaité être exhaustif dans l'élaboration de notre échantillon et dans le recueil de données. Pour rappeler la France compte un peu plus de 500 000 élus locaux, donc notre objectif n'était pas d'être représentatifs. Dans le cadre du focus groupe pour l'élaboration du guide d'entretien nous avons souhaité interroger des élus locaux président d'exécutifs : maire, président de département, président de région et des élus en charge de la formation des élus au sein de leur exécutif.

Après cette phase de questionnaire et d'entretien le choix pour la suite est d'interroger que les maires. Le degré d'exhaustivité semble être respecté, car nous avons pu interroger des maires de communes de différentes strates moins de 3500 habitants, moins de 30 000 habitants, plus de 100 000 habitants. De plus, les maires interrogés été soit de nouveaux élus soit des maires réélus.

Nous avons voulu être exhaustifs en tenant compte de la représentativité de l'ensemble des associations des maires : en interrogeant des maires issus de l'association des maires de France, issus de l'association des maires d'Ile de France, issus de l'association des maires ruraux de France, issus de l'association des petites villes de France, issus de l'association des maires ville et banlieue de France, issus de l'association France urbaine et issu de l'association ville de France. Nous avons interrogé des maires de métropole et des DOM-TOM.

Tableau 25. Liste des Maires interrogés

	<b>Fonction</b>	<b>Taille de la collectivité</b>	<b>Taille de l'intercommunalité</b>
1	Maire	2 300	60 000
2	Maire	3500	300 000
3	Maire	48 000	130 000
4	Maire	30 000	52 000
5	Maire	1 230	55 000
6	Maire	635	62 000
7	Maire	493	81 000
8	Maire	7 000	300 000
9	Maire	10 000	300 000
10	Maire	1 450	300 000
11	Maire	640	300 000
12	Maire	6 300	300 000
13	Maire	1 200	300 000
14	Maire	71 000	90 000
15	Maire	1 000	7 000
16	Maire	1 500	15 000
17	Maire	2 000	15 000
18	Maire	26 000	45 000
19	Maire	1400	300 000
20	Maire	65	24 000
21	Maire	1 600	60 000
22	Maire	1800	25 000
23	Maire	800	25 000
24	Maire	21 000	57 000
25	Maire	10 600	29 000



26	Maire	21 000	45 000
27	Maire	24 000	60 000
28	Maire	180 000	7 millions
29	Maire	4 200	12 300
30	Maire	3 000	300 000
31	Maire	900	21 000
32	Maire	60	12 500
33	Maire	18 200	270 000
34	Maire	47 000	7 millions
35	Maire	14 300	7 millions
36	Maire	100 000	1,2 million
37	Maire	3000	43 000

Source : notre réalisation

Pour préserver l'anonymat de nos répondants<sup>14</sup> dans le tableau précédent nous n'indiquons que le nombre d'habitants. En effet si tous les attributs (âge, sexe, profession, niveau d'études, parcours électif, taille de l'agglomération) du profil apparaissent il est facile de reconnaître certains maires, et comme nous leur avons garanti l'anonymat, nous préférons présenter l'échantillon sous cette forme.

Nous allons donc préciser sous forme de tableaux les caractéristiques de notre échantillon en respectant les caractéristiques utilisées par l'INSEE, et le CEVIPOF ou par le répertoire national des élus.

---

<sup>14</sup> Compte tenu de l'engagement d'anonymat et des données sensibles liées aux profils de nos répondants, la liste complète avec l'ensemble des caractéristiques par élu interrogé est disponible en cas de demande.

Tableau 26 : La répartition par catégorie socioprofessionnelle

<b>Catégorie socioprofessionnelle</b>	<b>Nombre</b>	<b>%</b>
<b>Les exploitants agricoles</b>	4	10,8
<b>Artisans, commerçants et chef d'entreprise-professions libérales</b>	8	21,6
<b>Cadres et professions intellectuelles supérieures</b>	20	54,05
<b>Employé / ouvrier</b>	3	8,10
<b>Les personnes sans activité professionnelle</b>	2	5,40
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

Source : notre réalisation

Tableau 27 : La répartition par âge

<b>Age</b>	<b>Nombre</b>	<b>%</b>
<b>Moins de 25 ans</b>	0	0
<b>De 25 à 35 ans</b>	1	2,75
<b>De 36 à 40 ans</b>	3	8,10
<b>De 41 à 60 ans</b>	19	51,3
<b>Plus de 60 ans</b>	14	37,8
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

Source : notre réalisation

Tableau 28 : La taille de la commune

Taille de la commune	Nombre	%
Moins de 500	3	8,10
De 500 à 1 000 hab	5	13,5
De 1 000 à 1500 hab	5	13,5
De 1500 à 3500 hab	7	18,9
De 3500 à 5000 hab	1	2,70
De 5000 à 10 000 hab	3	8,10
De 10 000 à 30 000 hab	7	18,9
De 30 000 à 100 000 hab	4	10,8
Plus de 100 000 hab	2	5,40
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

Source : notre réalisation

Tableau 29 : le Genre de nos répondants

Genre	Nombre	%
Femme	7	18,9
Homme	30	81.1
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

Source : notre réalisation

Tableau 30 : Le plus haut diplôme obtenu

Niveau	Nombre	%
Sans diplôme	6	16,2
CAP BEP niveau collège	0	0
Bac	2	5,40
Bac+2	5	13,5
Bac+3	3	8,10
Bac+4	5	13,5
Bac+5	13	35,20
Bac+8	2	5,40
Bac+9	1	2,70
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

Source : notre réalisation

Nous avons interrogé de 37 maires. Notre échantillon a les caractéristiques suivantes : 7 femmes et 30 hommes, ce qui représente respectivement 18,9% et 81.1% de notre échantillon. Selon l'INSEE, la part de femmes parmi les maires est de 19,8% en 2020.

La répartition par âge nous indique que plus de 37,8% de nos répondants ont plus de 60 ans. L'âge moyen des maires en 2020 est de 58,9 ans. Le nombre de maire de moins de 40 ans est de 4%. Dans notre échantillon il est de 10,8%.

En ce qui concerne la CSP, la répartition met en évidence une sur représentation des cadres et professions intellectuelles, ainsi que les chefs d'entreprises et les professions libérales. Toujours selon l'étude de l'INSEE, le nombre de maires « cadres et professions intellectuelles supérieures » s'accroît fortement. Alors que le nombre de maires agriculteurs est en net recul. Ils ne sont plus que 11,6% aujourd'hui. Le maire agriculteur représente 10,8% de notre échantillon.

La taille de notre échantillon n'était pas déterminée à l'avance, et la collecte des données s'est arrêtée quand nous avons ressenti une saturation théorique (B. Glaser et A. Strauss, 1967).

En effet, nous avons appliqué le principe de saturation. Compte tenu de notre choix d'échantillon et de la méthode, nous nous sommes arrêtés au 37<sup>ème</sup> entretien.

Les entretiens semi-directifs ont été complétés avec des allers-retours avec la théorie. Au départ nous n'avons pas utilisé de logiciel pour le traitement de nos données. Le traitement s'est fait manuellement car nous avons privilégié la proximité avec les données et conceptualiser progressivement.

Nous avons rencontré et interviewé via des entretiens semi-directifs 57 acteurs de la formation des élus locaux : élus, organismes de formation, experts de la vie politique. Interrogé 8 élus locaux dans le cadre du prétest de notre guide d'entretien.

Dans le cadre de la triangulation des données, plusieurs dirigeants d'organismes de formation publics et privés ont été interrogés 9 représentants d'organismes de formation en respectant leur représentativité. De plus, nous avons présenté nos interprétations à 3 experts de la vie politique à savoir deux sociologues et un politologue. Nous avons construit un corpus assez important, robuste et diversifié.

La nécessité de trianguler les sources de données (entretiens de différents acteurs et données secondaires), nous permet d'élargir notre corpus matériau et de valider nos résultats. L'objectif étant la saturation de données pour s'assurer de la rigueur du travail de collecte de données (Thiétart et al, 2014). Ainsi les entretiens semi-directifs sont réalisés jusqu'à la saturation sémantique et théorique (Romelaer, 2005).

Tableau 31 : Les catégories des élus interrogés :

<b>Statut des personnes interrogées</b>	<b>Nombre d'entretiens semi-directifs</b>
Maire	40
Adjoint au maire	2
Président d'exécutif	3
<b>Total</b>	<b>45</b>

Source : notre réalisation

Tableau 32 : La typologie des organismes de formations agréés interrogés

<b>Statut de l'organisme</b>	<b>Nombre d'entretiens semi-directifs</b>
Association d'élus	4
Organisme privé	2
Structure liée aux partis	2
CAEU	1
<b>Total</b>	<b>9</b>

Source : notre réalisation

Tableau 33 : La qualité des experts interrogés

<b>Statut</b>	<b>Identité</b>	<b>Nombre d'entretiens semi-directifs</b>
Sociologue, élu local et responsable formation d'un organisme agréé (ARIC)	Pierre CAMUS	1
Sociologue	Michel KOEBEL	1
Politologue	Rémi LEFEBVRE	1
<b>Total</b>		<b>3</b>

Source : notre réalisation

Le nombre total de personnes interrogées est de 57.

Chaque entretien est enregistré et retranscrit et nous prenons systématiquement des notes. Et nous avons aussi observé leurs attitudes, leurs silences pendant les entretiens. Il est important de préciser les éléments du contexte, ainsi que les éléments issus de la prise de notes (Miles et Huberman, 2003).

Le but étant d’orienter les futurs entretiens. Dans le cadre de notre analyse par théorisation ancrée, nous avons constamment relu les transcriptions de nos entretiens, les notes d’observations, les rapports, les données secondaires pour mieux comprendre et expliciter l’objet de notre étude.

Tableau 34 : Les thèmes abordés avec les organismes de formation

Thème 1	L’offre de formation
Thème 2	Les améliorations possibles
Thème 3	Le profil des élus qui se forment
Thème 4	Le profil des formateurs

Source : notre réalisation

Ce guide a pour objectif de :

- D’identifier comment les organismes construisent leur offre de formation
- De savoir quelle pédagogie ils utilisent
- Comment ils conçoivent l’action de formation
- D’identifier le fonctionnement des organismes
- D’obtenir des données concrètes sur le nombre d’élus qui se forment
- Comprendre leur position et leur motivation sur le marché

Pour classer nos entretiens et assurer l’anonymat nous utilisons une codification simple : ORG pour l’organisme rencontré ou observé et un chiffre, exemple ORG 1. Les organismes étaient au départ réticent à nous rencontrer. En effet, le contexte au moment où nous les avons sollicités les ont découragés à répondre positivement à nos sollicitations. Le législateur commencé une réflexion sur l’organisation du secteur de la

formation des élus pour répondre aux accusations de dérives financières et du recours à la sous-traitance. Nous leur avons garantis une totale discrétion et anonymat pour pouvoir échanger. Seules les associations d'élus et CAEU, ont accepté toute de suite la rencontre. Nous avons pu interroger neuf organismes de formation.

Tableau 35 : Les thèmes abordés avec les experts

Thème 1	Le rôle des élus
Thème 2	La formation : toutes les caractéristiques

Source : notre réalisation

Ce guide a pour objectif de :

- Recueillir des données supplémentaires pour comparer avec nos données
- Echanger et vérifier nos interprétations
- Mieux comprendre le secteur de la formation
- Mieux comprendre le profil, le comportement de l'élus

Les échanges avec les experts se font sous forme d'entretien ou l'interrogé contrairement aux organismes de formation est plus à l'aise. Les thèmes évoqués se sont faits au fur et à mesure de l'entretien. Les questions pour relancer l'entretien n'ont pas été préparées à l'avance. Le but étant de recueillir leur réelle et reconnue expertise sur le sujet. Ces échanges nous ont confortés dans nos choix méthodologiques et nos premières interprétations.

## § 7 - L'analyse des données

L'analyse des données qualitatives se définit d'abord par son objet. Ainsi le chercheur tente d'interpréter le sens d'un texte, d'un entretien, d'un corpus à l'aide ou non d'un logiciel (Paillé et Mucchielli, 2003). L'analyse intervient après la retranscription des entretiens. Notre recherche nous a permis à travers les discours des acteurs, de



collecter des données faites de mots et de phrases. Ces données permettent des descriptions et explications ancrées dans un contexte local (Miles et Huberman, 2003).

Il existe plusieurs types d'analyse de contenu :

- Identifier les attitudes, intentions croyances et stéréotypes
- Comparer les réponses
- Faire apparaître les similitudes
- Faire apparaître les différences
- Déterminer des typologies en fonction des similitudes et des différences relevées dans les discours des répondants (Gavard-Perret, 2008).

Le codage c'est un processus qui consiste à transformer les données récoltées en une première formulation qui a du sens (Point et Voynnet Fourboul, 2006).

Miles et Huberman (2003), suggèrent un processus pour la sélection et la transformation des données collectées pour les exploiter et tirer des conclusions.

Dans le cadre de la méthode d'analyse par théorisation ancrée que nous avons choisie, les entretiens ont été retranscrits et analysés par séries. L'analyse des données qualitatives collectées s'est faite de deux manières. La première de façon progressive axée sur la théorisation ancrée (Paillé, 1994). Ainsi en théorie ancrée, on réalise la collecte et l'analyse des données continuellement et de façon progressive. Ce que Glaser et Strauss (1967) nomme « l'échantillonnage théorique ». Ainsi le chercheur collecte, code et analyse ses données empiriques tout en pouvant ajouter de nouvelles données issues d'observations, d'entretiens ou de données secondaires. Le matériau collecté va nous permettre de coder et de développer des catégories conceptualisantes.

La collecte s'arrête quand les données recueillies ne permettent plus d'enrichir les catégories.

Les allers-retours entre notre terrain et la théorie ont cessé quand nous avons observé que le recueil de nouvelles données n'apportait plus rien à la conceptualisation et la théorisation de notre phénomène d'étude (Strauss et Corbin, 1998).

La seconde analyse s'est faite à l'aide du logiciel Nvivo 12 et en double codage. Nous avons utilisé la même grille d'analyse pour chaque entretien. A partir de la grille d'analyse construite à l'aide de l'analyse par théorisation ancrée, nous avons identifié les thèmes, les nœuds, les mots clés.

### **A. L'analyse par la méthode de la théorie ancrée**

Nous allons à présent détailler les six opérations réalisées pour obtenir une meilleure compréhension du fonctionnement du système de formation des élus locaux.

Pour L'analyse qualitative progressive de nos données elle est basée sur les six différentes étapes décrites par Paillé (1994) (Cf. tableau 36) :

Tableau 36 : Les 6 étapes de Paillé

Les étapes selon Paillé	Questions à se poser dans notre étude
1. <b>la codification</b> : étiqueter l'ensemble des éléments présents dans le corpus initial	<i>Qu'est-ce qu'il y a ici ? Qu'est-ce que c'est ? De quoi il est question ?</i>
2. <b>la catégorisation</b> : nommer les aspects les plus importants de l'étude	<i>Qu'est-ce qui se passe ici ? De quoi s'agit-il ? Je suis en face de quel phénomène ?</i>
3. <b>mise en relation</b> : trouver des liens entre les phénomènes observés	<i>Ce que j'ai ici est-il lié avec ce que j'ai là ? En quoi et comment est-ce lié ?</i>
4. <b>l'intégration</b> : faire émerger des situations observées en plus phénomène général	<i>Quel est le problème principal ? Je suis devant quel phénomène en général ? Sur quoi mon étude porte-t-elle en définitive ?</i>
5. <b>la modélisation</b> : reproduire la dynamique du phénomène étudié	<i>Comment le phénomène se dévoile-t-il ? Quelles sont les propriétés du phénomène ? Quels sont les antécédents et les conséquences du phénomène ? Quels sont les processus en jeu autour du phénomène ?</i>
6. <b>la théorisation</b> : construction minutieuse de la « multidimensionnalité » du phénomène étudié.	

Sources : Paillé (1994) ; Méliani (2013)

Notre recherche porte sur l'intérêt de former les élus locaux, nous nous intéressons aux pratiques des différents acteurs et aux motivations des élus. Nous observons et interrogeons les maires de différentes strates.

Nous avons codifié par séries d'entretien. C'est pourquoi il a fallu retranscrire les

entretiens au fur et à mesure. Un travail de lecture, relecture pour s'assurer du bon codage de nos données a été régulier. A chaque série d'entretiens nous comparons nos codes et catégorisations. Nous avons procédé à beaucoup d'allers-retours avec le terrain pour arriver à une catégorisation.

## **1. La codification**

La codification a commencé après le travail de recueil de données (Glaser et Strauss, 1967).

Nous avons pré codifié après avoir réalisé cinq entretiens (échantillonnage théorique (Glaser et Strauss, 1967 ; Paillé, 1994). Plusieurs séries de lectures et de relectures de nos données ont été nécessaires pour débiter l'analyse.

Notre observation et les données des dix premiers entretiens nous ont permis d'identifier des phénomènes et de les codifier.

Nous avons fait des allers retours réguliers entre notre terrain et la théorie pour conforter les phénomènes déjà observés et voir si de nouveaux phénomènes émergent. Ces allers-retours entre le terrain et les théories ont été réalisés jusqu'à ce qu'aucun nouveau phénomène n'apparaisse à savoir aux trente septièmes entretiens.

- On a donc relevé, dégagé des thèmes sur la base de mots, expressions, phrases de nos retranscriptions d'entretiens. L'objectif est d'identifier des thèmes en lien avec nos objectifs de recherche.
- A chaque aller-retour sur le terrain, nous regardons si d'autres phénomènes apparaissent.
- Les allers-retours cessent dès qu'aucun nouvel élément n'apparaît.

Tableau 37 : Présentation de la codification sur le code « le Rôle des élus »

Code de premier niveau	Codes de deuxième niveau	L'ensemble des éléments présents dans le corpus initial
« Rôle d'un élu local »	Connaissances Compétences Responsabilités Informations	Exercer des responsabilités, des compétences, des missions Participer à l'exécutif En contact avec le terrain Être un baromètre Servir Chef d'orchestre Relayer les préoccupations des citoyens Contact direct avec la population Organiser la vie de la cité Participer à la gouvernance territoriale Promouvoir son territoire

Source : notre réalisation

Lors de cette étape il s'agit de dégager l'essentiel dans les discours recueillis et lors de situations observées (Méliani, 2013). On ne cherche pas à ce stade à qualifier ou conceptualiser les données. Les mots retenus sont au plus près du témoignage des répondants (Méliani, 2009).

Nous avons codifié l'ensemble de nos données et au fur et à mesure cette codification a laissé place à la mise en évidence des catégories. Nous n'avons pas codé en fonction de notre cadre théorique mais en fonction de nos données empiriques (Ayache et Dumez, 2011). Le but est d'explorer le matériau et d'établir des liens avec des théories qui n'étaient pas présente à l'origine de la recherche (Dumez, 2011) dans le souci d'éviter le principe de circularité et les biais. Cette exploration peut se faire en boucles successives (David, 2000), c'est-à-dire de façon abductive.

## 2. La catégorisation

« Une catégorie est un mot ou une expression désignant, à un niveau relativement élevé d'abstraction, un phénomène culturel, social ou psychologique tel que

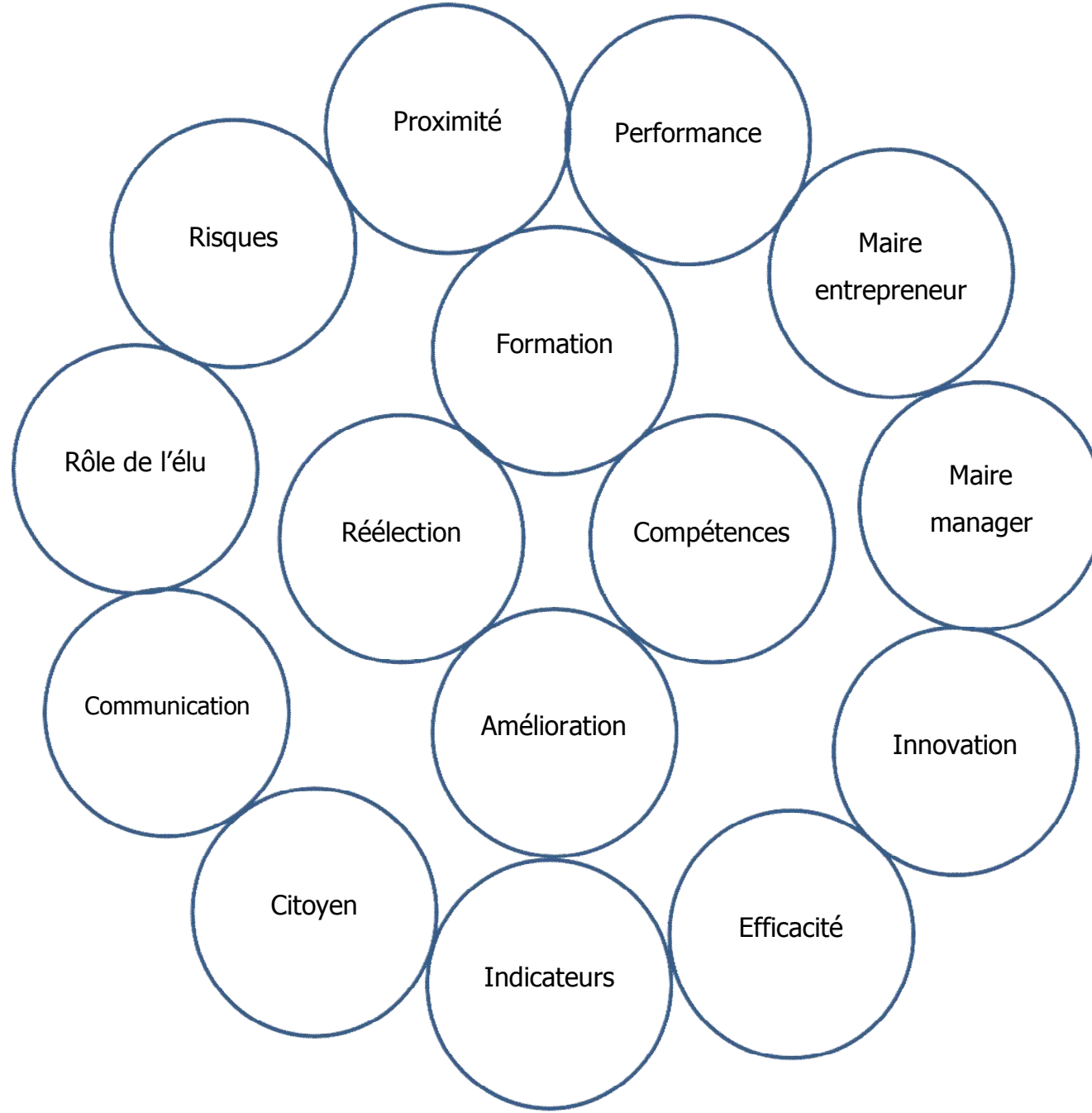
perceptible dans un corpus de données » (Paillé, 1996). Chaque catégorie doit être définie, il faut passer de la codification à la catégorisation (Méliani, 2013). Nous avons lu, relu avec beaucoup de minutie et d'organisation pour identifier des codes conceptuels, réaliser des liens entre catégories, rassembler certains codes, supprimer certains codes pas utiles ou éloignés de notre recherche et vérifier l'importance des codes. Nous avons codé à l'aide « d'un jeu de thèmes », les thèmes choisis sont nombreux mais c'est pour permettre une grande diversité (Ayache et Dumez, 2011). Chaque thème a été traité sur l'ensemble de notre matériau. Nous avons relevé systématiquement les ressemblances ou différences de chaque unité de sens. Il a fallu définir chaque catégorie, décrire ses propriétés (Méliani, 2009). En partant des codes de la codification initiale, nous les avons regroupés en catégories selon les concepts, idées, phénomènes observés.

Nous avons respecté les phases suivantes :

- Tout d'abord, commencé par la phase d'identification des codes conceptuels et théoriques
- Ensuite, réalisé la phase de regroupements des codes
- Enfin, entrepris la phase de vérification des codes de premier niveau

Notre grille de codage (Cf. figure 11), s'est construite sur la base des allers-retours entre la théorie et notre terrain.

Figure 11 : Présentation des codes centraux de notre recherche



Chaque catégorie renvoie à un thème, des mots clés, aux questions posées aux corpus et à quelques réponses.

Présentation (par ordre alphabétique) des 15 codes de premier niveau :

- « **Code 1. Amélioration** » : Ce code revient régulièrement quand on évoque avec les élus le système actuel de formation des élus. Comment améliorer le système actuel ? C'est à cette question que nous voulons apporter des réponses
- « **Code 2. Communication** » : il a été induit par la revue de littérature et par les fréquences dans les entretiens. Comment l' élu communique sur son action auprès des différentes PP.
- « **Code 3. Compétences** » : il émane à la fois du guide, de la revue de la littérature. En effet, il convient de s'interroger sur les compétences requises nécessaires, spécifiques dont doit disposer l' élu pour exercer efficacement son mandat.
- « **Code 4. Le citoyen** » : quelle est la place du citoyen, comment l' élu prend en compte ses attentes ? comment l' élu prend en compte l'opinion des citoyens pour prendre ses décisions ? comment il anticipe
- « **Code 5. Efficacité** » : ce code permet de répondre principalement à notre question de recherche, et revenir sur ce thème évoqué dans la revue de littérature.
- « **Code 6. Maire manager** » : ce code est évoqué dans notre revue de littérature, quelle posture endosse le maire et pourquoi ?
- « **Code 7. Maire entrepreneur** » : pourquoi le maire choisi cette posture ?



- « **Code 8. Formation** » : c'est le code qui a généré le plus de codes de niveaux inférieurs. Formateurs, leviers, freins, motivation, VAE, DIFE, dispositifs, CPF, motivation, agrément, organismes, prérequis, type de formation, financement, obligatoire, certificat de compétence, passeport de compétence, changement, toilettage. Ce code va nous permettre de répondre à notre question de recherche.
- « **Code 9. Indicateurs** » : quels sont les indicateurs qu'utilisent l' élu pour exercer son mandat et, est ce qu'il communique sur ces indicateurs ?
- « **Code 10. Innovation** » : pourquoi l' élu cherche à innover, comment pour qui et avec quels outils ?
- « **Code 11. Performance** » : ce code nous permet de répondre à notre cadre théorique mobilisé, de quelle performance parle-t-on ? Quelle est la performance d'un élu ? Comment la mesure-t-on ?
- « **Code 12. Proximité** » : pourquoi le maire incarne et recherche la proximité ? Avec quelles PP il va préserver une proximité ?
- « **Code 13. Réélection** » : ce code est évoqué dans la revue de littérature et par tous les répondants. Pourquoi la réélection semble être la boussole du maire. Qu'elle posture il va endosser pour assurer de sa réélection ?
- « **Code 14. Risque** » : quel est la nature et la part de risque, pourquoi et comment le maire est confronté aux risques ? Fait-il un calcul coût avantage avant de prendre une décision ?

- « **Code 15. Rôle de l' élu** » : ce code structure les interrogations des élus car il renvoie au statut de l' élu. Comment permettre aux élus d' exercer dans les meilleures conditions leur mandat ?

#### **4. L' intégration et la modélisation**

Nous avons regroupé l' étape de l' intégration et de la modélisation. On doit observer l' émergence d' un phénomène général. Notre objet d' étude prend forme. Cette étape nous permet de délimiter notre objet d' étude : la formation des élus locaux (Paillé, 1994).

On s' intéresse au problème de l' efficacité du système de formation des élus.

L' étape de l' intégration nous permet de répondre aux questions suivantes (Paillé, 1994) :

- Quel est le problème principal ? Comment rendre le système plus efficace, plus performants. C' est un système peu traité et singulier, régulé par des agréments. Système méconnu par l' acteur principal, l' élu local. Ainsi Comment améliorer le secteur de la formation dans un contexte d' austérité, d' exigences de plus en plus fortes des citoyens et d' adaptation constantes aux réformes successives.
- Je suis devant quel phénomène général ? Le système actuel répond-t-ils aux besoins réels des élus ?
- Sur quoi porte mon étude porte-t-elle en définitive ? Notre étude porte sur Le rôle de la formation des élus locaux : la formation doit-elle être obligatoire,
- Comment organiser le marché de la formation des élus ?

Tableau 38 : Modélisation de notre recherche

Questions	Descriptif
<i>De quel type de phénomène s'agit-il ?</i>	Le phénomène étudié, est-il courant, répétitif ou atypique ?
<i>Quelles sont les propriétés du phénomène ?</i>	Comment le phénomène se présente-t-il, quelles sont les évolutions ?
<i>Quels sont les antécédents du phénomène ?</i>	Il s'agit de bien articuler les différentes catégories
<i>Quelles sont les conséquences du phénomène ?</i>	Quelles sont les conséquences positives ou négatives du phénomène dans son environnement ?
<i>Quels sont les processus en jeu au niveau du phénomène ?</i>	Comment fonctionne l'objet d'étude, comment ça se passe entre ses antécédents et ses conséquences

Source : Paillé (1994)

## 5. La théorisation

La dernière étape de la théorisation ancrée est la formulation de la théorisation, en sachant que celle-ci ne sera pas finalisée (Paillé, 2017). L'objectif est de valider la et de consolider la théorie émergente. Nous devons arriver au principe de saturation des catégories.

Dans le souci de renforcer les concepts identifiés et de conceptualiser une théorisation sur le système de formation des élus nous choisissons d'ajouter une étape supplémentaire à notre analyse.

Ainsi pour renforcer la rigueur de notre théorisation et pour renforcer nos critères de scientificités, nous codons simultanément nos données à l'aide d'un logiciel pour valider notre traitement manuel. Nous décidons d'utiliser le logiciel Nvivo 12.

Notre grille de codage s'est aussi construite de façon progressive et suite à nos différents allers-retours entre la théorie et le terrain.

## **B. L'analyse à l'aide du logiciel Nvivo**

En sciences de gestion l'utilisation d'outils pour analyser des données qualitatives est très récente. L'analyse des données qualitatives est aussi appelée analyse de contenu, analyse thématique ou analyse de données textuelles.

Après avoir codé manuellement nos données, nous décidons d'utiliser le logiciel Nvivo 12 pour vérifier nos thèmes, nos codes, nos étiquettes. Pour Gavard-Perret et al., (2008), le logiciel permet de synthétiser rapidement de grandes masses de données, d'extraire facilement des thèmes essentiels. Il faut à travers les codes regrouper les unités à savoir les mots, phrases, paragraphes qui ont une signification proche (Allard-Poesi 2011). L'utilisation d'un logiciel pour l'analyse de contenu offre des avantages : rapidité, rigueur, flexibilité, manipulation de nombreuses données et créativité (Bardin, 2013). Pour éviter les risques liés à l'utilisation d'un logiciel, nous prenons la même grille de codes qui a émergé lors de la pré analyse manuelle via la théorie ancrée. Et nous regardons si un nouveau code oublié apparaît.

A l'aide du logiciel Nvivo nous construisons plusieurs niveaux « de nœuds ». Ainsi le logiciel permet de mettre en évidence des nœuds et des sous nœuds. Nous commençons par créer un projet et nous joignons l'ensemble des transcriptions de nos entretiens.

Nous recherchons dans nos données à coder : les récurrences, les ressemblances et les associations constantes (Miles et Huberman, 2003). Nous créons des nœuds qui correspondent aux thèmes de notre guide d'entretien.

Figure 12 : Extrait de la procédure d'encodage

Codes		
⊕ Nom	▲ Fichiers	Références
○ Amélioration	1	1
○ Changement	1	1
⊖ ○ Compétences	6	21
○ Certificat de compétences	2	2
○ Lien Formation initiale - Co	4	7
○ Confiance	1	1
⊖ ○ Connaissances	3	3
○ Rôle d'un élu local	4	6
○ Veille informative	5	10
⊖ ○ Efficacité	6	9
○ Elu efficace	2	3
○ Entrepreneuriat	1	2
⊖ ○ Formation	5	29
○ Communication	2	2
○ Financement	4	6
○ Formateur	4	6
○ Freins	5	11
○ Leviers	2	5
○ Motivation	2	3
○ Obligation	2	3
○ Organismes	5	10
○ Pre-requis	2	3

Source : Nvivo 12+

L'encodage via Nvivo de nos entretiens semi-directifs confirme les nœuds et sous nœuds qui ont émergé lors de l'analyse manuelle de la théorie ancrée. A ce stade, nous souhaitons confronter nos intuitions, nos interprétations, nos relations formulées et évaluer la fiabilité de notre grille d'analyse proposée.

Pour ce faire, nous faisons le choix de recourir au double codage de Nvivo. Nous demandons à un chercheur de notre laboratoire de pratiquer à un double codage. Nous voulons sécuriser notre démarche et s'assurer de ne pas oublier un concept.

Figure 13 : Extrait du double encodage

The screenshot displays the NVivo 12+ software interface. On the left is a dark blue sidebar with navigation options: 'Accès rapide', 'IMPORTER' (Données, Fichiers, Classifications du fi..., Alias), 'ORGANISER' (Encodage, Sentiment, Relations, Types de relation), 'Cas', 'Commentaires', 'Ensembles', 'EXPLORER' (Requêtes, Critères de requête, Résultats de la requ..., Matrices de croise...), 'Visualiser', and 'Rapports'. The main window is divided into a top menu bar (Fichier, Début, Importer, Créer, Explorer, Partager, Modules, Docu...), a toolbar with icons for zoom, annotations, and encoding, and a central 'Codes' panel. This panel contains a table with columns 'Nom', 'Fichiers', and 'Références'. Below the table is a text excerpt with several segments highlighted in yellow, corresponding to the codes in the table. At the bottom, a status bar shows 'Dans Codes', '36 éléments', 'Codes : 19 Références : 41', 'Lecture seule', and 'Ligne: 310 Colonne'.

Nom	Fichiers	Références
Obligation	2	3
Organismes	5	10
Pre-requis	2	3
Système de formation	6	8
Type de formation	2	2
VAE	5	6
Manager	1	1
Performance	3	3
Benchmarking	6	13
Elu performant	6	7
Gouvernance	1	1
Indicateurs	6	20
Objectifs	3	6
Risque	6	13
RSE	6	10
Savoirs	0	0
Usager ou électeur	6	19

Text excerpt with highlighted segments:

- Elu 1 : moi j'ai t nez tous les mat de mettre en pla j'ai une responsa que c'est compli a pas d'administi
- Moi : Est ce que décisions?
- Elu 1 : Ah bah, si effectivement et
- Moi : et c'est t services avec de
- Elu 1 : j'ai fait ple l'élui qui est la sc les services pour Moi, je ne suis p
- Moi : Et du coi
- Elu 1 : Qu'est ce J'ai 33 conseiller revient à la form de compréhensi c'est en général l
- Moi : Et qu'est général.
- Elu 1 : c'est tou ne suis pas forcé à 7 heures demi je suis contre qu
- Moi : est ce q calculs couts ava

Source : par Ophélia Karti, Doctorante Larequoi, Nvivo 12+

Ces deux codages à l'aide de Nvivo montrent la robustesse de notre analyse des données.

## § 8 - Les critères de validité et fiabilité de la recherche

Le chercheur s'interroge constamment sur la rigueur et la qualité de ses travaux. Ainsi dans quelle mesure nos résultats peuvent apporter des contributions à notre domaine scientifique (Thiétart et al., 2014). Ainsi pour l'auteur il s'agit de la validité du construit, de la validité interne et externe et de fiabilité de la recherche.

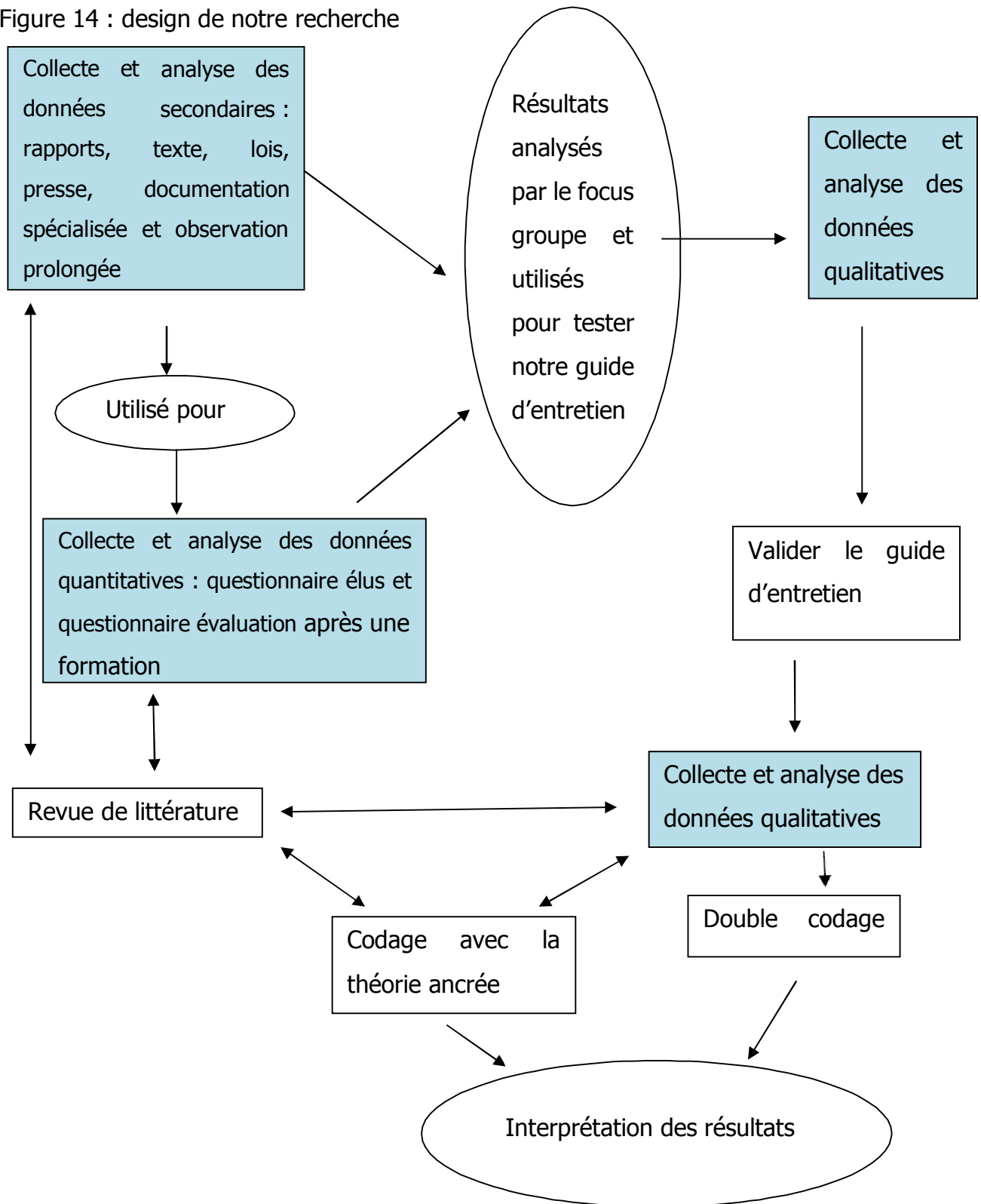
Pour la validité du construit, le chercheur doit s'assurer que les outils de collecte et d'analyse des données utilisées répondent clairement à sa question de recherche (Drucker-Godard et al., 2014). Ainsi nous avons précisé notre méthodologie en matière de recueil de données, la construction de nos connaissances, notre grille de codage. La validité interne s'assure de la pertinence et de la cohérence interne des résultats et d'écarter les biais. Multiplier les sources de données est fortement recommandé (Van de Ven, 1992).

Tableau 39 : Critère de validité et fiabilité de notre recherche

Concepts	Composantes appliquées
Validité du construit	Accès aux différents acteurs du secteur de la formation des élus Outils de recueil de données diversifié (observation, documents et entretien) Entretien qu'avec des maires pour mieux répondre à la problématique Analyse de données via la théorie ancrée et Nvivo en double codage
Validité interne	Choix d'un échantillon exhaustif Saturation du terrain Solidité du recueil de données
Validité externe	Le choix du terrain Experts de la vie politique et de la formation des élus souvent sollicités
Fiabilité	Description de toutes les étapes de notre recherche Interaction régulière entre le chercheur et le terrain

Source : d'après Drucker-Godard et al., (2014)

Figure 14 : design de notre recherche





## Synthèse du chapitre 4

Ce chapitre a permis de présenter notre design de recherche et d'explicitier nos choix épistémologiques et méthodologiques en cohérence avec la problématique soulevée. Pour mieux comprendre et interpréter le sens que donnent les différents acteurs à la réalité, notre démarche s'inscrit dans le paradigme interprétativiste. Comme notre recherche vise à comprendre les pratiques, les besoins, les attentes des élus locaux en matière de formation, la méthodologie qualitative s'est imposée à notre travail doctoral. La proximité du terrain et les allers-retours réguliers entre celui-ci et la théorie ont été respectés tout au long de notre recherche.

Nous sommes partis des observations du terrain pour construire un questionnaire afin de recueillir des données pour compléter nos observations. Par la suite nous avons à l'aide de cette première étape et de la littérature construit un guide d'entretien, ce guide a été prétesté puis appliqué à notre échantillon. Notre collecte de données a été codée à l'aide de l'analyse de la théorie ancrée et d'un double codage avec la version 12 de Nvivo. Ainsi notre grille de codage est robuste. Le résumé de notre collecte empirique est présenté dans le tableau 40. Le design de la recherche est présenté dans le tableau 41.

Tableau 40 : Résumé de la collecte empirique

<b>Immersion</b>	11 années
<b>Sources des données</b>	Primaires et secondaires
<b>Terrain de recherche</b>	Les maires
<b>Recueil des données</b>	Observation, entretiens, documents
<b>Démarche</b>	Qualitative
<b>Logiciel</b>	Nvivo 12
<b>Validité de l'étude</b>	Triangulation des données primaires et secondaires Allers-retours entre notre terrain d'étude et la théorie

	Présentation de nos travaux à des colloques et des experts Publication d'articles scientifiques
--	--

Source : notre réalisation

Tableau 41 : Le design de la recherche

<b>Le problème</b>	Pourquoi former les élus locaux ?
<b>Objet de la recherche</b>	Comprendre le fonctionnement du secteur de la formation des élus locaux
<b>Le cadre théorique mobilisé</b>	La performance publique Le New Public Management L'approche du marché politique Le Public Choice
<b>Le positionnement épistémologique</b>	Interprétativisme
<b>La démarche choisie</b>	Démarche qualitative basée sur des entretiens semi-directifs
<b>Le raisonnement scientifique</b>	Inductif Et abductif
<b>Le recueil de données</b>	Observation en tant qu'élus local (2008-2015) qui a été confronté à la question de la formation sur le tas, avec des syndicats, associations ou parti politique mais aussi avec des organismes agréés ministères de l'intérieur. Cette posture est complétée par la position de consultant et formateurs pour élus locaux (2011-2019) Formateur bénévole pour association, syndicat et parti politique (2019- à aujourd'hui). Données secondaires : rapports, textes, lois, tableau de bord, presse, documentation spécifique pour élus
<b>La méthode d'analyse</b>	La théorie ancrée (Glaser et Strauss, 1967 ; Paillé, 1994).

Source : notre réalisation

Le prochain chapitre présente l'analyse de nos résultats.

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1 :** Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2 :** Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3 :** Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4 :** Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5 :** Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6 :** Discussion générale



**Conclusion**

## **Chapitre 5 : Présentation et discussions partielles des résultats**

L'objectif de ce chapitre est de présenter les résultats de notre étude empirique de notre champ d'observation qui est le secteur de la formation des élus locaux, obtenus grâce aux données recueillies par nos entretiens, nos observations et les documents collectés. Nous exposons les phénomènes qui émergent de notre étude empirique grâce aux opérations de la méthode d'analyse par théorisation ancrée. Nous cherchons à appréhender le secteur peu traité de la formation des élus locaux.

L'objet de notre recherche est l'efficacité de la formation des élus locaux, comment faut-il organiser le marché de la formation pour permettre aux élus d'exercer efficacement leur mandat ?

Nous avons vu dans le chapitre 3, de notre recherche comment le secteur de la formation à destination des élus est organisé, celui-ci est-il suffisant, est-il efficace, doit-il être amélioré ?  
Quand former les élus locaux : Avant d'être élu ? Une fois élu ? Au début du mandat ? Pendant tout le mandat ? Par qui ? Comment ? Sur quoi ? Pour quels objectifs ? Pour quels résultats ? Avec quels moyens ?

La section 1, présente les particularités du secteur de la formation des élus. La section 2, traitera de l'organisation du marché de la formation. Et la section 3, met en évidence le réel besoin des élus locaux en matière formation.

L'interprétation de nos données est accompagnée par des verbatim et extraits de nos différents recueils de données. Pour les verbatim nous faisons apparaître ceux qui sont récurrents, dont l'intensité marque une forme de pertinence.

## **Section 1 : Le secteur de la formation est largement méconnu des élus**

Différentes lois principales, celle du 3 février 1992, celle du 27 février 2002 et celle du 23 mars 2016, définissent le droit en matière de formation des élus. Ce droit à la formation est structuré par deux dispositifs de prise en charge de la formation, le premier est financé par la collectivité territoriale de l'élu et le second est supporté financièrement par les indemnités de fonction des élus locaux.

Peu de données et de chiffres sont disponibles sur le secteur de la formation des élus locaux (Navarre, 2014 ; Camus 2021). Environ 509 000 élus locaux en France, disposent du droit à la formation. Aucune donnée officielle et régulière sur le nombre d'élus qui se forment n'est comptabilisée, actualisée et diffusée par les collectivités et l'état. Les seuls chiffres actualisés disponibles sont ceux qui concernent le DIFE car ce dispositif est géré par la CDC.

De plus, dans le cadre de l'élaboration de la loi Engagement et proximité de 2019, l'IGA et l'IGAS ont rédigé un rapport sur l'organisation de la formation des élus locaux à la demande des ministres en charge du travail et des collectivités territoriales. C'est pourquoi nous disposons de chiffres uniquement pour l'année 2018 pour la formation financée par les collectivités et pour les trois premiers trimestres de l'année 2019 pour les formations financées par le DIFE. Dans le cadre de la présentation de nos résultats les chiffres nationaux utilisés émanent de ce rapport.

### **§ 1 - Un droit à la formation peu ou pas connu**

Il ressort de nos entretiens que le secteur de la formation des élus est méconnu par les élus. Et ce peu importe la taille de la collectivité, la couleur politique du maire, la profession du maire, le sexe du maire, l'âge du maire, la longévité politique, le nombre de mandat et ses éventuels cumuls. S'il existe bien un droit à la formation, les

entretiens ont révélé que celui-ci est peu connu et peu utilisé par les élus locaux. Pour Rémi Lefebvre, « *il y a aussi une tendance ou les élus pensent qu'ils n'ont pas besoin de la formation, cela à mon avis c'est très trompeur. Je pense que c'est très important la formation parce que les élus ont besoin de se former* ».

Ainsi, l'analyse de nos entretiens met en évidence, que les élus ne maîtrisent pas leur droit, ni sur les 18 jours de formation financés par la collectivité (loi de 1992) ni sur le DIFE introduit en 2015. Tous nos répondants ignorent que les frais de formation de l'élu constituent une dépense obligatoire pour la collectivité locale. Ainsi aucun maire interrogé n'a été en mesure de donner le montant voté chaque année lors du budget par sa collectivité pour la ligne formation des élus, pour ELU 5 « *Je serai incapable de vous dire quelle est la part budgétisée à la formation des élus, je sais qu'il y a un montant à respecter mais je ne pourrais pas vous répondre* ».

Verbatim des répondants sur le budget dédié à la formation dans leur collectivité

ELU 19 « *Je ne sais pas du tout quel montant on a budgétisé pour la formation* »

ELU 35 « *je ne me suis pas encore penché sur cette question* »

ELU 22 « *vous m'apprenez que j'ai le droit à un congé de 18 jours pour formation* »

ELU 8 « *Mais par contre, ce que je sais, c'est que c'est trop méconnu. C'est surtout ça. Tout ce qui encourage les formations, c'est bien par contre est-ce que c'est connu par les élus, ça pas vraiment. Et quand je vous dis vraiment, je dis vraiment, dans les collectivités ou je suis élu, il y a un sur 50 qui sait comment ça marche ?*

Notre analyse met en évidence que les maires ne connaissent pas leurs droits, ni leurs obligations en tant que chef d'un exécutif en matière de formation des élus. D'après

les textes de lois, les obligations de la collectivité en matière de formation sont les suivantes :

- Le plafond des dépenses de formation à savoir de 2 à 20 % du montant total des indemnités de fonction des élus de la collectivité (loi du 12 juillet 1999)
- La délibération « sur l'exercice du droit à la formation des élus », dans les trois mois qui suivent le renouvellement de leur assemblée (loi du 27 février 2002)
- L'obligation d'un tableau récapitulant les actions de formation financées à annexer au compte administratif
- Un débat annuel obligatoire sur la formation des membres élus de l'assemblée
- L'obligation d'organiser dans les communes de plus de 3 500 habitants et plus, une formation au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu délégation
- Les crédits relatifs à la formation des élus non utilisés pendant l'exercice en cours sont inscrits en totalité au budget de l'exercice suivant sauf en cas de renouvellement de l'assemblée.
- Chaque élu dispose depuis 2015 de 20 heures par année de mandat au titre du DIFE, initiative individuelle de l' élu.
- Liberté pour chaque élu de choisir l'organisme de formation

La collectivité prend en charge les frais de formation : enseignement, déplacement, hébergement, restauration et compensation éventuelle de perte de revenu justifiée par l' élu en formation.

Les maires interrogés en leur qualité de chef de l'exécutif de leur commune et ordonnateur des dépenses, ne sont pas en mesure de donner des chiffres sur les obligations qui leur sont imposées. Pourtant ces obligations sont de nature à les inciter à renforcer les actions de formation. L'absence de connaissance de données chiffrées par les maires de leur propre collectivité, suggère que le droit à la formation des élus est faiblement considéré. En effet, aucun maire rencontré n'a été en mesure d'évoquer le tableau qui doit récapituler les actions de formation financées, ni même les modalités

de l'organisation du débat annuel obligatoire. De plus, aucun maire n'était en mesure de donner le budget alloué chaque année à la formation. Les réponses mettent une évidence que les différents dispositifs de formations sont méconnus des élus. Aucun des maires rencontrés n'a indiqué avoir eu recours au DIFE pour se former dans le cadre de son mandat. Aucun maire nouveau et surtout sortant ne connaît la durée du congé de formation auquel il a le droit.

Par ailleurs dans le cadre de notre observation engagée dans une collectivité de 500 000 habitants, composée de 44 élus dont le budget était de 500 M€, nous faisons le même constat.

Le problème réside dans l'absence totale d'information sur le droit à la formation à destination des élus. Au moment de la prise de fonction aucune information n'a été transmise par les services de la collectivité. Et pendant la totalité du mandat aucune information n'a été diffusée ou donnée de la collectivité ou de la préfecture ou d'une quelconque instance aux élus qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition sur leur droit en matière de formation. Ni sur les démarches à accomplir auprès des services pour en bénéficier. Quant à l'inscription des crédits ouverts consacrés aux dépenses en matière de formation elle s'est faite chaque année sans explication à l'assemblée délibérante, sans que les élus présents au moment du vote ne saisissent que le vote concernait le budget alloué à leur formation pour exercer leur mandat. Les élus non familiarisés à la lecture d'un budget ne peuvent pas comprendre de quoi il s'agit. Pendant 7 années de mandat, il n'y a eu aucun débat sur les orientations et les budgets à prévoir de la collectivité en matière de formation. Aucun historique d'activité sur le nombre des élus qui se forme, sur l'intitulé des formations et le choix des organismes de formation n'a été diffusé, ni le montant dépensé et le reliquat.

D'ailleurs, lors de la première demande de formation, le président de l'exécutif s'était opposé en précisant que la collectivité ne pouvait supporter le coût de la formation. C'est l'organisme de formation choisi qui a dû préciser les droits et les cas exceptionnels de refus.



Et ce motif, de la collectivité qui ne peut pas prendre en charge financièrement la formation a souvent été évoqué par les élus que nous avons rencontrés quand nous étions dans la posture de formateur. A plusieurs reprises, l'organisme de formation s'est substitué à la collectivité. Les salariés de l'organisme agréé devaient régulièrement envoyer aux élus qui se voyaient refuser une formation les règles à respecter par leur collectivité. Les informations concernaient les articles de loi qui précisent les conditions d'exercice du droit, les dispositions pratiques et le détail de la prise en charge des frais de formation (déplacement, hébergement, restauration, frais d'enseignement et la compensation éventuelle des pertes de revenu de l' élu en formation).

De plus, à chacune de nos formations pour pallier l'absence d'informations, nous précisions l'ensemble des droits aux élus en matière de formation. Dans le cadre de cette observation nous ne sommes pas en mesure de donner un retour d'expérience sur le DIFE car celui-ci est entré en vigueur l'année de la fin de notre mandat électoral.

## **§ 2 - Un droit à la formation peu ou pas utilisé**

Face à la pression des citoyens et au contexte qui se complexifie pour les élus locaux, les maires interrogés déclarent avoir peu recours à la formation. Différentes raisons sont avancées par les répondants.

Ainsi le métier d'un répondant justifie son choix de ne pas recourir à la formation, pour ELU 26 « *oui, je n'en ai pas suivi pour ma part. Mais, j'ai des collègues qui ont suivi mais après moi avec mon métier, je baigne un peu dans le même milieu, j'ai des formations dans le cadre professionnel* ». Pour ELU 6 « *moi non au cours du mandat, je n'ai pas suivi de formation, on propose beaucoup aux élus mais ils ne sont pas investis dans la démarche de formation* ».

Le recours à la formation est corrélé au parcours professionnel et au niveau d'étude de l' élu (Navarre, 2014). Le profil des élus prédisposerait l' élu à exercer professionnellement un mandat électif. De plus, il semble que les élus avec un parcours professionnel au sein d'une collectivité (collaborateur d' élu ou agent territorial) n'ont pas recours à la formation ou alors avec une faible intensité.

La réponse de ELU 30 conforte l'idée que le parcours antérieur de l' élu conditionne son appétence ou non pour la formation *« je ne suis pas le bon exemple, avec le métier que j'exerce je n'ai pas de besoin particulier, (...) les élus dans mon conseil, sont quand même d'un niveau de formation plutôt élevé. Les professions libérales, des cadres sup, de hauts fonctionnaires, ils n'ont pas forcément besoin de se former »*. Pour ELU 23 *« avec mon niveau d'étude, je sais que de toute manière moi je vais me former moi-même »*.

Un autre facteur semble influencer le comportement de l' élu en matière de formation, c'est sa position au sein de l'assemblée (Navarre, 2014). Les maires, les adjoints, les membres des exécutifs des EPCI, utilisent la formation plus que les conseillers municipaux. Selon le rapport sur la formation des élus locaux (IGA-IGAS, 2020), la dépense annuelle moyenne pour les maires et les adjoints est 20% supérieure à la dépense des conseillers municipaux.

Pour ELU 5 *« Alors oui, par le biais pour certains de l'Association des maires, qui ont de belles sessions, de bons outils. J'ai deux ou trois maires de ma communauté de communes et des vice-présidents, qui me disent avoir suivi une formation. Je ne les ai pas interrogés pour savoir avec qui et comment. Mais le sujet de la formation est un sujet de plus en plus accepté. Moi, en début de mandat, j'ai rappelé aux élus qu'ils avaient droit à 20 heures. Personne ne l'a consommé »*.

Il semble que la longévité du mandat expliquerait le non recours à la formation, pour ELU 29 *« J'ai participé à quelques journées. Mais vous savez, le DIF, c'est quelque chose de récent et je suis maire depuis quasiment 20 ans quand le DIF s'est mis en place, donc au bout de 20 ans honnêtement, ce que vous deviez apprendre vous l'avez, vous connaissez »*.

### **§ 3 - Un non-respect Volontaire des obligations définies par la loi**

L'analyse de nos données secondaires confirme ce que révèlent nos entretiens à savoir une faible utilisation des élus locaux des deux dispositifs existants. Le tableau 42,

présente l'ensemble des dépenses pour les communes et le tableau 43, présente l'ensemble des dépenses de formation pour toutes les collectivités des deux dispositifs.

Tableau 42 : Les dépenses des communes au titre de la formation des élus en 2018

Indemnités de fonction des élus	Seuil plancher de 2 % des indemnités	Seuil plafond de 20 % des indemnités	Dépenses de formation des élus	% des dépenses de formation des élus par rapport aux indemnités
1 167 985 986 €	23 359 720 €	233 597 197 €	9 824 994 €	0,84%

Source : IGA ; IGAS (2020)

Le tableau ci-dessus illustre le non-respect des communes en matière de formation des élus. Ainsi en 2018, les communes ont dépensé 0,84% des indemnités de fonction pour permettre aux élus locaux de se former. Ce montant est inférieur au seuil plancher fixé à 2%. D'après nos données (Cf. tableau 18, du chapitre 3) les communes sont celles qui dépensent le moins en pourcentage du montant des indemnités de fonction consacré à la formation si on compare avec les conseils départementaux et régionaux. Paradoxalement ce sont les maires et notamment les maires ruraux qui ont exprimé un besoin de formation.

Tableau 43 : Le financement de la formation des élus locaux, les montants constatés et les montants prévus en 2018

	Montants dépensés en 2018	Estimations prévues parla loi	Ecart entre le montant dépensé en 2018 et le montant prévu par la loi
<b>Dépense prévisionnelle au moins égale à 2% des indemnités Dispositif 1</b>	14 730 401	34 728 000	135, 8 %
<b>Cotisation des élus 1% des indemnités Dispositif 2</b>	18 623 068	17 364 000	- 6,8 %
<b>Total</b>	<b>33 353 469</b>	<b>52 092 000</b>	<b>56,2 %</b>

Source : CDC, DGCL (2018)

Au cours de l'année 2018, les collectivités locales ont dépensé 14,7 M€ pour la formation des élus au titre des dépenses financées pour le dispositif 1 (dépenses financées par les collectivités). Or les collectivités doivent dépenser un budget au moins égal à 2% des indemnités de fonction. Si l'obligation légale du dispositif 1 était respectée, c'est 34,7 M€ minimum que les collectivités auraient dû consacrer à la formation des élus. L'écart de 135.8 correspond ici à l'erreur en pourcentage entre le montant qui aurait dû être dépensé et le montant qui a réellement été dépensé par les collectivités. Les collectivités dépensent moins de 50% de ce qu'elles devraient mobiliser en direction des actions de formation.

**Formule de l'erreur = (le montant prévu – montant dépensé/le montant dépensé) \* 100**

Si on prend le dispositif n°2, à savoir le DIFE l'erreur est de -6.8% cela veut dire que la CDC a dépensé plus que le montant initialement prévu par la loi. Si on s'en tient à ce chiffre, on pourrait déduire que le droit à la formation est fortement mobilisé par les élus. Or le montant de 18 M€ dépensé ne concerne que 6500 élus sur les 509 000 élus locaux. Il a été dépensé en moyenne 2769 € par élu au titre du DIFE en une année.

L'analyse des documents confirme la non implication des collectivités locales et le non-respect des dispositions légales. Ainsi d'après le tableau 44, 62% des communes n'ont inscrit aucune dépense au titre de la formation des élus à leur budget en 2018.

Tableau 44 : Les communes ayant inscrit des dépenses de formation en 2018

	Nombre de communes	%
<b>Aucune dépense de formation inscrite</b>	21 743	62
<b>Communes ayant inscrit une dépense au titre de la formation des élus</b>	13 164	38
<b>Total</b>	<b>34 907</b>	<b>100</b>

Source : IGA ; IGAS (2020)

Le tableau met en évidence le non-respect des maires à l'obligation d'inscrire sur son budget une ligne pour la formation des élus et confirme ce que nous avons observé dans notre échantillon. La non inscription caractérise la non implication des collectivités au développement de la formation des élus.

La majorité des communes sont rurales et sont plus fortement touchées par les problèmes de restrictions budgétaires. Les communes rurales n'ont pas ou peu d'agents, et sont confrontées aux attentes de plus en plus fortes des citoyens. Les maires ruraux sont les élus qui ont le plus besoin de la formation pour être en capacité de répondre à la réalité de leur territoire.

Il est donc intéressant de d'identifier les freins à la formation.

#### **§ 4 - Les « supposés » freins à la formation des élus**

Nos entretiens avec les maires, les experts et les organismes identifient plusieurs « supposés » freins à l'accès à la formation. Il est intéressant de différencier les maires des petites communes et les maires des grandes communes.

Car pour les maires de petites communes interrogés le seul frein réel est financier car leur commune ne dispose pas de crédits suffisants pour leur permettre de se former via les dispositifs mis en place par le législateur. Ici le frein est associé aux conditions

législatives prévues par la loi. Sont exclues d'office les communes où le nombre d'habitants ne permet pas de disposer d'indemnités de fonction. Ainsi, ces communes ne sont pas en mesure de budgétiser le plafond de 2 à 20% des indemnités d'élus. En effet, seulement 190 000 des élus locaux sur les 509 000 perçoivent une indemnité de fonction. Toutefois, elles pourraient utiliser une part de leur budget pour alimenter la ligne formation des élus locaux. Cependant, les répondants déclarent y renoncer face à la crainte de voir les électeurs leur reprocher cette dépense inutile.

Les autres maires qui ont la capacité financière via les indemnités de fonction, de voter une ligne budgétaire pour la formation et donc suivre des sessions de formations nous donnent des « supposés » freins à la formation.

### **A. Le manque de temps :**

Le manque de temps est de loin le premier déterminant de non recours à la formation. Un obstacle partagé par l'ensemble des catégories de nos acteurs interrogés, les maires, les experts et les organismes de formation.

#### Verbatim des répondants sur les freins à la formation

*ELU 1 « le temps ; je ne veux pas payer les frais d'hôtel sur le budget de la commune ». ELU 22 « le temps, tous les élus et heureusement ne sont pas des retraités, donc ils cumulent un emploi du temps professionnel, avec leur emploi du temps d' élu ; c'est déjà beaucoup, quand même ».*

*ELU 5 « le temps et la volonté ».*

*ELU 8 « l'implication dans le mandat tout simplement ».*

*ELU 12 « le temps, entre quelqu'un qui est maire de Paris et payé à temps plein pour ça. Et encore, elle bénéficie de tous les services et les expertises. La formation elle peut la regarder de loin. Et puis, elle s'adresse aux bons services, la meilleure expertise nationale sur le sujet. Alors que le maire d'un*

*petit village qui a un emploi, qui fait ça, ça lui consomme du temps. L'envoyer en plus, en formation, la limite, c'est le temps ».*

*Elu 27 « C'est la disponibilité parce qu'un certain nombre d'élus ont une vie active, ont un métier et ont déjà un petit peu de mal, quelquefois, à dégager du temps pour leur fonction d'élus. Si en plus, il faut y rajouter de la formation, pour certains s'est compliqué. C'est compliqué parce que les journées n'ont que 24 heures. Et puis, il y a certains quand bien même ils auraient le temps, ils n'ont peut-être pas forcément envie. Donc là, je crois qu'il faut leur donner de l'appétence formation ».*

*ELU 33 « Non, c'est le temps entre quelqu'un qui est maire de Paris et qui est payé à temps plein pour ça et qui peut le faire. Et encore, qui peut le faire avec tous les services et les expertises qui entourent, la formation elle peut la regarder de loin. Et puis, elle s'adresse aux bons services, la meilleure expertise nationale sur le sujet.*

*ELU 5 « C'est souvent le temps parce qu'un élu est vraiment dans une lessiveuse dans une essoreuse et le temps est extrêmement précieux ».*

*ELU 14 « Il y a sûrement quand même cette histoire de temps afin de pouvoir se décaler des journées entières ».*

## **B. L'offre de formation n'est pas adaptée aux besoins, au territoire de l'élus**

Il est mis en évidence par notre échantillon que l'offre n'apparaît pas attrayante, peu personnalisée et loin d'être adaptée à leurs besoins. Dans notre échantillon, nous avons des maires de chaque strate de communes.

En effet, nous avons des maires de petites communes qui déclarent être exclus du système de formation. Ils aimeraient plus de formations thématiques liées aux problèmes locaux rencontrés régulièrement. Et les maires de grandes villes souhaitent aussi des formations qui correspondent aux nouvelles réalités du territoire. Pour ELU 37 « j'aimerais des formations sur la revitalisation des centres-villes, et sur

l'accompagnement possible des commerces. On est confronté au départ de tous les commerces, ça serait bien de voir ce qui est possible, ce qui se fait ailleurs ». Il est donc nécessaire d'adapter les formations.

#### Verbatim des répondants sur les freins à la formation

*ELU 28 « On a beaucoup de communes rurales en France, il faut initier les maires au développement. Il y n'a aucune formation sur le développement rural, le développement local. Alors, on fait quoi 20 heures par ci mais il y n'y a plus de formations sérieuses en France. Ça n'existe plus ».*

*ELU 4 « Il faut que les personnes qui organisent ces formations soient moteurs, qu'elles mettent en place ces formations en fonction des vrais besoins, des disponibilités, des mobilités des élus ».*

*Elu 8 « le frein c'est l'offre. Oui aujourd'hui, le fait qu'on ait verrouillé comme ça, enfin je crois savoir pourquoi on a verrouillé comme ça »*

*Elu 17 « Pour moi les freins à la formation, je trouve, c'est que vous avez aujourd'hui une liste d'organismes ridiculement petite et assez largement inadaptée.*

*Elu 25 « A partir du moment où vous allez emmener un maire rural voir des choses et vous dites voilà ce qui s'est passé là sur ce territoire, on va vous expliquer comment ça s'est passé, etc. Automatiquement le gars sera motivé pour une formation si vous envoyez juste un flyer, ou un petit truc en disant voilà le matin à 8 heures... Non, mais il faut partir de cas concrets. Moi, quand je vais en Allemagne, en Autriche, partout, j'essaye de voir des communes qui bougent »*

Notre analyse des sites internet de différents organismes agréés de formation, nous montre que l'offre de formation est la même d'un organisme à un autre. Il est constaté une très forte homogénéité de l'offre de formation. Ainsi on observe que les thèmes, la pédagogie, les tarifs, les prérequis, les informations disponibles, les CV des



formateurs sont quasi-identiques. Leur catalogue de formation respectif n'a que des similitudes. L'offre de formation est structurée en plusieurs blocs de compétences via un « catalogue type » avec des formations spécifiques à la fonction d'élu, des formations sur les savoir-faire et des formations techniques généralistes (langues et outils informatiques), (Cf. tableau 45) :

Tableau 45 : Les principales catégories de formation des organismes agréés proposées aux élus

Thème	Formations
<b>Droit des collectivités</b>	Statut de l' élu local Pouvoir et police du maire Risque pénal de l' élu Marchés publics Relations avec les partenaires : associations Droit de l'urbanisme Gestion du cimetière Elu d'opposition
<b>Gestion des collectivités</b>	Prise en main du mandat Comprendre l'intercommunalité Savoir réaliser un audit Le maire RH de sa collectivité Réforme territoriale et la loi NOTRe
<b>Budget et finances</b>	Fondamentaux des finances locales
<b>Développement personnel</b>	Maîtriser sa parole en public Rédiger un discours Conduite de réunion Communiquer avec la presse
<b>Communication institutionnelle</b>	Gestion des réseaux sociaux Démocratie locale et participative Campagne électorale
<b>Les politiques sectorielles</b>	Petite enfance La transition écologique et climatique La laïcité
<b>Cours de langues et bureautiques</b>	Cours de langues- pack office
<b>Formation diplômante et certifiante</b>	Différents diplômes universitaires

Source : d'après notre analyse des sites internet des organismes agréés

Concernant l'offre de formation elle est classique avec des thèmes prise de parole en public, gestion des réseaux sociaux, comprendre un budget, prise en main du mandat. Les maires rencontrés regrettent que l'offre ne soit pas plus focalisée sur les réalités des territoires, Pour ELU 25 « c'est pas du tout adapté au rural ». Ils souhaitent des

formations sur les futurs enjeux environnementaux ou adaptés aux particularités de leur territoire. Pour Rémi Lefebvre, globalement l'offre de formation n'est pas toujours adaptée aux élus. Ce fait peut expliquer la non appétence des élus pour la formation.

Pour comprendre cette homogénéité de l'offre de formation nous avons interrogé les organismes de formation. Ils sont conscients que l'offre est identique d'un organisme à un autre. Pour les responsables d'organisme de formation, cette homogénéisation est bien la garantie que leur offre est bien adaptée aux besoins des élus, pour ORG 1 *« nos offres sont similaires oui, mais elles répondent en tout point à la demande de formation des élus »*.

Notre analyse montre que leur offre est structurée en fonction des délégations des élus. Le but étant de maximiser les formations par thématiques cibles. Leur offre s'adapte à l'actualité et aux votes des lois, pour ORG 2 *« en 2015, on a élargi notre offre de formation suite au vote de la loi MAPTAM et de la loi NOTRe sur les formations de l'intercommunalité »* et pour ORG 6 *« on s'est positionné uniquement sur des formations spécialisées sur le créneau de la laïcité, de la déradicalisation et des violences faites aux élus »*.

Nous avons interrogé les organismes sur la construction de leur offre de formation, sur le choix des thèmes. Il ressort de notre analyse qu'il existe pour chaque organisme deux offres distinctes. La première c'est une offre classique appelée « calendrier ». Cette offre est plutôt cyclique en fonction de la période du mandat. Pour ORG *« on ne propose pas de formation d'introduction au mandat comme à la fin du mandat »*. Pour ORG 2 *« on prend toutes les formations que nous avons en stock. »*

Les organismes déterminent un calendrier sur l'année ou tous les six mois des formations proposées *« on arrête, un lieu, une date et une thématique, on donne publiquement les offres thématiques et les élus viennent de façon autonome »*. Ces formations sont dites formation en INTER ouvertes à des élus de différentes collectivités.

La deuxième offre de formation est présentée sous forme de « catalogue » de formation aux différentes collectivités, et chaque collectivité peut choisir des offres pour former ses élus en INTRA au sein de la commune ou de l'intercommunalité.

A côté de ces deux offres distinctes calendrier et catalogue, certains organismes proposent des formations sur mesure, personnalisée à la collectivité.

### **C. Aucune information officielle sur le droit à la formation**

Les élus déclarent ne pas bénéficier d'informations officielles sur l'offre de formation pour ELU 12 « je ne sais pas », pour ELU 9 « pour tout vous dire, je ne sais pas à qui demander, la préfecture surement », pour ELU 32 « nous n'avons pas les informations nécessaires », pour ELU 34 « on n'est noyé de mails, trop de mails tue l'information ». Les élus font d'état d'un manque d'informations, de mauvaises informations ou trop d'informations au contraire. L'envoi par mail de nombreuses offres de formations n'incite pas l' élu à choisir une formation. Pour beaucoup d'élus la formation est assez lointaine et théorique.

Dans les deux organismes où nous avons eu la posture de formateur nous avons observé que des salariés avaient la charge de créer un fichier mail de l'ensemble des élus du territoire pour pouvoir les sensibiliser et leur envoyer leurs offres commerciales. Un organisme situé près d'une université avait pour habitude de prendre des étudiants en stage pour gérer cette tâche fastidieuse. Les étudiants faisaient du démarchage téléphonique aussi. Pour les élus rencontrés ces techniques s'apparentent plutôt à des démarches frauduleuses comme c'est le cas aujourd'hui avec le CPF.

#### **Verbatim des répondants sur les freins à la formation**

ELU 16 « *Je ne veux pas perdre de l'argent en allant me former déjà je ne suis pas indemnisé, je suis maire à titre bénévole* »

ELU 24 « *Il y a aussi notamment un problème d'informations sur le fait de se former (connaissances des droits des élus...) et de moyens des collectivités* »

(budget de remboursement dont les frais de repas de déplacements, de formations...).

ELU 15 « *Et après, il n'y a pas de démarche proactive, on balance le papier avec les dates, ils nous répondent ils viennent, ne viennent pas, mais ce n'est pas grave. Jamais on ne fait de relance, on n'a jamais démarché. Je ne sais même pas si on a déjà essayé de vendre l'intérêt des formations dans le temps* »

ELU 1 « *Il n'y a même pas de démarche commerciale pour attirer les élus* ».

#### **D. L'éloignement des lieux de formations**

La distance des structures de formation, semble être un obstacle important pour nos répondants.

La concentration des formations sur Paris, est dénoncée par une grande majorité des répondants. Ils remarquent l'absence d'organisme de formation sur leur territoire ou à proximité. Cette absence d'offre de formation fait dire aux maires ruraux, que l'offre n'est pas du tout adaptée à leur réalité.

Elu 37 « *toutes les formations se passent à Paris, pourquoi on ne délocalise pas pour permettre aux élus de participer* ».

ELU 22 « *il y a l'éloignement quelque fois des formations, parce qu'on est une ville loin d'un centre universitaire, loin d'un centre de formations. Si on n'arrive pas à faire des formations en intra, les formations se font quand même au moins à cent kilomètres, donc ça dédouble les problèmes d'absentéisme, au travail, d'absentéisme, familiale* ».

## E. Pas d'intérêt à se former

A la question quels sont selon vous les freins à vous former ? Certains élus déclarent ne pas ressentir un intérêt de se former.

Verbatim des répondants sur les freins à la formation

ELU 16 « *Il y a aussi le fait de si vous n'y allez pas, vous ne savez pas ce que vous manquez* ».

ELU 22 « *la formation, c'est quelque chose qui n'est plutôt pas ancrée dans les habitudes* ».

ELU 15 « *c'est une question de priorité* ».

## F. Le profil de l' élu conditionne le recours à la formation

Notre analyse met en avant que le profil de l' élu a une influence sur le recours ou non à la formation. L' élu local qui a un niveau d' études élevé, pense qu' il a n' a pas besoin de faire des formations car il est suffisamment formé, (Camus, 2021 ; Koebel 2012). Certains maires ont déclaré ne pas suivre de formation pour ne pas être perdu par rapport aux autres élus. Ainsi les maires qui ne sont pas diplômés ne souhaitent pas suivre des sessions de formation collectives. Plus le niveau de qualification est peu élevé, moins les élus, moins ils sont susceptibles de se former (Navarre, 2014). Tous nos répondants qui ne disposent pas de diplômes ont déclaré ne jamais avoir suivi de formation.

Verbatim des répondants sur les freins à la formation

ELU 25 « *Du profil de l' élu, du délitement du conseil, donc de l' implication de l' élu et de la dynamique* »

ELU 8 « *Il y a peut-être cette notion d'être pas trop sûr de soi par rapport à ses collègues. C'est sûrement un des freins* ».

ELU 14 « *mon vécu me suffit, je n'ai pas besoin de quelqu'un qui me répète des choses, il y a 90% que vous connaissez déjà* ».

ELU 31 « *Dans le domaine de la formation, j'ai des excuses, mais j'en ai une majeure, c'est que dans le cas du CESER, j'ai quand même 32 ans de vie régionale, j'ai 30 ans de vie conseil économique et social, régional et environnemental* ».

D'autres freins « cachés » ont été évoqués par les maires interrogés. Ainsi, quelques maires sont réticents à laisser d'autres élus de leur conseil se former par peur de voir certains élus se spécialiser dans tel ou tel domaine et devenir de sérieux concurrents aux prochaines échéances électorales, Pour ELU 6 « *je ne vais pas les envoyer en formation pour qu'après une fois formés qu'ils aient des ambitions plus fortes, vous voyez ce que je veux dire* ».

## **§ 5 - Les différentes motivations de l' élu à se former**

Il relève de nos entretiens que les maires qui se forment ou qui constatent que d'autres élus se forment c'est essentiellement pour acquérir ou consolider des connaissances. Cette réponse est « classique », il est évident que la première réponse des élus est de dire que c'est pour s'améliorer, exercer efficacement son mandat. Pour réellement comprendre les intérêts, nous n'avons pas posé la question aussi frontalement, nous avons essayé de savoir les thématiques de formations. Nous avons posé des questions dérobées pour mieux saisir les raisons cachées ou personnelles de l' élu à vouloir se former.

Ainsi il semble que la formation donne l'occasion d'échanger avec d'autres élus que sa collectivité sur les bonnes pratiques. Cela leur permet aussi d'actualiser les informations, les obligations légales et ainsi être en capacité de mieux répondre aux attentes des PP. dans le cadre des restrictions budgétaires, les formations leur permettent de connaître les dispositifs, les partenariats possibles pour trouver des nouveaux financements et multiplier les partenariats (Huron, 2001). Pour ELU 4 « j'ai souhaité suivre une formation pour connaître les financements européens, montage

de dossier, les choses à respecter, les thèmes de financement ».

C'est aussi la possibilité d'acquérir des compétences pour accompagner la mise en place des réformes pour ORG 7 « nous avons dû trouver des formateurs experts sur la loi MAPTAM, la loi NOTRe et la loi 3DS et l'impact pour les élus locaux ». Les élus veulent aussi maîtriser les différents risques liés à leur fonction de maire. Pour ORG 1 « *en début de mandat on a beaucoup de sollicitations pour la formation le risque pénal de l'élu* ». La montée en compétence sur des thématiques nouvelles auxquelles les citoyens accordent une attention particulière semble être un motif de formation. Pour ELU 13 « *si les formations concernaient les éoliennes, la transition écologique, les vrais enjeux de demain quoi, ça serait très bénéfique aux élus, moi j'ai besoin d'informations supplémentaires pour convaincre ma commune de l'intérêt des éoliennes autre que le montant que cela rapporte au budget de la commune* ». Lors de nos observations en tant qu'élu et stagiaire nous avons pu identifier les déterminants de l'élu à suivre une formation. Dans la collectivité où nous étions en « observation engagée », sur sept années de mandat, les seuls élus à se former étaient élus pour la première fois titulaire d'un bac+4 minimum. Notre analyse ici met en évidence que plus le niveau de qualification est élevé, plus les élus ont recours à la formation (Dubar, 2004).

La raison première était individuelle, acquérir plus de compétences, vouloir se spécialiser dans le domaine de nos commissions respectives. La seconde était d'échanger avec d'autres élus et créer un réseau en participant à des sessions de formation organisées par l'organisme affilié à notre parti politique. Ce fut aussi l'occasion pour un élu de compléter son parcours professionnel avec un diplôme universitaire délivré par la Sorbonne dans le but d'assurer l'après mandat. D'après nos observations et nos entretiens, il semble que la formation sert avant tout une motivation individuelle.

Nous allons présenter les déterminants du recours à la formation de notre échantillon.

## **A. Se former pour exercer son mandat dans les meilleures conditions**

Le premier déterminant reste d'acquérir des compétences pour avoir les capacités suffisantes à l'exercice du mandat.



## Verbatim des répondants sur les motivations à se former

ELU 8 « *Je pense leur engagement citoyen, le fait d'être meilleur quoi* ».

ELU 27 « *Je pense que les motivations sont dictées par une chose, c'est-à-dire que je ne crois pas me tromper en disant que moins les élus sont informés, plus ils décrochent, plus ils sont à la ramasse. Un certain nombre d'élus aujourd'hui, ne comprennent pas ou ne comprennent pas tout ce qui se passe, tout ce qui est présenté, tout ce qui est voté. Ceux qui ont cette perception, ça doit constituer un élément de motivation à se former*».

ELU 12 « *c'est du bon exercice du mandat* ».

ELU 19 « *La mission élue est de plus en plus exigeante en termes juridiques, on est souvent pénalement responsables. Donc, il faut connaître pour ne pas être trop exposé, mais à l'abri de rien. Mais du moment où l' élu connaît et est averti en retour, je pense que c'est un élément important pour être à la hauteur de ses missions. Et quand on est formé, on est à même de pouvoir assumer ses responsabilités* ».

ELU 2 « *Pour faire et remplir correctement son rôle, avoir cette conscience et ces connaissances de responsabilité et avoir les connaissances sur les dossiers qui vont être amenés à voter. Faire un PLU, encore faut-il savoir ce que c'est* ».

## **B. Se former pour être un élu performant**

Notre analyse fait ressortir que les maires font un lien entre la formation et leur performance individuelle.

## Verbatims des répondants sur les motivations à se former

ELU 31 « *Je pense qu'il y a un intérêt, quand je discute avec les autres ils sont contents d'apprendre des choses, il y a l'intérêt et la volonté de tout*

comprendre, et puis d'être plus performants pour assurer leur mission. Intérêt c'est toujours agréable de se former.

ELU 5 « c'est des échecs, des difficultés, de se sentir parfois dans une équipe en infériorité de connaissances par rapport à d'autres collègues, alors la formation permet d'être plus performant, de combler ses lacunes ».

ELU 35 « Compléter son parcours, disposer de compétences techniques, pointues »

ELU 13 « Il y a le fait d'être content de montrer aux autres qu'on sait mieux comment gérer sa commune ».

### **C. pour préparer l'après-mandat**

Les élus souhaitent se former pour être des professionnels plus tard. Les maires nous ont déclaré vouloir accéder à des formations diplômantes, pour préparer leur reconversion professionnelle.

### **§ 6 - Quels dispositifs mettre en place pour inciter les élus à se former ?**

Nos répondants plébiscitent la création d'un « statut de l' élu », qui semble être pour eux la condition sine qua non pour la démocratisation de la formation à tous les élus. Les experts ont suggéré d'instaurer des mécanismes incitatifs, qui prendrait la forme de crédits temps, de crédits de formation ou de crédits d'absence. Pour ORG 2 « *on a beaucoup d'élus qui viennent par défaut, il faut se former alors ils viennent mais ne savent pas pourquoi ils sont là, ils ne repartent pas forcément très enchantés ou alors ils sont contents mais ils ne savent pas trop ce qu'ils vont en faire* ». Pour ELU 14 « *il faut parler la même langue, adapter la formation sur mesure pour répondre aux besoins de notre territoire* ».

Pour Pierre Camus, « il faut une formation intégrer au départ, au principe de l'action, au début du mandat avec tous les élus de l'équipe municipale, pour définir les besoins

et les accompagner par la suite en fonction des besoins. Il faut une sorte de convergence dans l'avis des élus et dans l'avis des agents qui les accompagnent. Il faut faire la formation pas pour jouer les pompiers car il y a un problème à résoudre ou la formation pour la formation ». Les élus veulent plus de formation sur mesure, un accompagnement personnalisé pour mettre en place, un programme, une vision partagée par l'ensemble de l'équipe municipale. Ils veulent sortir des formations classiques et standardisées. Un des organismes associatifs a évoqué cette façon nouvelle de faire de la formation créée sur mesure pour la collectivité qui l'a sollicité. L'organisme a mis en place un process d'accompagnement personnalisé de l'action publique avec différentes étapes. Ainsi après avoir rencontré l'ensemble des élus de la collectivité, ils sont pris du temps de définir les besoins de la collectivité en associant différents acteurs : élus de la majorité et les agents. Leur besoin principal était la mise en place d'un PLUI commun sur l'intercommunalité (plan local d'urbanisme intercommunal). L'organisme a l'impression d'avoir eu des élus plus motivés, plus investis, plus demandeurs que lors des formations standardisées avec un thème imposé aux stagiaires.

Verbatim des répondants sur les motivations à se former

*ELU 1 « par des formations collectives au départ »*

*ELU 28 « il faut un véritable statut de l'élu et la formation sera obligatoire »*

*Elu 3 « favoriser la formation continue tout au long de la vie »*

*ELU 19 « conditionner le versement des indemnités d'élu, au suivi de formation »*

*ELU 26 « il faut des formations adaptées, tout simplement ».*

## **§ 7 - La formation des élus locaux doit-elle être rendue obligatoire ?**

Afin de permettre à tous les élus d'exercer efficacement son mandat, de répondre aux attentes des parties prenantes, d'acquérir les compétences nécessaires et de faire

respecter la loi aux collectivités nous nous intéressons à la question de rendre la

formation obligatoire à l'ensemble des élus locaux. Pour Remi Lefebvre, « la formation doit être plus contraignante, elle devrait être obligatoire même si c'est compliqué d'imposer des contraintes aux élus ».

La question de rendre obligatoire la formation a suscité beaucoup de réactions tant dans le discours que dans la gestuelle des répondants. La réponse à cette question est loin de faire l'unanimité. Mais une majorité des répondants est pour rendre la formation obligatoire. Pour Pierre Camus, cette question renvoie essentiellement au statut de l'élu. Les associations des élus, les élus locaux souhaitent de leurs vœux la création d'un véritable statut de l'élu. En effet, aujourd'hui sur les 503 000 élus municipaux, 190 000 élus ne perçoivent aucune indemnité de fonction. Ils occupent la fonction à titre bénévole. Les maires de petites communes rencontrés plébiscitent ce statut pour pouvoir revendiquer des formations et surtout disposer d'une offre adaptée aux enjeux et aux réalités du monde rural. Un des maires rencontrés, président de l'association des maires de son département et membre de l'association des maires ruraux de France de plus de 12 000 maires a *déclaré « être pour une formation initiale obligatoire, même si cela pose des difficultés d'organisation »*.

Verbatim des répondants sur la formation obligatoire pour les élus locaux

*ELU 2 « oui elle devrait l'être, la compétence que je peux avoir j'essaie de la transmettre alors c'est bien, mais je voudrais bien aussi que l'élu en face se forme et puis là on peut aussi échanger ça veut dire que ça va dans les 2 sens. J'ai 4 nouveaux adjoints que je vais obliger à prendre une formation pour avoir les bases. »*

*Elu 29 « j'en ai fait un sujet obligatoire pour tous les élus locaux, Pour cette année j'ai fait une formation de prise de fonction. Et les 49 élus y ont participé. Donc j'ai fait deux sessions. Une autre en février sur les rôles, droits et devoirs des élus locaux et une autre sur les finances locales optimisées dans un contexte de crise sanitaire. »*

*ELU 4 « Oui et pas qu'au premier mandat ».*

*ELU 27 « Moi depuis longtemps, je plaide pour ça, rendre obligatoire la formation et conditionner l'octroi des indemnités au fait qu'on se forme, Beaucoup d'élus décrochent ou ne sont pas bons parce qu'ils ne sont pas formés ou parce qu'ils ne veulent pas se former »*

*ELU 15 « Oui, oui, oui, oui, oui, parce que ce n'est pas normal. Moi, je suis vraiment, et ils le savent, je ne suis vraiment pas fier enfin si j'ai une certaine fierté de tout ce que j'ai fait de manière globale, parce que ça a été fait sincèrement et de manière très construite et en équipe. Mais je ne suis pas fier du fait qu'il n'y ait pas eu ou très peu de formation. J'en ai poussé à y aller directement au Forum des élus à la foire. Et j'en ai accompagné plusieurs pour les mettre en contact avec des formateurs, je suis issu de Polytechnique et je plaide pour la formation obligatoire des élus ».*

*ELU 26 « peut être un tronc commun obligatoire ».*

*ELU16 « Rendre obligatoire, oui, mais ça veut dire que derrière, il faut libérer les gens de leur boulot. Cela veut dire aussi que tous les élus vont être formés de la même façon, donc avoir un stéréotype d'élus c'est gênant. Et puis derrière, c'est des moyens qu'on va mettre en face. ».*

La question de la formation obligatoire de tous les élus interpelle les répondants sur l'organisation, le financement, la prise en charge d'une telle mesure par les collectivités locales ou l'état.

## **§ 8 - Prérequis, certificat de compétences obligatoire pour être candidat**

Certains pays comme la Suède ou la Russie (Conseil de l'Europe) appliquent des filtres aux élections municipales, paiement d'une caution financière, nombre de parrainages de citoyens ou encore un certificat qui valide des compétences en amont de la candidature de la fonction élective. Sur cette question comme sur la question de rendre obligatoire la formation, on sent chez les répondants des hésitations, un temps de

pause pour réfléchir et donner leur point de vue. Car en France, les élus partagent une tradition commune de ce qu'est la démocratie. Mais au vu des responsabilités demandées aux élus, il ressort qu'une majorité souhaite un certificat-passeport de compétences en amont de la candidature. Les élus souhaitent que les candidats aient des connaissances, une base commune d'informations sur par exemple le fonctionnement d'une collectivité, le rôle de l'élu, les droits et devoirs de l'élu. Un des experts prend l'exemple des états australiens qui appliqueraient la formation ex-ante à tous les candidats à un mandat électif. Ainsi tous les candidats ont une obligation de se former sur des savoirs civiques de base. Ainsi à notre question faut-il instaurer en France un système de certificat, de formation obligatoire « ex-ante » à toute candidature il répond *« oui il faut, si on ne donne pas les moyens à tout le monde d'être élu, on privilégie par défaut les classes sociales qui auront le plus les moyens de s'imposer dans le paysage politique. Il faut développer une formation moins pour les élus et plus ouverte à tous les citoyens. C'est un vrai débat qui n'est pas encore tranché en France »*.

#### Verbatim des répondants sur le prérequis obligatoire

OUI	NON
<p><i>ELU 35 « je réponds oui, un prérequis est nécessaire pour comprendre les complexités du mandat ».</i></p> <p><i>ELU 7 « peut être un tronc commun obligatoire ».</i></p> <p><i>ELU 15 « oui, oui, oui, oui, oui, oui, ».</i></p> <p><i>ELU 37 « c'est tous les citoyens qu'ils faut former »</i></p>	<p><i>ELU 11« non, on n'a pas besoin de faire polytechnique pour être élu, ce n'est pas ma conception de la démocratie »</i></p> <p><i>ELU 8 « ça ressemble vraiment au suffrage censitaire, ce n'est pas terrible »</i></p> <p><i>ELU 23 « ce n'est pas ma conception de la démocratie »</i></p>

Un des organismes agréés interrogé a choisi de tester le « passeport de compétences ». On peut aussi développer le « portefeuille » comme le fait les universités.

Même si la grande majorité de nos répondants s'oppose au principe de rendre la formation obligatoire avant ou pendant le mandat, tous sont pourtant pour un socle commun de connaissances à la prise du mandat ou avant le mandat.

## **Section 2 : Comment est organisé le marché de la formation des élus locaux en France ?**

Il semble que les maires ne maîtrisent pas le fonctionnement du marché de la formation des élus. C'est-à-dire qu'ils ne connaissent pas les conditions pour pouvoir dispenser une formation pour les élus. L'existence de CNFEL, leur est inconnue.

Pour autant le principe de disposer d'un agrément est cautionné par tous les répondants. Ils associent l'agrément délivré par le ministère de l'intérieur uniquement à des structures publiques ou associatives. Pour notre échantillon, l'agrément c'est le label, la marque, la garantie que l'organisme est contrôlé par les services de l'Etat. Ainsi les maires interrogés pensent que l'agrément est délivré aux organismes après vérification qu'ils disposent d'une vraie démarche qualité avec des contenus de formation et des objectifs pédagogiques validés et des formateurs certifiés.

Les maires citent tous les associations départementales des maires comme structure qui forme les élus et les structures associées à leur parti politique.

Les associations des maires semblent être les acteurs locaux privilégiés par les maires. Elles leur permettent de disposer des informations liées à l'exercice de leur mandat de façon régulière et gratuite. Ainsi elles structurent leur veille de l'information et de l'actualité réglementaire.

Les maires rencontrés souhaitent une pluralité plus grande des structures autorisées à former les élus locaux. Les universités et écoles de services publics qui représentent en 2021, seulement 6 % des organismes agréées, sont fortement plébiscitées par les maires. En revanche les organismes privés liés aux partis politiques sont mis en cause. Ainsi les personnes interrogées pointent les dérives de ces organismes, dérives financières, financement déguisé des partis. Ils doutent de la qualité, du sérieux et de l'existence même des formations.



## **§ 1 - Le monopole de la formation des élus**

Notre analyse approfondie du secteur de la formation des élus locaux, nous amène à dire que celui-ci fonctionne comme un monopole où seuls les organismes estampillés « agréés ministère de l'intérieur » peuvent dispenser des formations aux élus locaux. On est sur un marché protégé, avec une barrière à l'entrée caractérisée par le dispositif « d'agrément ». Le marché est peu ouvert à la concurrence et génère de gros profits. Une marchandisation du système de la formation des élus locaux semble être entretenu par le législateur.

En effet le système de formation est régulé via l'agrément délivré par le ministère de l'intérieur après avis du CNFEL. Celui-ci est composé majoritairement d'élus. L'élu local ou la collectivité qui souhaite suivre une formation, doit impérativement choisir un organisme figurant dans les listes des organismes agréés par le ministère de l'intérieur. L'offre de formation est conditionnée à cet agrément, 231 organismes pour 509 000 élus locaux. Notre analyse de la liste des agréments fait apparaître que les organismes privés à but lucratifs sont majoritaires sur le marché de la formation. D'ailleurs certains responsables privés sont à la tête de plusieurs organismes agréés. Jusque dans les années 2000, les associations d'élus et celles liées à un parti politique étaient majoritaires sur le marché.

Le marché est donc régulé par l'agrément et les organismes profitent de cette situation pour accroître leur bénéfice. Les organismes agréés ont régulièrement recours à des sociétés qui ne disposent pas de l'agrément en contrepartie de commission financière. Une forme de marché parallèle se met en place, où les organismes agréés deviennent juste le porteur officiel de la formation. Cependant l'élu ou la collectivité ne dispose à aucun moment de cette information.

Dans le cadre de notre posture de « formateur d'élus locaux » nous avons observé la régulation du marché qui repose sur l'agrément. Nous avons assisté à des échanges entre structures agréées et non agréées. Ainsi quand l'organisme agréé n'avait pas les

ressources pédagogiques spécifiques pour une formation, il l'a sous-traitée à des formateurs indépendants ou à des sociétés rémunérées à la prestation.

De plus, le monopole de la formation par les organismes agréés les situe au cœur des collaborations privées. L'organisme agréé fort de sa position de monopole proposait de rémunérer à hauteur de 20 % du chiffre d'affaires amené par le porteur d'affaire. Des formateurs, des élus, vendaient leur réseau ou juste la mise en contact ou la formulation d'une demande à l'organisme agréé.

Cette régulation singulière du système de la formation des élus, a vu les organismes agréés se transformer en simple « guichet administratif » et en véritable niche de marché. Ils n'ont pas besoin de salariés, juste d'un secrétariat pour recevoir les demandes de formation des élus et des collectivités. Le secrétariat envoie les devis de formation, gère la mise en place de la formation avec la location de la salle, le jour de formation, le choix de l'intervenant, le nombre d'élus en formation et la récupération des fiches d'évaluation. Il se peut que l'organisme agréé ne dispose d'aucune ressource spécifique pour certaines formations, qui justifie son agrément. Mais le recours à la sous-traitance de structures spécialisées disposant d'une réelle expertise lui permet d'obtenir le renouvellement de son agrément et de rester positionné sur ce marché lucratif. Ainsi selon le CNFEL et le ministère de l'intérieur, un organisme a bénéficié en collaborant avec de multiples sous-traitants à lui seul, de 60% des crédits DIFE au cours de l'année 2019. Ainsi la somme perçue par le responsable de deux organismes est d'environ 10 M€. C'est le contre-exemple évoqué par tous les organismes de formation rencontrés pour décrire les mauvaises pratiques. De plus, selon les mêmes données, six structures ont reçu 14,4 millions M€ sur les 18 M€ dépensés au titre des paiement de factures.

## **§ 2 - Le secteur de la formation est très critiqué par les élus locaux**

Les réponses de notre échantillon témoignent d'une réticence à l'égard du système actuel. Ainsi les critiques négatives sur les organismes agréés ont été partagées par la totalité des répondants.

Verbatim des répondants sur le fonctionnement du secteur de la formation des élus

*ELU 22 « il y a certaines officines politiques sur lesquelles on a connu des dysfonctionnements, il faut une forme de clarté dans le financement de ces organismes de formations »*

*ELU 2 « Le système mérite d'être toiletté pour rester poli, nous ne sommes pas des pions qui devons remplir une salle, il y a trop de démarchages agressifs, c'est purement financier pour l'organisme. »*

*ELU 37 « C'est inadmissible que la collectivité paye pour que des élus partent des séminaires à La Rochelle ou à Avignon, on n'est plus sur des formations mais sur des séminaires politiques »*

*ELU 8« il faut conserver les agréments, parce que l'agrément est arrivé un peu faire la police dans un système de pompe à fric pour différentes organisations »*

*ELU 3 « Mais encore une fois, il y a le label ministère de l'Intérieur, mais en fait, ça a servi à financer des machines à cash pour les partis politiques ».*

Le financement de la formation via des organismes liés à un parti politique est fortement critiqué par la grande majorité des maires interrogés. Selon les données du ministère de l'intérieur, 19 organismes agréés peuvent être rattachés à un parti ou à un mouvement politique.

Notre échantillon, reproche à ce type d'organisme de détourner l'argent destiné initialement à la formation, pour financer le parti politique, Pour ELU 24 « *mon parti héberge dans son siège notre organisme de formation moyennant le paiement du loyer. Il est certain qu'il fait supporter des coûts financiers importants secrétariat, campagnes électorales... L'organisation des universités d'été participent plus au*

*financement du parti qu'à la formation des élus* ». Les critiques portent essentiellement sur les conventions de partenariat entre l'organisme et le parti politique.

Il ressort tout de même un attachement fort des élus pour l'agrément. Celui-ci représente pour les élus, une certification, un label, un gage de garantie et de qualité. Et en même temps la pluralité des structures susceptibles de former les élus est vivement souhaitée par notre échantillon.

### § 3 - Quelle structure pour gérer la formation des élus

#### A. Quelle structure pour former les élus ?

Contrairement aux agents publics territoriaux dont la formation est assurée par un organisme unique le CNFPT, la formation des élus est dispensée par divers organismes locaux, nationaux, publics et privés. Au 6 octobre 2021 on compte 231 organismes agréés et 93 conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAEU) agréés de droit (Cf. tableau 46). Cependant l'activité 93 CAEU est très limitée en matière de formation pour élus.

Tableau 46 : La typologie des organismes de formation des élus agréés par le ministère de l'intérieur

Organismes	Nombre	%
<b>Structures publiques</b> (Associations d'élus, associations, agence)	94	40.7
<b>Structures privées</b>	124	53.7
<b>Etablissement public d'enseignement supérieur</b> (Université, écoles, IEP, Science-Po, GRETA)	13	5.6
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100</b>

Source : d'après notre analyse

Verbatim des répondants à la question quelle structure pour former les élus ?

*ELU 20 « vous avez organismes ce sont juste des satellites des partis politiques ».*

*ELU 5 « Mais bien sûr que oui pour les organismes agréés, après qu'il y ait un label c'est quand même pas mal. Mais encore une fois, il y a le label ministère de l'Intérieur, mais en fait, ça a servi à financer des machines à cash pour les partis politiques ».*

*ELU 8 « On peut garder ces 200 organismes-là qui ont leurs compétences et leur savoir-faire, Pourquoi ne pas autoriser d'autres centres de formations, parce que les établissements de formation on ne trouve pas ça dans un paquet bonus. Les universités surtout, là vraiment, ça alimenterait aussi la formation continue des universités.*

*ELU 29 « Oui. Il faut que ceux qui nous forment soient compétentes, c'est normal, être reconnu par l'Etat, les centres de formation, c'est normal. Les organismes agréés ça marche bien. Maintenant, je ne vois pas d'inconvénients particuliers pour les organismes privés ».*

*ELU 12 « il y a de la place pour tout le monde, les organismes agréés, mais je pense que les universités et les IAE ont une place à prendre ».*

*ELU 37 « Les associations des maires sont très efficaces dans les informations qu'elles nous donnent ».*

Dans le cadre de notre recherche nous avons été confrontés à l'impossibilité de disposer de chiffres sur les élus qui se forment, sur le choix des organismes agréés, sur la nature de la formation et sur les montants dépensés en matière de formation (Navarre, 2014 ; Camus 2021). Les seules données disponibles sont celles qui sont financées par le DIFE. L'introduction du DIFE bouleverse le secteur de la formation des

élus. Les organismes de formation ont du mal à parler montant, chiffres, sous-traitance, commission pour les porteurs d'affaires. L'argent semble être un tabou. Seules les structures associatives échangent aisément sur leurs données financières. Pour les structures privées le seul chiffre qu'ils mettent en avant c'est le nombre d'élus qu'ils ont formés. Chiffre visible sur leur site internet, un critère utilisé pour attirer des nouveaux clients.

Tableau 47 : les montants dépensés pour le DIFE de janvier à octobre 2019

<b>Organisme</b>	<b>Montant des formations</b>	<b>Montant en %</b>
<b>Organismes privés</b>	13 168 021	70,84
<b>Associations d'élus</b>	2 022 814	10,88
<b>Organismes liés à un parti</b>	1 952 375	10,55
<b>Associations</b>	932 230	5,02
<b>Non agréés</b>	427 066	2,30
<b>Universités</b>	69 339	0,37
<b>Opérateurs publics</b>	15 366	0,08
<b>Total</b>	<b>18 587 211</b>	<b>100</b>

Source : IGA ; IGAS à partir de la CDC (2020)

Ce tableau, met en évidence la prédominance des organismes privés. En effet, ceux-ci concentrent environ 70% des montants dépensés au titre du DIFE sur les trois premiers trimestres 2019.

Alors même que les maires souhaiteraient que les universités puissent participer plus fortement à la formation des élus, la part des dépenses représente 0.37% du montant total dépensé. Seulement 69 339 € ont été facturés pour des sessions de formation dispensées par des universités contre plus de 13 M€ pour les organismes privés en seulement trois trimestres de 2019.

Les associations départementales des maires sont des acteurs privilégiés pour les maires, car selon les répondants, elles sont ancrées et fortement implantées sur le territoire. Elles incarnent la proximité et interviennent notamment auprès des petites communes. Ces associations sont bien structurées et relayent régulièrement des informations et divers outils sur les actualités, les textes législatifs à titre gratuit. En effet, les communes cotisent pour être adhérente de l'association des maires de leur département. Ce qui permet à l'association de diffuser des informations spécialisées sur le mandat gratuitement.

En ce qui concerne les organismes liés à des partis ou des mouvements politiques, une grande majorité des répondants étaient dans l'embarras, ont marqué un silence, un blanc, ont demandé avec insistance si l'entretien était bien anonyme. Chaque parti est affilié à un organisme de formation. Le CIDEFE pour le Parti communiste, Condorcet pour le Parti socialiste, ou encore la FNERR pour le parti les Républicains, IDEE pour les écologistes, Tous Politiques pour le parti de la majorité présidentielle. L'activité de ces organismes dépend des résultats électoraux locaux. Pour Rémi Lefebvre « *les partis peuvent jouer rôle dans le développement de bloc de formation. On peut imposer aux partis politiques avec les dotations publiques versées avec les élections législatives d'organiser les formations. Cela permettrait de contrôler l'argent distribué aux partis politiques* ».

## **B. L'université un acteur plébiscité pour la formation des élus locaux**

Les maires interrogés, souhaitent que les acteurs publics soient privilégiés par leur législateur, pour dispenser les formations : ils pensent que les Universités les IEP, le CNFPT disposent de réels atouts : pour les universités le lien avec la recherche, des diplômes en lien avec la gestion publique locale, une expertise et un service pour accompagner les dossiers de VAE sont avancés par nos répondants.

Verbatim des répondants quelle structure pour former les élus ?

ELU 12 « *Les universités, les IAE, mais surtout les universités ne sont pas si mal positionnées sur la formation continue en général et donc elles pourraient une certaine expertise en management public. Ces deux institutions ont des experts sur les sujets qui traitent des collectivités territoriales* ».

ELU 25 « *l'Université une place plus importante à prendre que ce qu'elle est actuellement. Elle a une expertise à apporter avec une rigueur et une qualité de service rendu à des prix intéressants. L'université a la capacité de garantir les process de formation, surement plus que certains organismes* ».

ELU 5 « *la formation peut se faire avec les universités, surtout quand on cherche à acquérir des compétences pointues, l'apport de l'universitaire est extrêmement intéressant et nécessaire* ».

Pour Michel Koebel, « *les Universités peuvent mettre au profit des élus ses dispositifs de valorisation de compétences acquises pendant le ou les mandats* ». Remi Lefebvre dans le cadre de ses activités universitaires et politiques remarque qu'il n'y a « *pas assez d'interactions entre le monde de la recherche qui travaille beaucoup sur les collectivités locales, quelle que soit la discipline, sciences politiques, sociologie, urbanisme, aménagement culture et les élus. Donc on pourrait imaginer des espèces de modules de formation des élus à l'université* ».

Pierre Camus, précise que depuis l'ouverture de la formation à destination des élus, la participation des universités sur le secteur de la formation des élus locaux n'a pas été très marquante. Consciente des enjeux et de l'intérêt à se positionner sur le marché de la formation des élus locaux, l'Université Panthéon-Sorbonne a été la première à obtenir l'agrément. Mais son activité n'a été que de courte durée, faute de participants à ses cycles de formation.

Ce constat est toujours d'actualité, ainsi les universités représentent moins de 6% des organismes agréés.

Aujourd'hui, de nombreux universitaires possèdent de solides connaissances entre autres sur l'Etat, le fonctionnement des collectivités, les finances locales, l'urbanisme,



l'aménagement du territoire et peuvent être en capacité de répondre aux besoins des élus locaux. Pour ORG 7 « *nous avons un partenariat avec l'IEP pour dispenser des formations spécifiques pour les élus. Et ça fonctionne très bien* ».

Au même titre que les associations départementales des maires, elles sont présentes et ancrées sur tout le territoire. Les IAE, les IRA et les IEP peuvent être des labels, des gages de garanties et de qualité dans l'offre de formations proposée aux élus.

L'Université peut aussi délivrer des diplômes. Les établissements publics de l'enseignement supérieur peuvent accompagner individuellement ou collectivement les élus-candidats dans leur démarche de VAE pour l'obtention de diplômes et ainsi répondre à la forte demande des élus comme l'on souligné nos répondants avec insistance. L'université fait l'unanimité de l'ensemble de nos acteurs de la formation interrogés. Il s'accorde tous sur la possibilité de développer des partenariats avec les universités. Pour les répondants l'université est en capacité d'adapter cet accompagnement pour ce public particulier via « des promotions spécialisées élus locaux ».

Les universités peuvent établir des référentiels de compétences, disposent de la méthodologie, de la pédagogie et d'universitaires-experts dans de multiples disciplines et de différents partenaires pour appréhender la VAE autrement.

Dans le cadre de notre posture de formateur nous avons participé au montage de Master et de MBA en collaboration avec deux Universités. On a eu en charge l'élaboration du programme, le choix des formateurs. Les élus sont attirés par les certifications diplômantes et les diplômes universitaires pour compléter leur parcours universitaire ou dans l'objectif de se spécialiser dans un domaine particulier pour assurer leur réélection ou préparer l'après-mandat. Dans le cadre de l'analyse de nos données secondaires et des catalogues de formation, on observe un essor de ce phénomène. Tous les organismes cherchent à développer son partenariat avec une université. On peut prendre différents exemples concrets l'université de Lorraine, l'université de Paris 8, Sciences Po Rennes ont développé des partenariats de collaboration avec des organismes agréés. Ainsi un organisme propose depuis 2020,

en partenariat avec l'université de Lorraine un diplôme universitaire (DU) « Droit et administration des collectivités territoriales ». Un autre organisme en partenariat avec l'université de Paris 8, propose des DU et des diplômes d'études supérieures d'université (DESU), de niveau bac +4. Certains instituts d'études politiques dispensent des formations diplômantes ou certifiantes à destination des élus locaux.

Tableau : 48 liste des établissements d'enseignement supérieur agréés par le ministère de l'intérieur

Nom	Statut
Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers	Ecole de service public
Ecole normale supérieure de Lyon	Ecole de service public
Institut de la gestion publique et du développement économique	Ecole de service public
Institut d'études politique de Lille	IEP
Institut d'études politique de Rennes	IEP
Institut d'études politique de Paris	IEP
Institut d'études politique de Grenoble	IEP
Institut d'études politique de Lyon	IEP
Institut des hautes études de défense nationale	Institut d'études
Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice	Institut d'études
Ecole nationale de génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg	Organisme universitaire
Ecole nationale supérieure de la police	Organisme universitaire
I.P.A.G de l'Université de Strasbourg	Organisme universitaire
Institut de management public et gouvernance territoriale	Organisme universitaire
Université de Bretagne Occidentale	Organisme universitaire
Université de Bretagne Sud	Organisme universitaire
Université du Littoral Côte d'Opale	Organisme universitaire
Université Paris-Est Créteil Val de Marne	Organisme universitaire

Source : ministère de l'intérieur (2022)

### C. Le CNFPT, une figure « repoussoir »

Pour les associations d'élus interrogées à travers le guide d'entretien et pour les élus rencontrés dans le cadre de notre observation « engagée » et pour la quasi-totalité de nos répondants, il est impensable que le CNFPT s'adresse aux élus locaux à travers la formation. L'histoire du droit à la formation pour les élus locaux s'est toujours construite en opposition au droit commun de la formation professionnelle continue et des fonctionnaires (Camus, 2021). Alors même que en 1992, le CNFPT était pressenti pour être l'opérateur principal de la formation des élus locaux. De plus, Un rapport du sénat intitulé « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion », de 2018, recommandé fortement l'implication du CNFPT dans la formation des élus locaux. Deux recommandations ont été faite la première étendre aux élus locaux, le bénéfice des formations à la reconversion dispensées par le CNFPT et la deuxième permettre aux élus locaux de suivre une préparation aux concours territoriale de la CNFPT. Ces deux recommandations n'ont pas été retenues.

Les acteurs interrogés ne veulent surtout pas rompre la césure entre l'élus et le fonctionnaire, entre le décideur et l'appliquant. Ils ont très peur que le CNFPT, joue un rôle dans la formation des élus locaux. Il ressort de notre analyse que la formation des élus locaux ne peut pas être du même ordre que celle des salariés et notamment des fonctionnaires. Le système doit être spécifique, particulier, différent du modèle professionnel. On observe cependant que L'introduction du dispositif DIFE et les modifications de 2021 créé un rapprochement avec la formation professionnelle en introduisant la plateforme dématérialisée « mon compte élu ». Les organismes rencontrés on fait part de leur crainte sur ce rapprochement. Pour ORG 2, *« aujourd'hui on doit remplir en tant qu'organisme de formation pour élus locaux quasiment toutes les obligations que celles des organismes de la formation professionnelle et ça c'est assez nouveau, on doit avoir un numéro d'organisme de formation, on doit passer sur la procédure Qualiopi. On a vraiment le sentiment d'être alignés sur le droit commun »*.

Un autre organisme de formation des élus, présent sur le marché depuis 50 ans organise régulièrement des formations en partenariat avec le CNFPT ou le public des élus suit la même formation que le public des agents. L'organisme évoque un partenariat historique.

D'après notre analyse, on constate que ce sujet est sensible du fait que si on laisse les élus se former par les agents ou les représentants d'agents on peut avoir un renversement du rôle élu-agent, il faut conserver une autonomie vis-à-vis des services. Un des maires interrogés a participé aux rencontres sur la loi engagement et proximité avec le législateur pour défendre la position du CNFPT comme organisme de formation pour les élus locaux « la question du CNFPT est vraiment tabou, plusieurs élus qui sont en même agents territoriaux ont amené le législateur à réfléchir sur la capacité de cet organisme à former les élus, présent sur tout le territoire, maîtrise le fonctionnement et les enjeux des collectivités territoriales ».

#### **D. Quel profil de formateur pour former les élus locaux ?**

Pour mieux comprendre les besoins des élus nous les avons interrogés sur le profil du formateur qu'il souhaiterait voir leur dispenser des formations. Le formateur joue un rôle important dans la réussite de la formation. Le formateur doit faire preuve d'empathie et construire avec le stagiaire la méthode et le rythme (Barth, et al., 2019)

Verbatim des répondants sur quel profil de formateur

ELU 13 « les élus ou anciens élus, ils ont une véritable expérience de la fonction d'élu ; on ne veut pas des cours théoriques mais pratiques. »

« Formation par des pairs pour des jeunes élus ; on apprend mieux sur certaines situations en étant formés par ses pairs »

ELU 1 « Ça peut être des universitaires, l'apport d'un universitaire est extrêmement intéressant et nécessaire »

ELU 12 « On peut avoir tout type d'intervenant entre l'universitaire qui est dans son monde d'enseignement et puis l'élus qui sur le terrain qui peut amener autre chose. Les jeunes en formation dans vos universités seront en capacité de donner des cours et ça leur permettrait aussi d'avoir un contact aussi ça serait dans les 2 sens. »

ELU 29 « Je pense un élu parce que l'expérience apprend beaucoup, quand vous avez pratiqué et vous avez le recul et quand vous connaissez les dangers de la fonction, quand vous connaissez les rouages, c'est pas mal. Donc avoir des élus qui ont pratiqué, c'est important après à voir aussi des gens qui connaissent des juristes des économistes et professionnels.

L'élus et l'universitaire sont deux profils deux formateurs que les élus souhaitent voir prendre plus de place dans l'organisation de la formation. Pour les maires interrogés, ces deux profils ont de fortes compétences à partager, à transmettre en direction des élus. L'élus ou l'ancien élu est vu comme un acteur qui possède une grande expérience des rouages politiques, de l'action publique, du fonctionnement de la collectivité. L'élus peut partager son expertise et les compétences acquises pendant le mandat avec les nouveaux élus.

L'universitaire est perçu comme un expert en capacité d'apporter des connaissances spécifiques, pointues, vérifiées sur des thèmes que les élus abordent au quotidien : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le management, la gestion des conflits, la RSE, la communication, l'utilisation des outils bureautiques, gestion de crise, les innovations mais aussi des formations plus historiques, sociologiques ou politiques. L'université est composée d'enseignants-chercheurs dans pratiquement tous les domaines que l'élus va devoir traiter. Les organismes de formations utilisent le même réseau de formateurs souvent ceux sont des élus, anciens élus, des agents publics des universitaires et des experts des politiques publiques.

## **§ 4 - Comment est mesurée la qualité de l'offre de formation ?**

### **A. Aucun contrôle de qualité du législateur n'est mis en place**

Aucune instance n'est chargée de contrôler la qualité de l'offre de formation. Une seule obligation légale est imposée aux des organismes agréés de formations en matière d'évaluation. Ils ont l'obligation de faire évaluer par les stagiaires la formation dispensée. Pour ce faire à la fin de la session de la formation, l'organisme fait remplir une fiche d'évaluation. Dans le cadre de notre posture de formateur, nous avons à la fin de nos sessions de formation distribué le formulaire d'évaluation (Voir tableau : 49). Il est à noter que le formulaire est très sommaire. Le formulaire est fourni par l'organisme de formation agréé.

Les conditions dans lesquelles les stagiaires remplissent le questionnaire de satisfaction sont fortement discutables. Cela se fait en présence du formateur et ce n'est pas anonyme. C'est essentiellement un formulaire qui va servir à l'organisme de formation pour récupérer l'ensemble des coordonnées des élus. Ainsi, l'organisme actualise régulièrement son fichier. De plus, il est surtout demandé aux stagiaires d'indiquer leur besoin futur en matière de formation.

De surcroît, c'est uniquement l'organisme de formation qui va traiter et analyser les formulaires d'évaluation.

L'organisme qui sollicite le renouvellement de son agrément, doit joindre à sa demande, son bilan d'activités, le nombre d'élus qu'il a formés et quelques fiches d'évaluation. C'est l'organisme qui va choisir l'échantillon d'évaluation à joindre à son dossier de renouvellement. Ce qui n'est pas de nature à renforcer la démarche qualité. Beaucoup d'organismes jouissant de l'agrément sous-traitent à des prestataires les actions de formation. Dans ces conditions comment mesurer ou contrôler la qualité de ladite formation. Ainsi la sous-traitance d'une partie ou de la totalité de l'offre de formation limite le contrôle qualité par de l'organisme détenteur de l'agrément. Dans cette situation comment s'assurer du transfert de compétences, de l'acquisition réelle de connaissances.

Tableau 49 : Un exemple de questionnaire d'évaluation stagiaire :

	Tout à fait	Plutôt oui	Plutôt non	Pas du tout
Cette formation a-t-elle répondu à vos attentes ?				
Cette formation vous a-t-elle semblé accessible ?				
La méthode d'enseignement vous paraît-elle adaptée ?				
Avez-vous pu travailler sur des exemples concrets ?				
Le niveau des participants vous a-t-il semblé homogène ?				
L'intervenant a-t-il répondu aux objectifs définis ?				
Recommanderiez-vous cette formation ?				
Quels sont les thèmes de formation que vous souhaiteriez suivre dans les mois à venir ?				

Source : d'après les fiches utilisées par un organisme de formation

## B. Quelle est la démarche qualité des organismes de formation ?

Les maires rencontrés ont indiqué que la qualité est un critère important dans le choix de formation. Ainsi en amont ils s'interrogent sur la qualité du contenu et des objectifs de la formation, la qualité du formateur et la qualité de l'organisme de formation. D'après notre analyse des sites de quelques organismes de formation bien référencés, il ressort que ceux-ci mettent en avant leur démarche de qualité. Pour ce



faire chaque organisme indique en première page le nombre d'élus formés, le nombre d'heures de formations dispensées et le pourcentage d'appréciation globale des formations. On peut lire quelques avis d'élus qui auraient suivi des formations.

Pour mettre en avant la qualité de son offre de formation chaque organisme met en avant un classement.

Ils indiquent tous leurs différentes catégories de certifications utilisées : Qualiopi, France compétences et Datadock. Un organisme indique « N°1 de la formation des élus locaux ».

Pour les organismes qui ont un partenariat avec les universités, ils font référence à différents classements supplémentaires. Un organisme indique que dans le cadre de son offre sur la formation diplômante, le classement Eduniversal le classe dans les meilleurs Master. Il est évident que chacun va faire référence au classement qui lui est le plus favorable, alors même que pour le ministère de l'intérieur, il n'existe aucun classement susceptible de prouver la performance ou le rang de l'organisme. Ces classements utilisent leur propre classement comme outil de communication afin de renforcer leur crédibilité et leur attractivité auprès de sa clientèle, sans que cela ne garantisse la qualité de la formation ni l'adéquation aux besoins, (Côme et Rouet, 2022).

## **§ 5 - Les dérives du système : le DIFE**

D'après notre analyse, les élus demandeurs d'une formation à travers le dispositif DIFE, sont peu nombreux. Selon les données de la CDC 1200 élus en 2017 et 6506 élus de janvier à octobre 2019 ont demandé un financement DIFE (Cf. tableau 50). Ces chiffres mettent en évidence de sérieuses dérives financières du système de la formation. Les 18 M€ collectés par la CDC en 2019, ont permis de financer des formations pour seulement 6506 élus. Selon la CDC, 633 dossiers représentent 50% des dépenses totales du DIFE. Ainsi la CDC a dépensé 9 M€ pour seulement 633 élus. La dépense représente 14 218 € par élu. Deux organismes privés ont reçu de la CDC environ 10M€. Il faut tout même préciser que les deux organismes privés sont gérés par la même personne. Ce dispositif est coûteux et ne permet pas de former un nombre suffisant

d'élus. Il devrait être tout simplement supprimé. Aujourd'hui on nous présente l'agrément comme un garde-fou, un contrôle contre les dérives alors que justement c'est l'agrément qui renforce la manne financière que se partagent les quelques organismes de formations. Ces dérives financières s'expliquent par le manque de contrôle sur les organismes agréés et notamment sur les tarifs appliqués.

D'ailleurs ceux qui ont l'agrément vendent des sessions de de formation à des prix exorbitants, un organisme à facturé à la CDC une formation d'un montant de 18 000€ pour 60h de cours de Word. Un seul élu a bénéficié de cette formation.

Tableau 50 : Nombre d'élus ayant suivi une action de formation DIFE par collectivité

Collectivité de l' élu	Nombre d'élus formés	%
Commune	6133	94,3
Département	158	2,4
Région	149	2,3
Intercommunalité	58	0.9
Total	6508	100

Source : IGA-IGAS ; CDC (2020)

## § 6 - Aucun contrôle de légalité n'est prévu

62 % des communes n'ont inscrite aucune dépense au titre de l'année 2018 en matière de formation pour les élus locaux. Ces communes ne respectent pas l'obligation de délibérer sur les dépenses de formation et ne sont pas en mesure de présenter le compte administratif obligatoire 2002. Cependant notre recherche, met en évidence l'absence de contrôle et de sanction en cas de non-respect de ces obligations. Le législateur indique que la formation des élus est un droit et non une obligation et que de ce fait le préfet n'a pas vocation à procéder à la mise en œuvre de l'inscription obligatoire au budget des communes. Seul un élu local a la possibilité de demander à la commune de respecter l'inscription dans le budget de la commune en saisissant la

chambre régionale des comptes. L'obligation n'a aucun pendant juridique. Pour un des organisme interrogé la situation est connu des préfets « je le vois, j'entends bien, je suis responsable dans organisme de formation agréé et l'obligation de formation qui est faite aux élus dès la première année n'est pas respectée, personne ne va venir voir qui se forme ou pas, pour avoir discuté avec eux, les préfets on leur demande de pas trop regarder. Ce n'est pas quelque chose sur laquelle ils vont venir embêter les maires. La formation ce n'est pas un sujet très porteur ».

## Section 3 Un réel besoin de formation

### § 1 - Même si les dispositifs sont peu mobilisés, un réel besoin de formation est exprimé

Pour les organismes rencontrés et les maires interrogés, un réel besoin ou une nécessité de formation existe. Tous les maires interrogés ont répondu que face au contexte actuel, aux responsabilités demandées aux élus, à la montée des exigences des citoyens, les élus ne sont pas suffisamment formés pour faire y faire face dans les meilleures conditions.

Verbatim des répondants à la question les élus sont-ils suffisamment formés ?

ELU 1 « pas du tout ; sur certains domaines comme le budget ils ne comprennent rien »

Elu 5 « non, on n'est jamais suffisamment formé » ELU 10 « on n'est jamais assez formés »

ELU 27 « non c'est une certitude on n'a pas assez de formation »

Elu « non, on manque de formation et notamment dans la ruralité ce qui nous empêche de bien répondre aux citoyens, on n'est pas tous député ; on n'a pas tous des secrétaires de mairie qui font le travail à notre place »

ELU 37 « non mais ce sont les électeurs qu'il faut former » ELU 16 « non car on a aucune information sur les formations qui existe »

Elu le problème n'est pas un problème de formation mais de ligne politique, de projet de société que l'on souhaite mettre en place, il faut une formation politique au sens noble du terme »

Les maires évoquent un certain nombre de compétences essentielles à l'exercice du mandat.

Verbatim des répondants, sur les compétences pour un élu local :

« L'empathie, aimer les gens, savoir écouter, servir, défendre son territoire, représenter les citoyens, être à l'écoute, disponible aimer les gens, être efficace, être compétents, savoir s'exprimer, quelques compétences techniques ».

Les maires interrogés ont tout de même indiqué, que le maire ou l'élu membre d'un exécutif a besoin de compétences spécifiques pour exercer ce mandat.

Verbatim des répondants des compétences spécifiques pour le maire :

ELU 37 « Chef d'orchestre » ELU 22 « avoir une vision » animateur ; un maire on lui demande d'être compétent sur tout, le maire n'a pas le droit à l'erreur, il doit être expert sur tous les sujets

ELU 28 « *avoir une vision, Je dirais plutôt ça nécessite un certain savoir-faire, une certaine expérience, de travailler en groupe. Aujourd'hui quand vous êtes maire, faut savoir déléguer, travailler en groupe. Reconnaître les compétences, mettre tout en musique, arriver à animer. Donc, c'est sûr qu'il faut des compétences dans l'animation. Il faut des compétences, dans le repérage, l'évaluation des gens. Et avoir une vision, et ça, malheureusement, je ne sais toujours pas aujourd'hui si c'est de l'inné ou de l'acquis ou si ça s'enseigne, parce qu'il y a très peu d'élus et de grands élus qui ont vraiment une vision.* »

ELU 29 « il faut un minimum de connaissances pour la mécanique territoriale ».

ELU 26 « *être un gestionnaire* »

ELU 8 « *Alors je pense que pour effectivement, pour assurer un exécutif ou participer à un exécutif, il y a assurément les mêmes compétences de base, mais il y a probablement aussi des compétences, cette fois-ci, plus de management, animer une équipe, s'exprimer en public* »

ELU 5 « savoir gérer »

Les maires ont exprimé les thématiques de formations que les élus devraient suivre pour être efficaces dans l'exercice de leur mandat.

Verbatim des répondants sur les thématiques de formations souhaitées :

Prise de parole en public- communication

Rédiger un discours

Maîtrise du budget -finance

Urbanisme

Animer, gérer une équipe -management

Gestion des réseaux sociaux

Rôle et statut de l' élu –droit et obligation de l' élu

Fonctionnement de la collectivité territoriale

Apprendre le système institutionnel surtout quand on est en ruralité

Pour les organismes, quelques thématiques sont régulièrement sollicitées par les élus, pour ORG 5, « *on a une forte demande sur les formations classiques déjà sur catalogue, comme l'urbanisme, les finances locales, comprendre un budget* ». Pour ORG 2, « *le besoin des élus est sûr comprendre un budget, qu'est que l'épargne brute, il y a des grandes thématiques, mais on constate que ces besoins de formation sont récurrents* ».

ELU 13 « *Il faut des formations transversales communes à tout le monde sur la vie d'une collectivité territoriale, la responsabilité juridique d'un élu et pénale d'un élu sur le fonctionnement des institutions, après il faut des formations sur les grands enjeux de société. Mais pour les maires des petits villages il faut adapter la formation aux enjeux de son territoire. Ils ne sont pas les mêmes*

*que pour les villes moyennes et grandes villes. Dans une grande ville, on va avoir besoin d'apporter des formations complémentaires à l'équipe autour du patron de l'exécutif. »*

Tableau 51 : les catégories de formations financées dans le cadre du DIFE de janvier à octobre 2019.

Catégories de la formation	Montant en €	Total
<b>Communication, prise de parole, discours</b>	6 235 247	34
<b>Compétences techniques liées au mandat</b>	4 094 911	22
<b>Préparation des élections</b>	2 478 035	14
<b>Non classée</b>	1 982 153	10
<b>Langues</b>	1 370 216	7
<b>Formation générale au mandat</b>	1 197 354	7
<b>Management</b>	804 979	4
<b>Informatique</b>	424 316	2
<b>Total</b>	<b>18 587 11</b>	<b>100%</b>

Source : IGA ; IGAS à partir de la CDC (2020)

Notre analyse approfondie des différents catalogues proposés par les organismes de formation agréés confirme l'appétence pour ces thématiques. Le tableau confirme les thématiques plébiscitées par notre échantillon.

L'ancienneté dans le mandat et le parcours universitaire sont des critères importants dans le choix de se former ou non. Les maires qui ont exercé plusieurs mandats déclarent ne pas ressentir le besoin de suivre des formations. L'expérience acquise depuis des années leur semble suffisante.

## § 2 - Les inégalités dans la formation des élus locaux :

Le besoin en formation répond à la démocratisation de l'accès à tous à la fonction d'élu. Mais il reste que les élus sont inégalement formés (Navarre, 2014).

Aujourd'hui, grâce au rapport de L'IGA et de l'IGAS (2020) on peut affirmer que moins de 3% des élus locaux suivent au moins une formation chaque année. Les inégalités sont multiples.

D'abord, les femmes ont tendance à ne pas avoir recours à la formation. Or le non cumul des mandats, l'instauration des binômes femme-homme, pour les élections départementales depuis 2015, ont permis à des femmes d'accéder pour la première fois à un mandat électoral.

Pour répondre à ce besoin plusieurs organismes se sont spécialisés pour les élues femmes, comme « Elues locales » et « Femmes et pouvoir ». Les élus qui ne peuvent pas se former, vont avoir tendance à ne pas s'impliquer dans le mandat. Ils vont décrocher et abandonner toute activité politique. Les inégalités de formations sont un obstacle à l'accès de tous à un mandat électoral (Navarre, 2014). Dans le cadre de notre échantillon, cette tendance des femmes élues qui ne se forment pas a été partagée soit par les femmes maire, que nous avons interrogées ou par les hommes maire qui nous ont indiqué que les femmes élues de leur collectivité demandaient moins voire pas du tout à suivre des actions de formation. Les organismes confirment aussi ce phénomène.

La taille de la commune a une incidence sur les actions de formations. Pour Pierre Camus « plus on est élu dans une grande collectivité, plus il y a des moyens pour se former, plus il y a des responsabilités pour le faire, plus on a des élus avec qui ont une classe sociale d'appartenance, plus ils vont s'inscrire dans une logique de carrière, plus ces personnes vont comprendre l'intérêt de la formation entretenu et aidé par une relation familière avec la formation continue en général et on a l'effet inverse plus on va dans les petites communes moins on a des élus qui se forment ». (Cf. tableau 52). Ainsi le mandat de l'élu n'offre pas les mêmes chances d'accès à la formation.

En 2018, 62% des communes n'ont exécuté aucune dépense en matière de



formation pour les élus locaux, ce chiffre concerne essentiellement les petites communes. Les

*organismes interrogés indiquent que ce sont essentiellement les élus de plus de 20 000 habitants qui se forment. Pour ORG 3, « il est rare de voir des élus issus des communes de moins de 10 000 habitants se forment, pour les communes de moins de 3500 j'en ai aucun qui a suivi une formation. J'ai surtout les communes de plus de 20 000-25 000 habitants, des conseillers départementaux et des conseillers régionaux ».*

Tableau 52. Les dépenses de formation par élu selon la taille de la commune

	Nombre de communes	Dépenses de formation totales en €	Nombre d'élus	Dépense moyenne par élu en €
Plus de 100 000 hab	40	977 860	2 600	376,10
10 000 à 100 000 hab	888	2 869 279	33 384	85,95
2000 à 10 000 hab	4 261	2 512 728	107 925	23,28
Moins de 2000 hab	29 508	2 988 971	345 445	8,65
Nd	210	0	5 629	0
<b>Total</b>	<b>34 907</b>	<b>9 348 832</b>	<b>494 983</b>	<b>13</b>

Source : IGA ; IGAS (2020)

Ce tableau confirme le fait que la taille de la commune est un déterminant dans la formation des élus locaux. Ainsi, plus la commune est importante en nombre d'habitants, plus elle dispose d'indemnités de fonction d'élu et plus elle dispose de budget pour la formation des élus et plus les élus locaux ont la possibilité de suivre une formation. D'après les données du ministère de l'intérieur, 88% des communes de France sont rurales, soit 30 775 communes. Les élus des communes de moins de 10 000 habitants ont peu accès à la formation des élus.

### § 3 - Une meilleure valorisation des compétences

Les maires rencontrés souhaitent que l'état face la promotion réelle de la valorisation

des compétences acquises lors d'un ou plusieurs mandats. C'est notamment les plus

jeunes élus qui sont à la pointe de cette revendication. Mais cette demande est portée par l'ensemble de l'échantillon. Pour ELU 12 « *Le mandat de maire est prenant, mais il permet d'acquérir de solides compétences en management, gestion de la collectivité, la compréhension d'un budget, l'urbanisme, et il faut pouvoir valoriser cette expérience acquise.* »

#### Verbatim des répondants pour une meilleure valorisation des compétences

*ELU 6« il faut développer la vae, on a beaucoup d'élus et de jeunes élus qui font un mandat de maire sans forcément de diplômes, j'ai une expérience acquise pendant 37 ans de mandat, si je pouvais avoir une équivalence je pourrais former les nouveaux élus »*

*ELU 18 « c'est cette capacité à transformer tout ce qu'il on apprend justement en acquis et à le revaloriser ne serait-ce que dans un CV. Il y a tout ce travail aujourd'hui de revalorisation des acquis qui doit être mise en place, ça c'est un manque réel qui existe dans notre pays. »*

*ELU 22 « c'est Fini le temps je pense et d'ailleurs, je le souhaite, Où on pouvait être élu pendant cinquante ans ; et on faisait carrière en politique. Il est donc important que les élus puissent négocier en quelque sorte une réinsertion dans la vie »*

*ELU 33 « la VAE est un bon dispositif ».*

La valorisation des compétences est vivement souhaitée par la totalité de nos répondants. Ils souhaitent pour les plus jeunes d'entre eux une fois le mandat terminé pouvoir capitaliser, transformer toutes les compétences acquises et développer pendant la durée du mandat. Le non cumul des mandats, la féminisation du paysage politique a fait émerger de nouveaux et jeunes maires, qui à les écouter ne souhaitent pas faire des carrières longues. Certains maires rencontrés n'ont pas de diplôme et voit la possibilité de valoriser les compétences exercer pendant le mandat comme très positive. D'ailleurs le législateur en 2015, a introduit le DIFE pour répondre aux besoins

de reconversion des élus. Au départ il n'était prévu que dans ce cadre. Dans le but de démocratiser la formation et permettre à plus d'élus de se former, le législateur permet d'utiliser le DIFE pour des formations liées au mandat. Cette nouvelle disposition a bouleversé le champ du DIFE, d'ailleurs

Aujourd'hui selon les données de la CDC, très peu de formations sont en lien avec la reconversion ou la réinsertion professionnelle.

Sur nos 37 maires interrogés dans le cadre de notre recherche, aucun maire n'a utilisé son DIFE.

Tableau 53 : Nombre d'élus ayant suivi une action de formation DIFE par collectivité

Collectivité de l' élu	Nombre d'élus formés	%
Commune	6133	94,3
Département	158	2,4
Région	149	2,3
Intercommunalité	58	0.9
Total	6508	100

Source : IGA-IGAS ; CDC (2020)

## Synthèse du chapitre 5

Nos répondants ont exprimé un réel besoin de formation pour exercer leur mandat et paradoxalement ils n'ont pas recours à la formation à travers les dispositifs existants. C'est ce non recours à la formation qui nous interpelle. Il est mis en évidence que le système est méconnu des élus. Il n'est pas adapté à la spécificité du profil de l'élu local.

La formation reste une notion lointaine et théorique pour les élus. Qui s'explique par l'absence officielle d'information sur le droit à la formation à destination des 509 000 élus locaux. Ce droit est inégal en fonction de la taille de la commune, du profil de l'élu, du genre de l'élu, de la catégorie socioprofessionnelle. Ainsi les maires ruraux sont exclus d'une partie des financements de la formation. Or ceux sont ceux qui ont exprimé le plus, le besoin de se former. Le profil de l'élu influence le recours ou non à la formation.

Les maires ne se reconnaissent pas dans ce système qu'il juge inadapté à leur fonction. Un système régulé par un agrément qui ne remplit pas les objectifs de qualité de départ. Des organismes de formation agréés qui profitent de l'agrément pour se placer sur le marché pour en tirer des profits financiers importants plutôt que par vocation. L'agrément a fragilisé encore plus ce secteur balbutiant. La sous-traitance, les dérives financières, l'inadaptation aux besoins des différents profils d'élus ne favorisent pas le recours à la formation.

Les élus souhaitent un secteur porté par des établissements d'enseignement public et des associations d'élus. Ils souhaitent que la formation initiale ne soit pas un obstacle à l'accès au mandat d'élu. La formation est indispensable pour permettre l'accès à tous à la fonction d'élu. L'idée d'instaurer une formation obligatoire avant et pendant le mandat se démocratise chez les élus interrogés. Pour cela, il faut améliorer et adapter le système actuel de la formation des élus locaux.

**Introduction**  
**La formation des élus locaux : un secteur peu connu**



**Partie 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?**

**Chapitre 1 :** Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs

**Chapitre 2 :** Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?

**Chapitre 3 :** Comment former les élus locaux ?



**Partie 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

**Chapitre 4 :** Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

**Chapitre 5 :** Présentation des résultats et discussion partielle

**Chapitre 6 :** Discussion générale



**Conclusion**

## Chapitre 6 : Discussion générale

L'objet de recherche doit être mis en relation avec la revue de littérature pour mettre en avant nos résultats obtenus avec les éléments théoriques.

Nous avons analysé les pratiques, les besoins des élus locaux et des organismes agréés pour mieux comprendre le fonctionnement et les paradoxes du secteur de la formation des élus locaux.

La première section traite de notre première proposition de recherche sur le caractère obligatoire de la formation des élus locaux pour donner les compétences à tous les élus sans distinction, d'exercer efficacement un mandat local. La formation doit être un **outil au service de la démocratisation de la fonction d'élu**.

La deuxième section porte sur notre seconde proposition de recherche, la nécessité d'améliorer l'organisation actuelle du secteur de la formation des élus locaux avec la mise en place d'un **secteur spécifique de la formation des élus locaux**. L'amélioration du système est de nature à renforcer la gouvernance publique de la formation des élus locaux.



## **Section 1 : La formation comme outil de démocratisation de la fonction d'élus local**

Nous présenterons dans cette section, le contexte auquel doit faire l'élus pour exercer son mandat.

### **§ 1 - Des compétences de plus en plus fortes et techniques exigées**

La décentralisation entraîne des transferts de compétences importants qui impliquent que les élus disposent de compétences nécessaires pour exercer efficacement leur mandat (Bezes, 2009). Pour François Deluga, le Président du CNFPT, la décentralisation complexifie l'administration des collectivités locales et pour répondre à ce contexte il faut tendre vers un meilleur système de formation des élus en France.

Comme dans la littérature, nos répondants déclarent que la décentralisation, les différentes réformes successives leur ont transféré d'importantes compétences sans compensation financières dans un contexte de défiance et d'exigence des citoyens.

Les compétences requises pour les élus se sont technisées face à la complexité des domaines d'intervention des collectivités locales.

Il est donc essentiel de former suffisamment et régulièrement les élus pour leur donner les capacités de gouverner dans un contexte complexe. Le service public est confronté à une crise démocratique, aux restrictions budgétaires (Carassus et Leblong-Masclet, 2021) aux exigences des parties prenantes (Boyne, 2002) au développement du numérique, à la concurrence du privé qui demande une forme d'adaptabilité des élus. Notre recherche met en évidence la difficulté de plus en plus grande d'exercer un mandat local, des compétences techniques, particulières, spécifiques, pointues et régulièrement actualisées sont indispensables.

Tous les répondants ont fait part de la nécessité de disposer de compétences spécifiques dans divers domaines pour présider un exécutif « les routes, les déchets, la jeunesse, la politique de la ville, l'urbanisme, la gestion de crise, la communication, le numérique, la transition écologique... ». L'idée que les élus doivent gérer les mairies

comme des entreprises à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord, se démocratise dans les collectivités territoriales (Bartoli et Blatrix, 2015). Le mandat d'élu requiert des compétences vastes, variées et techniques pour répondre à cette exigence de performance.

## **§ 2 - Des compétences pour rendre l'élu « efficace-performant »**

Les différentes lois et réformes administratives ont induit une logique de performance de la gestion publique. La LOLF, introduit une batterie de mesures et d'indicateurs qui visent à améliorer l'efficacité de l'organisation (Carassus et Leblong-Masclat, 2021). L'état souhaite que l'administration soit plus efficace et efficiente (Desmarais et Giauque, 2016).

Cette notion d'efficacité, de performance est difficile à définir pour les élus locaux que nous avons interrogés dans le cadre de notre recherche. Cette difficulté de définir la performance publique a été relevée dans notre revue de littérature.

Au départ à la question sur le lien entre performance et élu local, les répondants sont réticents à répondre. Ils ne veulent pas associer ces deux termes. Les maires ne souhaitent pas évoquer la notion de performance publique, qu'ils jugent différente de celle d'une entreprise privée. Pour ELU 18 « *nous sommes le service public, pas dans le privé* ». Puis ils définissent l'efficacité comme la réussite du programme pour lequel ils ont été élus. Ainsi pour ELU 1 « *l'efficacité d'un maire c'est de réussir à mettre en place le programme pour lequel il a été élu et qui sait s'adapter en fonction de la conjoncture aussi. Sinon, on mettra un préfet. C'est peut-être d'ailleurs la différence avec un préfet, c'est aussi la capacité à adapter son programme en fonction de la conjoncture et des imprévus et des demandes nouvelles des habitants* ».

Nos répondants ne font pas de différence entre la performance et l'efficacité. Ainsi ces deux notions renvoient à la réélection pour ELU 27 « *De se faire réélire chaque année et avec de plus en plus de gens qui participent aux élections* ».

Ils définissent tous la performance et l'efficacité par « le scrutin, le bulletin de vote, le citoyen, la réélection ».

### **A. L'utilisation des indicateurs ne fait pas consensus**

Certains élus sont réticents à utiliser la performance par les objectifs. Pour ELU 8 « *Le seul risque de tout ça, c'est que vous ayez... C'est un risque encore renforcé si par exemple vous conditionné la rémunération des fonctionnaires, la rémunération des élus à l'atteinte de certains résultats, c'est que vous n'avez plus que des gens qui fassent la politique de l'indicateur, même pas la politique de l'objectif, parce que ça limite c'est pas mal d'être obsédé par les objectifs qu'on poursuit. Ça peut arriver d'être obsédé par les indicateurs, mais on peut arriver à des dérives* ».

L'efficacité de la collectivité revêt l'atteinte des objectifs pour nos répondants.

Les élus pour répondre à cette exigence de performance doivent définir des outils et des indicateurs de mesure et d'évaluation de la performance (Gilbert, 2000). Or il s'avère qu'il n'existe pas de définition commune de performance ou de définition sur les indicateurs ou outils à utiliser par les collectivités. Ainsi pour ELU 20 « *Là on est dans le registre presque d'une application du management au fonctionnement d'une collectivité. On a des politiques publiques, on a des objectifs dont on peut cerner l'atteinte par des indicateurs, ce n'est pas toujours simple. C'est une démarche qu'il faut avoir faites et il faut s'être posé ces questions-là, ne serait-ce que pour constater qu'on ne trouve pas toujours les indicateurs exacts qui permettent de cerner la performance. Si vous visez la sécurité dans votre ville, bon courage pour aller trouver même là où il y a plein de statistiques des indicateurs qui soit exactement pertinents et qui permettent de mesurer surtout est ce que vous éloignez ou est-ce que vous rapprochez de l'objectif* ».

L'utilisation et surtout la communication des résultats des indicateurs à la population ne sont pas souhaitée par les maires interrogés.

Verbatims de nos répondants sur l'utilisation des indicateurs

*ELU « 19 Il y a deux formes d'indicateurs, Le fait d'avoir mis en place son programme d'actions, c'est la capacité à mettre en œuvre le programme et l'adaptation à la conjoncture. Donc, ça, c'est un fait objectif. Après, de manière subjective, c'est les électeurs qui sont l'arbitre. »*

*Elu 24 « Les indicateurs sont les résultats électoraux »*

*ELU 8 « J'ai 6 ans de mandat et je ne manage pas à coût d'indicateurs, mon seul indicateur c'est comment les habitants vont juger nos actions ».*

Il semble que les élus n'ont pas la même définition du terme « indicateur », il n'y a pas de définition homogène de la performance. Pour ELU 22 *« c'est compliqué dans le domaine public de parler de performance, indicateur, efficacité, c'est beaucoup plus compliqué que dans le domaine privé. Pour moi le meilleur indicateur c'est la réélection »*. Pour ELU 4 les petites communes, *« Le seul indicateur que le maire peut avoir dans les petites communes c'est la population »*.

Si pour l'ensemble des répondants la première réponse c'est *« la satisfaction des habitants »*. Pour ELU 26 *« Là, tout de suite, je dirai que non je n'utilise pas d'indicateurs. En tout cas, pas des indicateurs partagés par tous. C'est au moment de la réélection, si l'élu se représente et est réélu. C'est un indicateur d'efficacité »*.

Pour ELU 28 *« je n'utilise pas d'indicateur, Non, pas du tout. Je vous donne un exemple très clair vous avez le ministère des Finances qui aujourd'hui a les mêmes critères pour évaluer une commune qu'il y a 50 ans, il regarde uniquement l'endettement. Mais aujourd'hui la DGFIP est incapable de dire le maire a dépensé dans des énergies renouvelables, il a une vision de demain, ses investissements. Moi, par exemple, on va me dire que je suis un très mauvais maire parce que j'ai très endetté la commune. Je suis très mal noté parce que la DGFIP ne va pas du tout regarder, si ça a été investi dans des énergies renouvelables, si c'est des investissements rentables, des investissements de demain, etc. Non, il va me dire monsieur, vous êtes une commune de 900 habitants, la moyenne d'endettement c'est de tant et vous êtes nettement au-dessus de la moyenne et c'est tout. Que j'ai*

*fait bitumer 2 hectares de terrain agricole*

*ou que j'ai investi dans les éoliennes, pour eux, c'est la même chose. Et non, il n'y a absolument aucun instrument aujourd'hui qui est capable avec des critères pertinents, de dire si c'est efficace ou pas. Mais moi avec ma commune endettée je suis maire depuis 1995 ».* Les maires de petites communes ne voient pas l'intérêt d'évoquer les indicateurs pour ELU 32 « dans le monde rural, on n'a pas d'indicateur ». Pour ELU 13 « dans la campagne on ne gère pas comme dans les grandes villes ». Certains maires ont pris l'exemple du taux de chômage en précisant que c'était un indicateur que tout le monde regard et compare de commune à commune. Pourtant ils précisent que ce n'est pas la mission principale du maire alors que c'est un indicateur sûr.

## **B. Les indicateurs quantitatifs utilisés par les maires**

D'autres maires évoquent leur définition de la performance, pour eux elle passe par une maîtrise du budget, la réduction des dépenses. Certains avancent des indicateurs :

- Les équipements
- Le nombre de nouveaux habitants de la commune
- Le nombre d'enfants scolarisés
- Le nombre de construction de nouveaux logements
- Bilan social des indicateurs INSEE
- Le nombre de personnes dans le comité de soutien du maire
- Le nombre de label « ville sportive », « 4<sup>ème</sup> fleur »

Tous nos répondants s'accordent sur le fait de ne pas vouloir communiquer sur les indicateurs envers les citoyens. Ils ne souhaitent pas rendre des comptes aux citoyens au sens du Bureau et al., (2010) comme évoqué dans notre littérature. Ils ne communiquent pas, soit par choix, soit par manque de temps, soit car ils se définissent comme des non-experts de la communication. Pour ELU 7 « *je ne communique pas sur les indicateurs non pas par choix c'est parce que c'est vrai qu'on a un savoir-faire mais on*

n'a pas un faire-savoir et ça il faut qu'on travaille dessus ». Nos répondants ne reconnaissent pas d'indicateurs qui soient efficaces avec le temps politique.

Le choix des outils oriente la posture du maire soit sur une approche NPM, soit sur une approche du marché politique. Sur l'approche NPM, seul le benchmarking est un indicateur utilisé par les maires. Ils jugent cet indicateur, pertinent, reconnu et partagé par tous.

Dans le cadre de notre recherche aucun autre outil au sens du NPM n'a été revendiqué si ce n'est les enquêtes des usagers (Bezes et Jeannot, 2019). Pour ELU 19, « *Après, on a des indicateurs qui sont effectivement les résultats électoraux, les sondages que l'on fait... On a un autre indicateur, c'est un sondage que l'on fait tous les deux ans sur la politique municipale, pour voir si on est en progrès ou on régresse, selon les domaines et ça nous permet de corriger le tir. Donc, on a ça comme indicateurs, tous les 2 ans* ». Pour ELU 29 « *je souhaite faire de ma ville, une ville numérique, j'ai demandé à faire du benchmarking dans l'Hexagone, la ville de Pau. Donc j'ai demandé, j'ai écrit au maire de Pau de recevoir chez lui une délégation de la Ville pour voir comment les écoles et la ville sont connectées. C'est ce qui nous permet de puiser les idées* ». Tous les élus indiquent faire du benchmarking mais au sens de regarder ce qui passe ailleurs de bien, pour le reproduire, ce n'est pas dans le but d'évaluer leur action publique. Pour ELU 5 « *on est quand même une collectivité qui a quand même la chance d'avoir une structure administrative. Il faut toujours voir ce qui se passe ailleurs. Notamment dans des collectivités de notre importance, de notre taille, dans des conditions économiques un peu similaires ou autre ; oui* ».

### **C. Des indicateurs qualitatifs utilisés par les maires**

Les élus ne souhaitent pas gouverner avec des chiffres, il n'y a pas de consensus sur la définition, le choix et l'utilisation de tableaux de bord ou tout autre mesure.

Les maires qui utilisent les indicateurs restent sur des indicateurs de satisfaction de la population, enquête après l'installation d'un établissement, calcul du nombre de

partisans dans son comité de soutien d'une année sur l'autre, calcul du nombre de personnes en réunion publique, ils utilisent des indicateurs au sens de Kuhlmann (2010).

Souvent la mise en place de projets, de développement d'une politique publique prend du temps.

Mais la non utilisation est due aussi à un manque de formation, de connaissance d'expertise sur les domaines de l'action politique.

Certains maires ont évoqué l'utilisation de tableaux de bord au sens du NPM. En utilisant les outils issus du privé qu'ils ont appliqué à la gestion publique. Mais là aussi cette utilisation doit s'accompagner d'une formation. Ils ne savent pas quoi mesurer. L'exemple d'une discussion avec un maire d'une ville de 48 000 habitants est révélateur de ce dilemme. Un maire a pris l'exemple du nombre de création de logement sociaux. Il était tiraillé entre ceux à qui cette mesure plairait et ceux à qui cette mesure ne plairait pas du *tout* « *je ne vais pas prendre le risque car j'imagine que ceux à qui ça plait ne vont pas me remercier en allant voter. Par contre je suis certain que la population qui est contre va me sanctionner dans l'isoloir. On doit en permanence calculer le risque de communiquer sur des indicateurs* ».

Toutes ces compétences sont la synthèse des concepts du NPM appliqués aux collectivités locales. Ainsi le face à la décentralisation des compétences le maire gère-t-il avec l'objectif d'atteindre des résultats et de satisfaire « l'usage-client », à l'aide d'indicateurs de performance publique ?

Il apparaît dans l'analyse de nos résultats que nous pouvons dire que les maires n'utilisent pas d'indicateurs au sens du NPM comme présenté dans notre revue de littérature. Les maires déclarent ne pas utiliser d'indicateurs, de tableaux de bord.

Ainsi leur seul indicateur pertinent de performance, est la réélection. La seule mesure de l'évaluation rendue aux citoyens, c'est la réélection. Le seul outil utilisé c'est la réélection.



Il ne ressort pas de nos répondants qu'ils gouvernent selon un modèle de gouvernance présenté dans notre revue de littérature.

Ainsi, ils n'ont pas évoqué de planification, pas de gouvernance entre élus et administratifs, pas d'utilisation de démarche de performance, pas de performance sur le triptyque objectifs-moyens-résultats. Ils n'impliquent pas les citoyens dans le processus d'évaluation des politiques publiques. Les répondants confirment l'absence d'indicateurs et d'instruments de mesure de l'efficience dans les collectivités locales (Mazouz et al., 2015). Ils précisent que le temps politique ne leur permet pas de mettre en place des mesures concrètes d'appréciation de l'efficacité d'une mesure, d'un projet, d'une décision politique en comparant ses résultats aux moyens mis en œuvre. Pour ELU 34 « *Vous avez aussi des gens qui ont un super bilan et qui malheureusement ne vont pas être réélus* ». Pour les répondants il est difficile de mesurer la performance de leur collectivité (Bartoli et Blatrix, 2015). Ils reconnaissent que les communes de strates identiques n'ont pas réussi à proposer un modèle unique de gestion de la performance (Kuhlmann, 2010).

.

#### **D. La réélection, le seul indicateur validé par les maires**

Les notions d'efficacité et de performance revêtent chez les répondants la réélection. Pour ELU 21 « *Si le maire a besoin d'un accord de l'agglo, du préfet, de son conseil, d'un cabinet conseil pour valider les outils à utiliser pour mesurer sa performance, il ya un seul outil validé par tout le monde c'est la réélection.* »

Quand il s'agit d'évoquer l'efficacité de l' élu, tous répondent spontanément un élu efficace c'est celui qui se fait réélire. En ce qui concerne l'évaluation de l'action à travers les indicateurs une grande majorité des répondants l'associe à la réélection. Ils se situent sur l'approche du marché politique mobilisée dans notre cadre théorique. Pour ELU 29 « *on peut être efficace, mais ne pas avoir l'assentiment des électeurs* ».

Les élus agissent pour augmenter leur chance d'être réélus et de s'assurer une place sur le marché politique.

Sur les deux approches mobilisées dans notre cadre théorique, l'approche du marché politique est celle qui est privilégiée par la quasi-totalité de nos répondants. Les choix

efficaces sont ceux qui permettent à l' élu de satisfaire son ambition et d'être réélu (Généreux, 1999).

### **§ 3 - Des compétences pour l' élu communicant**

Bien communiquer pour un maire c'est primordial, communiquer avec les agents, les partenaires, les élus et les parties prenantes. La relation entre les citoyens, les associations, les entreprises et l'ensemble des différents partenaires est axée sur une relation directe avec le maire. Le maire doit maîtriser sa parole publique, la prise de parole en public, le dialogue avec les parties prenantes. Pour ELU 13, *« Ce n'est vraiment pas simple mais il y a encore beaucoup d'électeurs, c'est quand même un peu l'électeur qui commande dans mon domaine, pour qui dire c'est faire, c'est-à-dire que la parole, la parole politique, c'est quelque chose d'un peu magique et donc il y a certains électeurs qui, je le vois, sont attachés à ce que leurs élus à la limite parlent, quitte à ce que ça ne sert absolument à rien, ça ne fasse rien avancer, mais ils vont dire à untel ou une telle, il n'a pas sa langue dans sa poche, il dit les choses. Donc il y a dans le l' élu local, il a aussi une fonction tribunitienne il n'est pas que manager de la collectivité »*.

Les maires nous ont indiqué faire face à différentes parties prenantes avec des ambitions individuelles, nouvelles et parfois contradictoires (Plane, 2019). Tous font attention à leur prise de parole à leur prise de position. Cela suppose des compétences oratoires et de maîtriser la prise de parole en public.

### **§ 4 - Des compétences pour être autonome dans la prise de décision**

Donner les compétences aux élus pour éviter le transfert de pouvoir aux agents et aux différents services ou au DGS. En effet, il faut que les élus aient les compétences nécessaires dans leur prise de décision. Face à la complexité de l'action publique, les élus doivent être en capacité d'évaluer les propositions des agents. L'absence de compétences dépossède l' élu local de son pouvoir de décision, d'où un transfert du

pouvoir aux agents souvent experts dans leur domaine d'intervention. Notre analyse montre que les élus ne disposent pas suffisamment d'informations actualisées dans plusieurs domaines. Ils se reposent sur les associations d'élus et ils délèguent aux agents. Pour ELU 22, *« on n'a pas forcément les informations, L'association des maires est quand même le relais via la gazette des communes et des revues spécialisées »*.

Pour ELU 21 *« on compte beaucoup sur les collaborateurs pour avoir les bonnes informations avant de prendre une décision »*. Tous les répondants ont mis en évidence l'expertise des agents, et reconnaissent que parfois voire souvent que ceux-ci disposent de réelles compétences techniques et actualisées sur les sujets qu'ils ont à traiter. Si l' élu n'est pas suffisamment formé, les agents compétents prennent le pouvoir.

Pour ELU 1 *« j'ai une administration Accessoirement, ils sont payés pour ça, Moi, je ne mets pas mon nez tous les matins dans les textes des machins, des circulaires. C'est à eux ou à elles de m'informer, de mettre en place une cellule de veille. Ce n'est pas le rôle du maire. C'est de plus en plus compliqué. Moi ici j'ai une administration. C'est vrai que le maire d'une commune ou il n'y a pas d'administration c'est compliqué »*.

## **§ 5 - Des compétences spécifiques pour le maire manager**

Il ressort de notre analyse, que les répondants sont soucieux de veiller à la bonne gestion de leur collectivité. La totalité des répondants a décrit le maire comme un « animateur d'équipe, un chef d'orchestre ». La posture du maire manager nécessite des compétences spécifiques pour celui-ci pour bien manager, la collectivité, les services, son équipe municipale, l'opposition. La compétence est ancrée sur des comportements dans l'exercice d'un métier (Condomines et al., 2015). Ces compétences managériales acquises avant ou pendant le mandat sont requises pour bien manager sa commune (Roubieu, 1994). ELU 27 *« il faut des compétences pour mettre en place un programme, travailler avec différents partenaires, la par exemple*

*on s'est fixé comme objectif de remplir une zone d'activité. Un maire manager il doit avoir la capacité sur chaque dossier de trouver la personne idoine, qui va le conseiller, l'accompagner ou sur qui il va pouvoir déléguer. Il faut cette capacité à mobiliser les ressources pour la réussite du projet, ». Les répondants citent comme compétences managériales « la capacité à diriger, à prendre des décisions, à être un leader, la prise d'initiative, savoir animer une équipe, la capacité à mobiliser, la capacité à prendre ses responsabilités ». D'ailleurs les organismes proposent des formations spécialisées sur*

« l' élu employeur ». Il ressort de notre analyse des offres de formation de différents sites internet que cette offre est récente dans leur catalogue.

## **§ 6 - Des compétences spécifiques pour le maire entrepreneur**

Les lois de décentralisation orientent les collectivités vers le développement d'un nouveau management axé sur les compétences entrepreneuriales du maire (Noguera et al., 2015).

Nos répondants ont indiqué à travers leurs discours avoir des compétences entrepreneuriales, en recherchant et en multipliant de nouveaux acteurs dans le montage de projets municipaux. Nous avons mis en évidence dans notre revue de littérature l'orientation entrepreneuriale comme réponse des élus locaux à un contexte d'austérité, de crise économique, crise de confiance, l'enchevêtrement des compétences territoriales (Nobile et Husson, 2017).

Nos répondants ont évoqué « la prise de risque, l'innovation et l'autonomie dans leur prise de décision, la proactivité et la compétitivité ». Ces dimensions ont été évoquées dans notre revue de littérature, la performance d'une organisation dépend de l'utilisation de ces dimensions (Lumping et Dess, 1996).

Nos répondants déclarent endosser différentes compétences entrepreneuriales.

Ils sont actifs, innovent, prennent des risques sans pour autant prendre le risque de se faire sanctionner par les électeurs. Pour ELU 36, « C'est à dire, à l'approche des échéances municipales tu ne me verras pas faire un truc extraordinaire ». Ainsi nos

répondants ne sont pas MEP complet au sens de Huron (2001). Les différentes réponses de nos répondants sur le risque permettent de dire que certains maires ont le profil de maire entrepreneur présenté dans notre revue de littérature. Ils définissent trois sortes de risque : le risque politique, le risque financier et le risque juridique.

Après l'analyse des réponses, il s'agit certes de risque mais toujours avec l'intention de satisfaire la population, le citoyen, l'usager, l'électeur. Les différents exemples de nos répondants témoignent de leur volonté à développer leur territoire dans un contexte de compétitivité entre les territoires avec l'objectif de maintenir ou créer de l'emploi.

Pour ELU 18 *« sur des territoires comme les nôtres, on est dans des situations où il faut quand même savoir aussi, innover, prendre des risques mesurés, je dirai. Des risques qui sont des risques à la hauteur, des possibilités et des moyens dont nous disposons sur le territoire, c'est le quotidien ça ».*

## **A. Le risque politique**

Pour ELU 8, *« Je pense qu'on passe notre temps à prendre des risques, des risques calculés, on passe notre temps à prendre des risques, alors ils ne sont pas toujours documentés, heureusement pour la collectivité, parce que la collectivité est un long paquebot qui avance et qui assure beaucoup de politiques au quotidien dont on ne parle pas forcément. Donc on ne prend pas les risques financiers, mais on passe notre temps à prendre des risques. (...) au moins un risque politique, quand par exemple vous êtes trois fois candidat à l'accueil d'une prison sur le territoire, voilà on a une commune qui est prête ça accueillir et que les deux premières fois vous prenez une grande claque sur le thème « non vous n'êtes pas retenu machin...), vous avez porté un projet, ou quand vous soutenez l'implantation d'une entreprise ou d'un supermarché et que vous vous faites retoquer en commission nationale de l'aménagement commercial, tout ça vous avez pris des risques politiques, parfois même engager quelques crédits d'étude, et qu'au bout du compte l'opération ne se fait pas ».*

## B. Le risque juridique

Pour Elu 18 par exemple il cite comme risque juridique *« j'ai pris le risque de décider de sauvegarder les deux journées de congés aux agents pour l'obligation des 1607 heures, par un biais juridique tangent »*. Pour ELU 04 *« oui j'ai interdit dans ma ville les constructions de maisons de fortune, je les déloge sans attendre la décision de la préfecture »*.

Pour Elu 27, *« Ah oui, je prends des risques, je fais ce que j'appelle la théorie du bilan. Je l'ai fait récemment puisqu'on travaille à accueillir une entreprise, un entrepreneur du Bahreïn qui est un type, je pense qu'il doit être ultra milliardaire et beaucoup de gens me disent mais pourquoi aider un riche ? Donc je leur explique par A+B l'intérêt qu'il y a à accueillir, à ouvrir grand les bras pour cet entrepreneur. Donc, je fais la théorie du bilan. Donc, c'est en clair, voilà ce que ça va nous coûter. Voilà ce que ça va nous rapporter à court, moyen et long terme pour qu'à la fin, on voit bien l'avantage qu'il y a à prendre la décision que je défends. Donc, c'est là où je me sers de mes de mes PowerPoint pour illustrer mon propos. Donc, pour être séduisant, on a proposé à l'entreprise de lui donner un terrain. En fait, on donne des choses qu'on n'a pas le droit de donner. Mais pour le coup, on contourne. Par exemple, donc là, on va faire un montage où on va donner le terrain. Mais ça n'apparaîtra pas comme tel. On va lui donner un bâtiment dont on n'a plus l'usage qui nous appartient. On va lui donner parce qu'on sait que si on ne lui donne pas, il ne fera pas ce projet ici. Et ça, alors moi je n'ai pas honte de le dire. Evidemment, je ne le dis pas devant le préfet ou les services fiscaux, mais à ceux qui, autour de moi, me disent « on n'a pas le droit », je leur dis « écoutez, en faisant ça, on ne vole personne ». Qu'est-ce qu'on fait ? On fait venir une entreprise qui va créer de l'activité, de l'emploi et de la richesse. Donc voilà. Et je considère que dans nos campagnes, on n'a pas d'autre choix pour lutter face aux métropoles qui sont beaucoup plus attractives que des métropoles puisque les métropoles ont des écosystèmes qui les rendent naturellement plus attractifs que les campagnes. Les universités, c'est dans les métropoles, les centres de recherche »*.

Pour ELU 28, « *Il est tout, il est avant tout juridique. J'ai pris des risques pour le maintien de la maison de retraite, j'avais un avis négatif de la DAS au niveau sécurité et tout. Normalement, j'aurais dû fermer. Je ne devais pas prendre de risque. Je fermes la maison de retraite et on ouvrait plus et on perdait 40 emplois et les gens allaient en maison de retraite à 30 km. J'ai refusé de fermer malgré le risque juridique. On a conservé la maison de retraite, avant il y avait 20 emplois maintenant il y en a 40, on a fait une des meilleures maisons de retraite rapport qualité prix de tout le département* ».

### **C. Le Risque financier**

Pour ELU 30 « *Nous, il y a surtout des risques financier parce que sur un territoire comme le nôtre, j'ai l'habitude de dire qu'on n'attrape pas les mouches avec du vinaigre. Donc, s'agissant du développement industriel, on prend des risques. Par exemple, sur des accueils d'entreprises, on construit nous-mêmes des bâtiments relais, ce que ne feraient pas d'autres territoires. Mais on le fait parce que c'est ce qui fait la différence. Finalement, sur tel ou tel dossier, on va réussir à capter une entreprise parce que l'offre qu'on a faite est la plus séduisante et elle nous implique financièrement. Donc, il y a toujours un risque. Le risque politique, c'est qu'effectivement, si on échoue, on ne passe pas le mandat d'après* ».

Les compétences entrepreneuriales sont variées, importantes et particulières. L'élu doit être en capacité de combiner plusieurs ressources, d'animer un réseau porté par une multitude de parties prenantes (Noguera et al., 2015). Ces compétences entrepreneuriales nécessitent un accompagnement d'experts et de réelles capacités entrepreneuriales du maire pour animer, convaincre, négocier, présenter, coordonner et arbitrer entre des compétences différentes.

## **§ 7 - Des compétences pour prendre en compte les citoyens et préserver la proximité**

### **A. Impliquer des parties prenantes, en particulier les citoyens**

Tous les répondants ont indiqué prendre en compte l'opinion des citoyens dans leur prise de décision. Ils établissent une relation singulière avec les citoyens et comprennent que ceux-ci souhaitent de plus en plus être impliqués dans l'action publique (Baslé, 2014).

Pour ELU 8 « *Oui j'ai un système qui s'appelle la permanence du maire, tous les mercredis de 7h à 13h pendant 6h d'affilée, donc 36 personnes par mercredi. Je vous assure que ça marche, pendant 6 ans j'ai vu dix mille personnes. Oui je vais faire le calcul devant vous... admettons qu'on a une quarantaine de personnes chaque mercredi, honnêtement y en a deux d'office qui sont supprimé en été, donc admettons qu'on ait que 45 séances, donc 40 fois 45, ça nous fait 1800 sur une année donc fois 6 ça fait 10800 citoyens rencontrés* ».

L'avis du citoyen est observé, scruté et anticipé par nos répondants comme évoqué dans notre revue de littérature à travers l'approche théorique du marché politique. Tous les répondants évoquent le poids du citoyen dans leur prise de décision. Que vont penser les citoyens « *à l'installation d'éolienne, au fait que la ville est candidate à l'accueil d'une prison, à l'accueil de Amazon, à la mise en place d'une nouvelle ligne de tram...* »

Beaucoup de maires déclarent faire des réunions-consultations publiques pour prendre l'avis des citoyens sur des futurs projets pour ELU 11 « *dès qu'il y avait des gros dossiers, on faisait des réunions publiques. Par exemple, quand il a fallu prendre des actions dans le projet éolien, on a pris des bureaux d'études et après, on a organisé plusieurs réunions publiques avec la population pour avoir son avis* ».

Les maires interrogés ont évoqué spontanément les questions liées au développement durable, à la RSE, à l'économie circulaire essentiellement dans l'objectif de répondre



aux nouvelles exigences des citoyens engagés de plus en plus sur cette thématique. Ils ont dans la volonté politique de satisfaire les électeurs.

## **B. Les outils utilisés pour la démocratie participative**

Les élus veulent innover pour satisfaire le citoyen, pour développer la démocratie participative. Pour ELU 21, *« Sur pas mal de dossier on a associé la population sur des aménagements urbains, des aménagements de rue, réduire la vitesse, régler le problème de circuit autour de certaines écoles, des choses comme ça oui, dans le cadre du conseil citoyen, effectivement ces espèces de réunions voilà, on évoque notre projet puis ensuite on essaye de prendre des idées des uns et des autres, on ne vient pas juste pour valider le projet, c'est beaucoup plus interactif »*.

Là aussi la formation est indispensable comment construire une démocratie participative. Pour ELU 36 *« On a assisté pendant des années à la vague des conseils de quartier où se donnent rdv les habitués, les opposants, les associatifs qui attendent quelque chose de la mairie en échange de montrer leur intérêt. Quel aujourd'hui le bilan de ces conseils de quartier est ce qu'il a fait émerger des citoyens engagés, a-t-il contribué à réduire l'abstention, ça réduire le fossé entre les citoyens et les élus. Il faut une vraie expertise pour mettre en place une réelle démocratie participative »*.

Les maires souhaitent renforcer le concept de co- construction des politiques publiques avec différents acteurs au sens de la New Public Governance présentée dans notre revue de littérature. Les actions sont tournées vers les citoyens avec le développement des budgets participatifs (Rouet et Côme, 2023). Pour ELU 22 *« nous on a mis par exemple, en place une plate-forme participative et un budget participatif, on doit développer comme les pays du nord cette culture de la démocratie participative »*.

Une élue à préciser *« je ne veux pas de système pour récolter les doléances des citoyens, car si je ne réponds pas favorablement à la demande je crée de la frustration je suis maire d'une petite commune je ne peux pas me permettre de créer*

*de la colère ».*

## **§ 8- Des compétences pour accompagner l'innovation dans les collectivités**

Les maires ont fait part de leur besoin d'innover dans les pratiques, dans un renouveau démocratique et dans la prise en compte nouvelle des citoyens (Carassus et Leblong-Masclet, 2021).

Beaucoup ont évoqué le développement et l'utilisation de plateformes numériques, d'application et l'idée d'un territoire connecté. La crise du covid les a amenés à réfléchir à de nouvelles interactions innovantes entre eux et les citoyens, une gouvernance où le citoyen est au cœur de l'action publique (Guenoun et Matyjasik, 2019). L'accent est mis sur la digitalisation, sur l'utilisation d'internet (Côme et al, 2018). Pour répondre à cet enjeu de la démocratie participative, plusieurs maires ont déclaré avoir mis en place des applications numériques facile d'utilisation, pour améliorer instantanément le service rendu aux citoyens. Les maires souhaitent pour mieux répondre aux nouvelles exigences des citoyens développer une forme de démocratie participative numérique.

*Pour ELU 4 « je suis en train de développer une application, où les citoyens peuvent nous interpeller en temps réel, C'est-à-dire je prends un exemple, par exemple quelqu'un sort de sa rue et il voit une anomalie tac il va nous envoyer l'information. On a actuellement je crois à peu près on doit avoir 180 personnes c'est quand même pas mal sur 490 habitants ».*

Les répondants ont mis en évidence la nécessité de développer des coopérations nouvelles avec d'autres collectivités, avec des pays étrangers sur la coopération décentralisée pour créer un réseau au développement de leur territoire. Ainsi une nouvelle gouvernance est possible axée sur la coopération, le travail en réseaux et la territorialisation (Pupion, 2021).

Améliorer les modalités d'accès à la formation, adapter à la réalité des élus, à leurs besoins. Pour cela, il faut connaître les caractéristiques sociologiques des élus, leur CSP (Koebel, 2012).

Tendre vers une meilleure adéquation de l'offre et de la demande et notamment pour les maires et élus des petites et moyennes communes. Ce sont les conseillers municipaux qui sont la cible des organismes de formations car ils représentent 99% des élus locaux. Notre recherche met en évidence les compétences spécifiques requises pour exercer un mandat électif dans un exécutif : compétences en communication, en management, en entrepreneuriat. Ces compétences spécifiques, vastes, diverses, techniques, pointues demandent à être actualisées face aux contraintes réglementaires, législatives budgétaires. Au vu de ce contexte, il faut un système de formation capable de former les élus locaux tant sur le nombre que sur la qualité. Il faut surtout permettre à tous les élus et notamment ceux des petites communes d'accéder à formation adaptée et de qualité.

C'est à cet enjeu que notre future section va apporter des réponses.

Les maires ont mis en évidence un contexte politique difficile et complexe. Ils ont tous le sentiment ne pas être suffisamment formés pour exercer efficacement leur mandat. Si le droit à la formation existe il n'est pas utilisé, moins de 3% des élus y recourent.

Le contexte de restriction budgétaire, des transferts de compétences sans les moyens financiers impose aux élus d'être performants. Les maires interrogés n'ont pas la même définition de la performance.

Une minorité des maires interrogés a déclaré être maire-manager ; maire entrepreneur et utilisent des indicateurs et d'outils de performance au sens du NPM. La grande majorité des maires conditionnent sa performance uniquement à sa réélection au sens du marché politique.

Ces deux positions requièrent des compétences.

Soit le maire au vu de son parcours universitaire, militant, familial, bénévole, syndical associatif ou professionnel dispose de ces compétences acquises avant le mandat qui va lui permettre de communiquer, de gérer, de comprendre, d'être dans l'action managériale ou entrepreneuriale. Soit le maire ne dispose pas de ces compétences

préalablement au mandat et la formation est le seul outil pour acquérir ces compétences nécessaires à l'exercice du mandat.

Pour le maire dont le seul indicateur est sa réélection, il a besoin de compétences pour bien communiquer, comprendre et anticiper les besoins des électeurs. Le maire qui cherche à assurer son maintien sur le marché politique a besoin de compétences pour comprendre le comportement de l'électeur.

Ces deux approches nécessitent des compétences spécifiques, et pour permettre au citoyen lambda d'accéder à la fonction d'élu, la formation initiale est indispensable. C'est l'enjeu de notre prochaine section.

## **Section 2 : Un service public de la formation des élus locaux**

### **§ 1 - Un service public de la formation des élus locaux**

L'ensemble des acteurs de notre recherche sont unanimes sur la question de l'université comme opérateur principal du système de la formation des élus locaux.

L'université est plébiscitée par les maires interrogés, par les experts rencontrés et même par les organismes de formations agréés. En ce qui concerne les organismes agréés il est important de préciser que l'ensemble des catégories aussi bien publiques que privées rencontrées ont indiqué que l'université devait prendre une place plus importante sur le secteur de la formation des élus locaux.

L'université qui forme des millions d'étudiants chaque année n'est-elle pas en mesure d'assurer la formation des élus locaux ? N'est-elle pas en mesure de garantir la qualité de sa pédagogie et du transfert de compétences avec des tarifs défiant toute concurrence ?

D'ailleurs celle-ci le fait déjà en partenariat avec les organismes de formations, mais elles ne servent que de caution pour attirer le client. Les universités développent l'apprentissage en partenariat avec les CFA. Elles ont l'expertise pédagogique, administrative et management de projet et d'ingénierie de formation. De nombreuses universités ont des services de formation continue en partenariat avec des entreprises, pôle emploi. Elles ont déjà à faire à un public autre que les étudiants. Elles ont toutes les ressources nécessaires et peuvent faire un partenariat gagnant avec les associations des maires très présentes sur le territoire.

Ce service public de la formation est la solution pour construire une politique efficace de la formation au service de tous les citoyens. Il doit permettre à tout citoyen d'accéder à une formation de qualité quelle que soit sa formation initiale.

La mise en place d'un service public de la formation formalisé comme celui des agents permettrait d'en finir avec les dérives mise en évidence lors de l'analyse de nos

résultats. Ce service public de la formation peut être porté par les universités en partenariat avec les associations d'élus et les autres établissements publics d'enseignement.

En effet, il ressort de notre analyse que le secteur de la formation des élus locaux doit rester distinct de celui du secteur de la formation professionnelle actuelle des salariés et des fonctionnaires.

Ce service public de la formation des élus locaux, serait une réponse forte du législateur pour mettre fin à ce monopole lié à l'agrément, qui expose le système à des risques de dérives financières. Il est urgent de mettre fin à la délivrance de l'agrément.

Ce service public de la formation spécifique est nécessaire pour permettre aux élus locaux d'acquérir des compétences nouvelles, techniques, spécifiques essentielles et nécessaires au bon exercice de leur mandat. Un élu local, bien formé peut prendre des décisions autonomes face aux agents. Les agents, les services ont généralement une expertise forte sur les sujets propres à la gouvernance des collectivités locales. Il semble au vu des réponses de nos répondants, que si l'élu n'est pas formé il va se reposer sur les services. Ce transfert de pouvoir est dangereux, l'élu doit décider et les services doivent appliquer les décisions. Or aujourd'hui on observe trop souvent des retournements de pouvoir au profit des services.

## **§ 2 - Un service public de formation garant de la diffusion de l'information à tous**

L'ensemble des répondants a déclaré ne pas avoir ou suffisamment d'informations sur ses droits en matière de formation. Aucune information n'est diffusée par la préfecture ou la collectivité au moment de l'installation du conseil délibérant, ni même pendant la durée du mandat. Ce sont essentiellement les associations d'élus et les organismes agréés de formation qui diffusent les informations aux élus. L'information des élus locaux sur leur droit à la formation doit être largement améliorée.

Ainsi L'opérateur public unique pourrait informer directement l'ensemble des élus sur

leur droit en matière de formation. Pour que le droit à la formation des élus locaux soit effectif, il est nécessaire que ceux-ci soient pleinement informés du/des dispositifs existants.

### **§ 3 - Un service public de la formation garant de la qualité**

Aujourd'hui la loi ne fixe pas des critères ou des exigences de qualité. Aucune procédure ne permet de vérifier la qualité pédagogique, le contenu de la formation l'acquisition des compétences.

La question de l'évaluation est importante et notamment dans le système de formation des élus. Dans un système où l'offre est trop souvent sous traitée à des organismes privés sans agrément, comment assurer aux élus la qualité pédagogique des intervenants. L'évaluation des prestataires est indissociable de la mesure de la performance (Côme et Rouet, 2016). L'université a une culture de l'évaluation dans le cadre de sa formation continue.

Une évaluation sérieuse qui va au-delà de la simple fiche d'évaluation très sommaire utilisée par les organismes agréés. Une évaluation qui doit se faire avec l'implication des élus.

### **§ 4 - Un service public de la formation garant de la transparence**

Aujourd'hui aucune donnée chiffrée n'est disponible sur le nombre d'élus qui se forment. Transparence qui doit reposer sur la diffusion de données chiffrées, sur le nombre d'élus qui se forment chaque année. On doit être en mesure de rendre publique régulièrement les données relatives à la formation des élus.

Il faut aller plus loin sur la transparence des tarifs sur les coûts de formation. Il faut des outils qui garantissent la transparence du secteur pour favoriser les pratiques de formations.



## **§ 5 - Un service public de la formation pour garantir la démocratisation de la fonction d'élu**

Tous les répondants s'accordent à dire que le mandat de maire est difficile, délicat, complexe et qu'il faut des compétences spécifiques pour assurer les responsabilités que celui-ci confère.

Beaucoup de nos répondants ont affirmé ne pas suivre des actions de formation car les conditions du système actuel les excluent du fait de la taille de leur commune. Ainsi, 190 000 élus locaux ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction ne peuvent pas prétendre à des formations financées par leur collectivité. Former les élus à la difficulté d'exercer un mandat avec toutes les contraintes auxquelles ils sont confrontés régulièrement, tel est l'enjeu aujourd'hui. Pour leur donner des compétences pour être efficaces et permettre à tous d'accéder à la fonction d'élu, il faut une rupture forte avec le système actuel. Pour ELU 33 « *Dire que tout le monde peut être maire c'est faux. Avec les intercommunalités les petits maires gèrent des budgets que même en 20 ans de mandat de maire dans sa commune ils ne verront jamais, ils sont dépassés par les sommes, par les enjeux* ». Le caractère facultatif de la formation est un frein à l'acquisition des compétences requises pour exercer son mandat efficacement. Comme la formation est volontaire et facultative seulement 3% des élus se forment chaque année, elle doit être imposée par le politique. Nos répondants ont exprimé un besoin de formation adaptée et de qualité. La majorité de nos répondants a émis le souhait d'être formée avant le mandat et accompagnée pendant le mandat et orientée à la fin du mandat.

Une forme de formation « avant le mandat » commune et obligatoire à tous les candidats à un mandat électif via un certificat de compétences peut permettre de réduire l'abstention et le désintérêt de la politique. Préparer le candidat à la fonction d'élu constitue un enjeu important. « Pendant le mandat », des formations adaptées peuvent favoriser l'exercice du mandat dans de bonnes conditions. Et l'accompagnement au moment de « l'après mandat » dans le cadre d'une valorisation des compétences acquises pendant le mandat favoriserait le renouvellement de la classe politique. Les élus partagent le fait que si on veut permettre à « n'importe quel

citoyen » d'avoir accès à un mandat d'élu, alors on doit mettre en place un système de formation ex-ante au mandat. Il est mis en évidence par nos répondants, mais aussi par les experts la nécessité de permettre à tous d'accéder à un mandat.

Pour Michel Koebel, *« les fervents défenseurs de la décentralisation avaient pour ambition de rapprocher les élus des citoyens. Mais la décentralisation, n'a fait que les en éloigner. Car le niveau de responsabilité locale a conduit à une sélectivité sociale toujours plus forte. « plus les positions de pouvoir local sont élevées, plus les élus qui les occupent sont des hommes, plus âgés et dans une catégorie socioprofessionnelle élevée (...) en l'absence de toute politique de formation permettant à tout à chacun de se préparer au travail d'élu ce sont les discriminations sociales habituelles qui prennent le dessus et favorisent ceux qui ont acquis, par leur milieu familial et/ou durant leur cursus de formation et au cours de leur pratique professionnelles, les compétences et les motivations nécessaires à l'exercice du pouvoir. Les élus sont-ils capables de représenter tous les citoyens ? »*. Lors de notre analyse on a observé que les répondants qui détiennent des niveaux d'études élevés, qui sont issus de catégories socioprofessionnelles aisées, qui cumulent les mandats et qui ont une longévité politique ne ressentaient pas le besoin, l'envie ou la motivation de se former. Par contre, la totalité des maires ruraux ont déclarés être démunis de compétences, et exclus du système de formation.

La création d'un service public de la formation des élus, induit la fusion des deux dispositifs existants DIFE et formations financées par les collectivités.

La formation organisée par le service public permet d'éviter que l'action publique soit confisquée par les professionnels de la politique, et doit garantir une démocratie représentative ou chaque citoyen peut être un élu de la République formé et compétent.

## Synthèse du chapitre 6

Lors de notre analyse de terrain, nous avons mis en évidence la méconnaissance du secteur de la formation des élus locaux par les acteurs principaux. Les maires ne connaissent pas leur droit et n'utilisent pas les deux dispositifs mis à leur disposition. Une grande majorité d'entre eux ne respectent pas les obligations légales par volonté politique ou par méconnaissance. Aucun contrôle du respect n'est effectué et aucune sanction n'est prévue pour les inciter à respecter la législation.

Ce n'est pas tant le besoin en matière de formation que notre étude mais en évidence mais c'est essentiellement le « non recours » à la formation. Les maires indiquent tous une situation difficile, un environnement complexifié, des contraintes budgétaires et législatives. Et pour y faire face ils réclament les outils nécessaires pour exercer efficacement leur mandat. Et cet outil c'est la formation.

Le marché politique est spécifique, la fonction d'élu local est spécifique, la formation des élus locaux doit rester spécifique mais organisée de telle sorte qu'elle doit permettre d'atteindre deux objectifs. Le premier c'est la démocratisation de la fonction d'élu local. Et le deuxième c'est la formation comme outil pour avoir des élus formés et compétents au service de l'intérêt général. L'atteinte de ces deux objectifs permettra à n'importe quel citoyen de disposer des compétences nécessaires, une fois élu et ainsi d'exercer efficacement son mandat.

Le système actuel mérite une refonte radicale pour une meilleure organisation du marché de la formation des élus locaux. Il faut mettre un terme à la régulation en supprimant l'agrément. Si le système n'évolue pas, les élus ne vont pas se former davantage à l'avenir.

# Conclusion générale

---

En conclusion, nous présentons les objectifs de la recherche, les principaux résultats. Puis nous exposerons les apports et les limites de la recherche ainsi que les apports managériaux construits à partir de notre recherche.

## § 1 – Les objectifs de la recherche

La formation des élus locaux est un droit individuel reconnu depuis 1992. Pourtant ce secteur est encore largement méconnu et balbutiant. Des compétences techniques, spécifiques, pointues et adaptées sont indispensables pour permettre aux élus d'exercer efficacement leur mandat. A l'heure où les responsabilités des élus ne cessent de croître dans un contexte de restrictions budgétaires, législatives, de défiance des citoyens, de la hausse de l'abstention, de la nécessité de s'adapter à un environnement ou tout bouge régulièrement, les élus locaux ont besoin de compétences. Les citoyens sont de plus exigeants, ont des attentes fortes et demandent d'être impliqués au processus de l'action publique. Cette recherche vise à mieux appréhender un secteur méconnu mais qui a un impact sur les collectivités territoriales, les citoyens et plus globalement sur l'action publique.

D'où notre question de recherche : **comment rendre le système de la formation des élus efficace ?**

Pour y répondre nous avons mobilisé les concepts de la performance publique, le New Public Management et le marché politique. La question centrale consiste à comprendre l'organisation du système de la formation des élus locaux. Ainsi nous avons mis en évidence le rôle de la formation des élus en fonction de la performance recherchée par l'élu local. L'élu doit être performant. Comment se mesure la performance de l'élu ? Si l'élu est dans l'application d'un programme électoral, il peut utiliser des indicateurs au sens du NPM qui vont permettre de mesurer l'efficacité de la collectivité locale. Si

l'élus est dans une logique de marché politique, la seule mesure, le seul indicateur c'est la réélection. Notre recherche a mis en évidence que dans le cadre de la performance au sens du NPM, aucun indicateur ne fait consensus. L'élus conditionne sa performance à sa réélection, à son maintien sur le marché politique.

Pour comprendre le secteur de la formation nous avons choisi comme terrain de recherche les élus locaux et plus particulièrement les maires. Ce terrain nous a permis de répondre à nos deux propositions de recherche.

La première proposition de recherche insiste sur le caractère obligatoire, indispensable de la formation initiale pour les élus locaux.

La deuxième proposition de recherche mis en avant est la nécessité de développer un système spécifique distinct de la formation professionnelle des salariés et des fonctionnaires.

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons choisi une exploration hybride avec des allers-retours réguliers entre le terrain et la théorie. Notre observation engagée de sept années a été complétée par des entretiens semi-directifs de 37 maires. Notre posture à travers l'observation engagée et les postures « d'élus local », « d'élus local et stagiaire en formation » et « formateur pour élus » nous a facilité l'accès au terrain ou habituellement il est difficile de pénétrer. Ce qui explique les peu de données disponibles sur notre objet de recherche. Pour analyser en profondeur le secteur de la formation des élus locaux nous avons en complément de notre observation engagée, interrogé 37 maires, 9 responsables d'organismes de formation agréés et 3 experts de la vie politique. Nous avons donc interrogé 57 acteurs de la formation des élus locaux.

## **§ 2 – Les principaux résultats**

Le chapitre 5 met en avant nos différents résultats et nos premières discussions.

Le secteur de la formation est méconnu et le droit individuel à la formation n'est pas utilisé. Différents freins sont mis en évidence par nos répondants.

Le chapitre 6 présente la discussion autour de deux propositions de recherche, la spécificité du secteur et l'obligation de formation pour les élus. Le secteur de la formation est méconnu, organisé tel un monopole monolithique, pas transparent, pas contrôlé, pas adapté. L'agrément censé servir de garde-fou contre les dérives a au contraire contribué aux dérives que nous avons présentées dans notre chapitre 5.

De plus, le chapitre 6 met en avant les préconisations que nous formulons pour rendre le système des élus plus efficace.

Deux préconisations majeures sont faites, la première est de rendre la formation initiale des élus obligatoire. La deuxième c'est la création d'un service public de la formation des élus locaux. Ces deux préconisations permettent d'améliorer le système actuel et de rendre le système de formation des élus locaux efficace. Ces deux recommandations permettraient d'atteindre plusieurs objectifs, la démocratisation de la fonction d'élu, de respecter le poids de la démocratie (Rouet et Côme, 2023) et de réduire le fossé entre les élus et les citoyens.

## **§ 3 – Les apports et limites de la recherche**

Nous commencerons par présenter les apports théoriques, puis méthodologiques et nous terminerons par les limites de la recherche.

## **A. Les apports théoriques de la recherche**

Les apports théoriques tiennent à l'étude et à la compréhension d'un terrain qui à notre connaissance n'a pas été étudié en sciences de gestion et du management. La formation des élus locaux a fait l'objet de recherche en sociologie, en science politique mais pas dans notre discipline. Notre travail nous a permis d'identifier le seul indicateur de performance publique validé par les élus à savoir la réélection. La réélection permet d'évaluer la performance de l'élu local. En démocratie la réélection, apparaît être l'indicateur le plus robuste pour mesurer la performance du maire.

De plus, nous avons pu mettre en avant que les outils utilisés par les maires dans le cadre de leur évaluation, ne sont pas issus du privé, comme le préconise le New Public Management. Les seuls outils mis en avant dans notre recherche sont ceux liés à l'évaluation de la satisfaction des citoyens-usagers-électeurs.

## **B. Les apports méthodologiques**

Tout d'abord, nous avons à travers notre recherche définie la posture de « L'observation engagée ». Nous proposons de d'enrichir la grille existante « du Rôle du chercheur lors d'une observation » proposée par Gold (1958) et Junker (1960). Pour Crozier et Friedberg, l'observation semble être la méthode la plus adaptée pour comprendre les comportements ou les systèmes d'acteurs. Dans le cadre de notre recherche, nous avons choisi l'observation pour appréhender le secteur de la formation, les comportements des élus et des organismes de formation agréés. Notre posture d'observateur engagé et de participant engagé sur une longue période semble être nouvelle et nous a permis de mieux comprendre un terrain pas étudié dans la littérature académique à notre connaissance.

De plus, dans le cadre de notre recherche nous avons utilisé deux méthodes pour l'analyse de nos données, la méthode de l'analyse par théorisation ancrée et l'analyse à l'aide du logiciel NVIVO en double codage. Ces deux analyses nous permettent de

mettre en avant la rigueur imposée à notre démarche de recherche pour analyser et interpréter les résultats. Nous avons décrit toutes les étapes de notre analyse en prenant soin d'être transparents et précis.

### **C. Les limites de la recherche**

Les limites de la recherche tiennent aux différents acteurs interrogés. Dès notre introduction et tout au long de notre recherche nous avons justifié notre choix de nous intéresser uniquement aux élus et pas aux électeurs. Mais pour approfondir l'analyse il serait intéressant d'interroger le citoyen-usager-électeur. C'est d'ailleurs ce que nous proposons dans les pistes de recherches futures.

### **§ 4 - les Voies de recherche**

Le secteur de la formation des élus locaux est balbutiant, pas étudié et nouveau. Il est possible à partir de notre terrain de recherche de prolonger l'analyse. Il serait intéressant de faire une recherche action au sein d'une ou plusieurs collectivités locales. Commencer cette recherche au début d'un mandat politique pour comparer certains profils d'élus. L'objectif serait de voir les effets de la formation sur les élus, la collectivité et les citoyens sur une période déterminée. Ainsi on pourrait suivre des élus à l'arrivée dans la fonction d'élu et observer leur comportement en matière de formation.

### **§ 5 - Les recommandations managériales**

Nous avons pour objectif dans notre recherche d'être utiles au secteur de la formation des élus locaux. Nos préconisations sont de nature à améliorer le management des maires, des élus en d'autres termes le management public. Nous préconisons de mettre en place un service public de la formation des élus et de rendre obligatoire la



formation initiale des élus locaux. Si on veut préserver la démocratie, il faut préconiser une rupture radicale avec le système actuel.

# La bibliographie

ALFORD J. & O'FLYNN J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

ALLARD-POESI F. (2011). « Le codage n'est pas un "truc" méthodologique ou du codage comme "problématisation" », *Le Libellio d'Aegis*, vol. 7, n° 3, p. 3-8.

ALLARD-POESI F. & MARECHAL G. (2014). « Chapitre 2. Construction de l'objet de la recherche ». Dans : Raymond-Alain Thiétart éd., *Méthodes de recherche en management*, p. 47-75.

ALLARD-POESI F., PERRET V. (2010). « Les conflits de rôles du manager dans la conduite du changement », dans Barabel, Michel ; Meier, Olivier, *Manageur : les meilleures pratiques du management*, Dunod, Paris, p. 390-393.

ALLARD-POESI F., PERRET V. (2014). « Fondements épistémologiques de la recherche », dans THIETART R.-A. (dir.), *Méthodes de recherche en management*, 4e édition, Dunod, Paris, p. 14-46.

AMAR A., BERTHIER L., (2007). « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et Management Publics*, 5, Décembre.

ARROW K.J. (1951). *Social choice and individual values*, J. Wiley/Chapman & Hall, New Haven, New-York.

ARROW Kenneth J. (1950). « A Difficulty in the Concept of Social Welfare », *Journal of Political Economy*, 58, p. 328-346. (Repris dans *The Collected Papers*, vol. 1, BASIL Blackwell, 1984, p. 3-29.)

ARROW, K.J. (1963). « Uncertainty and the welfare economics of medical care », *The American Economic Review*, vol. 53, n° 5, p. 941-973.

ATTALI J. (1972). *Analyse économique de la vie politique*. Paris, Presses Universitaires de France.

AVENIER M.J. (coord.) (1997). La stratégie « chemin faisant », Economica, Paris.

AYACHE M., DUMEZ H. (2011). « Le codage dans la recherche qualitative : une nouvelle perspective ? », Le Libellio d'Aegis, Vol. 7, n° 2, p. 33-46.

BANOUN A., ROCHETTE C. (2017). « Le gestionnaire public au cœur de logiques contradictoires : Le cas des centres de services partagés », Revue française de gestion, Vol. 43, n°266, p.11-30.

BARTH, I. BRASSEUR M. & VOLIA J. (2019). « Chapitre 3. De nouvelles thématiques de formations aux adultes : le cas du management du fait religieux. Étude de la relation entreprise/prestataire. » Dans : Élise Bonneveux éd., GRH, RSE et emplois : Vers de nouvelles approches inclusives, p. 59-82.

BARTOLI A., CHOMIENNE H. (2011). « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? Informations sociales, Vol. 167, n° 5, p. 24 à 35.

BARTOLI A., KERAMIDAS O., LARAT F. & MAZOUZ B. (2011). « Vers un management public éthique et performant », Revue française d'administration publique, vol. 140, n°4, p. 629-639.

BARTOLI, A., BLATRIX, C. (2015). Le grand livre du management public : sens et performance, modernisation et évaluation, défis et logiques d'action. 5ème édition Paris : Dunod.

BASLE M.-A. (2014). « L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance public », Politiques et Management Public, vol. 31, n°3, p. 267-282.

BATESON G. (1972). Steps to an Ecology of Mind : Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology, University of Chicago Press.

BELLANGER E. (2014). « Le maire au xxe siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République ». *Pouvoirs*, vol. 148, n°1, p. 15-29.

BERNIER L. & HAFSI T. (2007). « The Changing Nature of Public Entrepreneurship », *Public Administration Review*, Vol 67, n°3, p. 488-503.

BEZES P. (2005). « Le renouveau du contrôle des bureaucraties L'impact du New Public Management », *Informations sociales* 2, vol. 6, n° 126, p. 26-37.

BEZES P. (2007). « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, vol. 2, n° 35, p. 9-29.

BEZES P. (2009). *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses Universitaires de France.

BEZES P., DEMAZIÈRE, D., LE BIANIC T., PARADEISE C., NORMAND R., BENAMOUZIG D., PIERRU. F & EVETTS J. (2011). « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 53, n°3, p. 293-348.

BEZES P., JEANNOT. (2019). « Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion », Matyjasik Nicolas, Guenoun Marcel. *En finir avec le New Public Management*, Collection gestion publique, Institut de la gestion publique et du développement économique., p.47-76, 2019.

BLOOM B. (1956). *Taxonomy of educational objectives : The cognitive domain*. New York : Donald McKay.

BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2008). *Managing performance, International comparison*, London, Routledge.

BOUCKAERT G., POLLITT C. (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edition, Oxford University Press.

BOUCKAERT G., VAN DE WALLE S. (2003). « Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance' : difficulties in linking trust and satisfaction indicators », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n° 3, p. 329-43.

BOULLANGER H. (2013). « L'audit interne dans le secteur public ». *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, p. 1029-1041.

BOURGUIGNON A. (2009). « Performance et contrôle de gestion », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2ème édition, Paris, Economica, p. 1121-1133.

BOURGUIGNON A. & NØRREKLIT H. (2002). « L'irréductible dimension culturelle des instruments de gestion : l'exemple du tableau de bord et du balanced scorecard. *Comptabilité Contrôle Audit* », vol. 8, n°3, p.7-32.

BOYNE G.A. (2002). « Public and Private Management: What's the Difference? », *Journal of Management Studies*, vol. 39, n°1, p. 97-122.

BOYNE G.A., GOULD-WILLIAMS J. S., LAW J., & WALKER R. M. (2004). « Problems of Rational Planning in Public Organizations: An Empirical Assessment of the Conventional Wisdom », *Administration & Society*, vol. 36, n°3, p.328-350.

BOZIO A. (2015). « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, vol. 29, n° 4, p. 59-85.

BOZIO A. & GRENET J. (2017). « VI / L'évaluation des politiques publiques », Dans : Antoine Bozio éd., *Économie des politiques publiques*, Paris : La Découverte, p. 107-117.

BRANDSEN T., GUENOUN M. (2019). « Le citoyen, un agent public comme les autres ? Espoirs et enjeux de la coproduction des services publics ». Dans : « En finir avec le New Public Management ». Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique.

BRASSEUR M. & MAGNIEN, L. (2009). « Quel est le rôle de l'apprentissage dans la diffusion des pratiques exemplaires : Le cas d'une formation au management ». *Revue internationale de psychosociologie*, XV, 327-355.

BUCHANAN J.M., TULLOCK G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, USA, 384 p.

BUREAU D., MOUGEOT M. & STUDER N. (2010). « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 89-104.

CAMUS P. (2021). « La formation des élus locaux en France (1880-2020) les conditions d'une institutionnalisation instable, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Nantes.

CARASSUS D. & LEBLONG-MASCLET G. (2021). « Impact du Covid-19 sur le pilotage des politiques publiques locales : quelles solutions pour quelles problématiques ? », *Gestion et management public*, vol. 9, n°4, p. 57-63.

CARASSUS D., GUENOUN M., SAMALI Y. (2017). « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et management public*, 2, Vol. 5, n°4, p. 9-39.

CHAPPOZ Y. & PUPION P. (2014). « Une finance propre aux organisations publiques ? », *Gestion et management public*, vol. 2-3, n°, p. 1-2.

CHARREIRE-PETIT S. & DURIEUX F. (2014). « Chapitre 3. Explorer et tester : les deux voies de la recherche », Dans : Raymond-Alain Thiétart éd., *Méthodes de recherche en management*, Paris : Dunod, p.76-104.

CHATELAIN-PONROY S. (2010). « Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg », *Politiques et management public*, Vol 27, n°3, p.73-103.

CHAUVEY J.N. (2006). « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle des Départements français », *Politiques et Management Public*, vol. 24, n°2, p.69-90.

CHEVALLIER J. (1997). « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre.

CHEVALLIER J. (1997). « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, n°115, septembre-octobre, p. 26-37.

CHIAPELLO E. & GILBERT P. (2016). « l'agence des outils de gestion », dans : Vaujany (de), F.-X., Hussenot, A. & Chanlat, J.-F. (dir.), *Théorie des Organisations. Nouveaux tournants*, Paris : Economica, coll. Gestion, chap. 8, p. 177-198.

CHOMIENNE H., CORBEL P. & DENIS J. (2011). « Gestion de la propriété intellectuelle et organisations publiques de recherche : l'éthique à l'épreuve des objectifs de performance », *Revue française d'administration publique*, Vol. 140, n°4, p. 677-692.

COMBESSIE J. (2007). *La méthode en sociologie*. La Découverte.

CÔME et ROUET (2022). « Classement des universités », Paris, CNRS, Séries : « Les Essentiels d'Hermès

CÔME T. & ROUET G. (2016). « Comment évaluer les universitaires ? Efficacité et performance des structures et dispositifs », *Gestion et management public*, vol. 5-1, n°3, p.61-85.

CÔME T., MAGNE S. & STEYER A. (2018). « Être ou ne pas être une smart city : une étude empirique des innovations valorisées sur le site web des villes », *Gestion et management public*, vol. 7-2, n°4 73-101.

CONDOMINES B., HENNEQUIN E. & BORTEYROU X. (2015). « Détection des compétences managériales : Quels sont les atouts du modèle analogique ? », *Revue française de gestion*, vol. 251, n°6, p.49-67.

CROZIER M. (1963). Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation moderne et sur leurs relations en France, Le Seuil, coll. Points et Essais, Paris.

D'HUMIÈRES P. (2013). « La RSE, une valeur pour l'espace public », Vraiment durable, vol. 4, n°2 p. 65-74.

DAMANPOUR F., WALKER R.M. & AVELLANEDA C.N. (2009). « Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations », Journal of Management Studies, vol. 46, n°4, p.650-675.

DAVID A. (1999). Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion, VIIIème Conférence Internationale de l'A.I.M.S, Mai, Châtenay Malabry, France.

DE GAULEJAC V. (2012). La recherche malade du management. Éditions Quæ.

DE VRIES H., TUMMERS L., BEKKERS V. (2018). « A stakeholder perspective on public sector innovation: why position matters ». International Review of Administrative Sciences, vol 84, n°2, p. 269-287.

DEMAZIÈRE D. (2009). « 16. Les élus locaux débutants : Découverte du travail politique et production des professionnels ». Dans : Didier Demazière éd., Sociologie des groupes professionnels : Acquis récents et nouveaux défis. Paris : La Découverte. p. 197-207.

DENZIN N. K., LINCOLN Y. S. (2017). The Sage Handbook of Qualitative Research, 5th edition, Sage Publications Inc, 992 p.

DESMARAIS C. et GIAUQUE D. (2016). « Politique publique et management public, de nouvelles frontières ? ». Gestion & Management public, vol. 4-4, n° 2, p. 1-7.

DIMAGGIO P. (1988). Interest and Agent in Institutional Theory. Institutional Patterns and Organizations, Cambridge University Press, p. 3-22.

DOWNS A. (1957). An Economic Theory of Democracy. New York, Harper and Row.



DRUCKER-GODARD C., EHLINGER S., GRENIER C. (2007). « Validité et fiabilité de la recherche », dans : THIETART R.-A (dir.), Méthodes de recherche en management, 3ème édition, Paris, Editions Dunod, p. 263-293.

DRUCKER-GODARD, C., EHLINGER, S. & GRENIER, C. (2014). « Chapitre 10. Validité et fiabilité de la recherche ». Dans : Raymond-Alain Thiétart éd., Méthodes de recherche en management, Paris : Dunod, p. 297-331.

DUBAR C. (2004). La formation professionnelle continue, La Découverte, Paris

DUMEZ H. (2011). « Qu'est-ce que la recherche qualitative ? », Libellio d'AEGIS, vol. 7, n°4, Hiver, p.47-58.

DUMEZ H. (2013). Méthodologie de la recherche qualitative : Les questions clés de la démarche compréhensive, Vuibert, Paris.

DUPUIS J., CARTON A. & SAINT POL S. (2019). « Le rôle des proximités dans la construction des registres de la confiance à travers le cas des relations mairie-usagers citoyens », Management international / International Management / Gestión Internacional, 2019, vol. 23, n°3, p. 16-29.

EPSTEIN R. (2010). « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF : Les enseignements de la politique de la ville », Revue française des affaires sociales, n°1-2, p. 227-250.

FAURE A. (2015). « Les passions de l' élu local, du notable au médiateur », Histoire@Politique, vol.25, n°1, p. 197- 211.

FAVOREU C. & CARASSUS D. (2021). « XXXIII. Stephen Osborne. De la co-production à la co-cr éation écosystémique de l'action et de la valeur publiques », Stéphanie Chatelain-Ponroy éd., Les grands auteurs en management public. EMS Editions, p. 329-337.

FAVOREU C., CARASSUS D., GARDEY D. & MAUREL C. (2015). « Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que

politique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, n°4, p. 713-734.

FOUCAULT M., FRANÇOIS A. (2005). « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », Dans : *Le management public à l'épreuve de la politique*, Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1, Politiques et management public, vol. 23, n° 3. p. 79-100.

FREEMAN R. E. (1984). *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, Boston : Pitman.

FREEMAN R. E. (1994). « The Politics of Stakeholder Theory », *Business Ethics Quarterly*, vol.4, n°4, p. 409-422.

GARRAUD P. (1989). « Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire », *Politix*, vol. 2, n°5, p. 11-16.

GAULEJAC V. (2012). *La recherche malade du management*, Editions Quæ.

GAVARD-PERRET M. L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A. (2012). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : Réussir son mémoire ou sa thèse*, Pearson Education, France.

GAVARD-PERRET M.-L., HELME-GUIZON (2008). « Choisir parmi les techniques spécifiques d'analyse qualitative », dans : GAVARD-PERRET M.-L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A., (dir.), *Méthodologie de recherche. Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Paris, Pearson Education France, p.247-274

GENEREUX J. (1999). *Introduction à la politique économique*, 4<sup>e</sup> édition, Points.

GHALLAL S., FEIGE F., LOPEZ J-C. (2022). « Proposition d'un modèle de gestion publique entrepreneuriale du Maire », *Vie et Sciences de l'Entreprise*, vol. 214-215.

GILBERT G. (2000). « 6 - Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence ? », Dans : Annuaire des collectivités locales. Tome 20. La réforme de l'intercommunalité, p. 83-90.

GIORDANO Y. (2003). « Les spécificités des recherches qualitatives », dans : GIORDANO Y. (dir.). Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative, Colombelles : EMS, p.11-39.

GLASER B.G., STRAUSS A.A. (1967). La découverte de la théorie ancrée. Stratégie pour la recherche qualitative, Paris, Armand Colin.

GOLD R.L. (1958). « Roles in sociological field observations », Social Forces, vol. 36 n°3, p. 217-223.

GOSSIAUX S., POMMIER P. (2013), « La formation des adultes. Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés », Insee Première, n° 1468.

GUENOUN M., MEYSSONNIER F., & TURC E. (2015). « Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux », Politiques et management public, vol 32/3, p. 265-283.

GUILLEMETTE F. (2006). « L'approche de la Grounded Theory pour innover ? », Recherches Qualitatives, vol. 26, n°1, p. 32-50.

HLADY RISPAIL M. (2002). La méthode des cas : application à la recherche en gestion. De Boeck Supérieur.

HOOD C., (1991). A public management for all seasons? Public Administration

HOOD, C. (1995). « Contemporary Public Management : A New Global Paradigm ? », Public Policy and Administration, 10, 2, p. 104-117.

HUBERMAN M. & MILES M.B. (1991). Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes, De Boeck-Wesmael.

HUBERMAN M.A., MILES B. (2003). Analyse des données qualitatives, De Boeck Supérieur, 2ème édition.

HURON D. (1999). « Le maire entrepreneur politique. Analyse dans les communes françaises de plus de 20 000 habitants », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Nice-Sophia Antipolis.

HURON D. (2001). « Une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies », Politiques et Management Public, vol. 19, n°2, p. 63-81

HURON D. (2021). « Le vaccin contre la Covid-19, un bien public mondial ? Une piqûre de rappel de la théorie du bien-être social aux biens communs », Gestion et management public ,vol. 9, n° 4, p. 171-177

HURON D., SPINDLER J. (1998). Le management public local, LGDJ, Paris.

JEANNOT G. (2008). « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'État », Esprit, n°12, p. 94-109.

JOUIN P. (1996). Déontologie du fonctionnaire territorial ; tentative de clarification des compétences, responsabilités et devoirs des cadres dirigeants des collectivités territoriales, Hôtel de Ville.

JUNKER B.H. (1960). Field Work : an Introduction to the Social Science. Chicago : University of Chicago Press

KAPLAN R., NORTON D. (1996). « Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System », Harvard Business Review, vol. 74, n°1, p. 75-85.

KIRKPATRICK D. L. (1959). « Techniques for evaluating training programs ». Journal of the American Society of Training Directors, vol. 13, p. 3-9.

KOEBEL M. (2009). « De l'existence d'un champ politique local », Cahiers philosophiques, vol. 119, n°3, p. 24-44.

KOEBEL M. (2012). « Pour une réappropriation collective de la démocratie locale », Dans : Pinto (coord.), les sociologues s'invitent dans le débat, Bellecombe-en-Bauges : Les Editions du Croquant, Savoir/Agir, p. 59-69

KOEBEL M. (2013). « Les hiérarchies du pouvoir local », Savoir/Agir, vol. 25, n°3, p. 31-37.

KOEBEL M. (2017). « Sur l'élaboration des politiques locales », La Pensée, vol. 389, n°1, p. 41-50.

KRIEF, N. & ZARDET, V. (2013). « Analyse de données qualitatives et recherche-intervention », Recherches en Sciences de Gestion, vol. 95, n° 2, p. 211-237.

KUHLMANN S. (2010). « Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales : une analyse comparative des expériences de réforme en Grande-Bretagne, en France, en Suède et en Allemagne », Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 76, n°2, p.357-372.

LAGARDE V. (2006). « Interrogation du mythe de l'entrepreneur à travers la trajectoire inégale d'un créateur persistant », Management & Sciences Sociales, Kedge Business School, Entreprendre, un projet de vie (Analyses et interprétations), n°1, p. 69-97.

LE BOTERF G. (2001). Construire les compétences individuelles et collectives, Ed. D'organisation, Paris.

LE BOTERF G. (2013). Construire les compétences individuelles et collectives. Editions Eyrolles, p.51 à 201.

LE DUFF R. & ORANGE G. (1996). « Essai de typologie du Maire-Entrepreneur des grandes villes françaises », Le Maire-Entrepreneur ? dans Le Duff R. & Rigal J.-J. (éd.), Le Maire Entrepreneur ? Pau : Presses Universitaires de Pau, p. 35-69.

LE LIDEC P. (2005). « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités politiques de « l'acte II ». Dans : Politiques et management public, vol. 23, n° 3. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du

quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. p. 101-125.

LEJEUNE C. (2014). Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer, Editions De Boeck Supérieur, 149 p.

LORINO P. (1995). Comptes et récits de la performance. Essai sur le pilotage de l'entreprise, Les Éditions d'Organisation, Paris.

LORINO P. (1997). Méthodes et pratiques de la performance, le pilotage par les processus et les compétences, Les Éditions d'Organisation, Paris.

LORINO P. (1999). « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », Politiques et Management Public, vol.17, n°2, p. 21-34.

LUMPKIN G. T. & DESS G. G. (1996). « Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance », The Academy of management Review, vol. 21, n°1, p. 135-172.

MAGNI-BERTON R. (2016). « L'opinion des citoyens influence-t-elle les politiques ? Regards croisés sur l'économie », vol. 18, n°1, pages 170 à 182

MARSAUD J. (1994). « Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ? », Questions et tentatives de réponses à partir de l'expérience de Saint-Denis, 7ème colloque international de la revue de Politiques et Management Public, 4 Novembre.

MATYJASIK, N., GUENOUN, M. (2019). En finir avec le New Public Management, IGPDE, coll. Gestion publique, Paris.

MAUREL C., CARASSUS D. & GARDEY D. (2011). « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », Politiques et management public, vol 28 n°4, p. 417-442.

MAUREL C., FAVOREU C., GARDEY D., CARASSUS D. (2014). « Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics », 6ème journée d'étude en contrôle de gestion, Nantes.

MAZOUZ B., GARZON C., PICARD P. (2012). « Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance », *Management international/International Management/Gestión Internacional*, vol. 16, n° 3, p. 92-100.

MAZOUZ B., LECLERC J., TARDIF M.J.-B. (2008). *Gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Presses de l'Université du Québec.

MAZOUZ B., SPONEM S. & ROUSSEAU A. (2015). « Le gestionnaire public en question : La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. » *Revue française de gestion*, vol.250, n°5 p.89-104.

MELIANI V. (2009). « Interactions avec l'art numérique : analyses qualitatives des interactions des publics de l'art numérique avec des installations numériques et des sites web de type net art », Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Université de Montpellier III.

MELIANI V. (2013). « Choisir l'analyse par théorisation ancrée : illustration des apports et des limites de la méthode ». *Actes du 3ème Colloque International Francophone sur les Méthodes Qualitatives, Du singulier à l'Universel, RIFREQ*, 9 et 10 juin, Montpellier, France, p.435-452.

MILES M. B. et HUBERMAN A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*, 2e édition, Bruxelles, De Boeck.

MILES M. B., HUBERMAN A. et SALDANA J. (2014). *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*, 3e édition, Newbury Park, Sage.

MILES M.B., HUBERMAN A.M. (2003). *Analyse des données qualitatives*, De Boeck, Bruxelles.

MINET F., MALGLAIVE G. (1995). L'analyse de l'activité et la formation des compétences. L'Harmattan.

MINTZBERG, H. (1983). Le pouvoir dans les organisations, les Éditions d'organisation.

MORRIS M. H. & JONES F. F. (1999). Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24 (1), 71–91.

MOULLIN M. (2006). « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations », *Perspectives on Performance*, Vol.5, N°1, p. 10-12.

MUCCHIELLI A. (2005). Étude des communications : Approche par la contextualisation, Paris, Armand Colin.

NAVARRE M. (2013). « Des carrières politiques sous contraintes de genre : le cas des élues de Bourgogne », Thèse de doctorat, octobre, Dijon.

NAVARRE M. (2014). Les inégalités dans la formation des élus locaux, *Céreq Formation emploi*, n° 128, octobre-décembre, p 65-79.

NISKANEN William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago : Aldine-Atherton.

NOBILE D. (2017). L'orientation entrepreneuriale d'une collectivité territoriale vue à travers le prisme d'une démarche d'accompagnement, *Management et Avenir*, 1, n°91, p. 15-38.

NOBILE D., HUSSON J. (2017), « L'orientation entrepreneuriale d'une collectivité territoriale vue à travers le prisme d'une démarche d'accompagnement », *Management & Avenir*, vol. 91, n°1, p. 15-38.

NOBILE D., SCHMITT C., HUSSON J. (2012). L'élu-entrepreneur, un entrepreneur comme les autres ? acte du CIFEPME – Brest.



NOGUERA F., BORIES-AZEAU I., FORT F. & PEYROUX, C. (2015). « Management des compétences entrepreneuriales territoriales. Résultats d'une enquête exploratoire de terrain », *Recherches en sciences de gestion*, vol. 108, n°3, p. 25-46.

OFFERLÉ M. (2000). *Les partis politiques*, Paris, Presses universitaires de France.

OFFERLÉ M. (2004). *Sociologie de la vie politique française*. Paris : La Découverte.

OLSON M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA : Harvard University Press.

OSBORNE D. (2006). *The New Public Governance Public Management Review* Volume 8.

OSBORNE D., GAEBLER T. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.

PAILLÉ P. (1994). L'analyse par théorisation ancrée. *Cahiers de recherche sociologique*, 23, 147-181.

PAILLÉ P. (1996). L'échantillonnage théorique. Induction analytique. Qualitative par théorisation (analyse). Vérification des implications théoriques. Dans MUCCHIELLI A. (Éd.). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales* (pp. 54-55 ; 101-102; 184-190; 266-267). Paris : COLIN Armand.

PAILLÉ P. (2017). « Chapitre 3. L'analyse par théorisation ancrée ». SANTIAGO Marie., DELEFOSSE éd. *Les méthodes qualitatives en psychologie et sciences humaines de la santé*. DUNOD, 61-83.

PAILLÉ P. & MUCCHIELLI A. (2003). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris : Armand Colin.

PAILLÉ P. et MUCCHIELLI A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, COLIN Armand.

PERRET V., SEVILLE M. (2007). « Fondements épistémologiques de la recherche », dans : PERRET V., JOSSERAND E. (dir.), Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations, Ellipses Edition Marketing, Paris, p. 165-187.

PESQUEUX Y. (2010). « Pour une épistémologie des organisations », HAL - archives ouvertes.

PETTIGREW A. (1997). « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », Revue Française de Gestion, septembre-octobre

PIAGET J. (1967). Logique et connaissance scientifique, Gallimard, Paris.

PINEY C., NASCIMENTO Adelaïde et GAUDART Corinne. Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique : conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés. Un article de la revue Relations industrielles Volume 70, numéro 4, automne 2015, p. 766–787.

PINSON G. (2014). La gauche, la droite, les villes, Métropolitiques, 19 mars.

PIOLLE J.-M. (2001). Valoriser les compétences : un levier pour l'entreprise, Ed. EMS.

PLANE J.-M. (2019). Management des organisations éditions DUNOD.

POINT S. et VOYNNET FOURBOUL C. (2006). « Le codage à visée théorique », Recherche et Applications en Marketing, vol. 21, n°. 4, p. 61-78.

PUPION P.C. (2016). « L'esprit du NPM et les organisations publiques », Gestion et Management Public, 5, 1, pp. 1-3.

PUPION P.C. (2017). « Territoire, gestion publique et pilotage territorial », Gestion et management public, 5, 1, p. 1-3.

PUPION P.C. (2021). Les valeurs du New Public Management et de la Nouvelle Gouvernance Publique, un frein ou une chance pour la gestion de crise de la Covid-19 en France ? Illustration dans le cas des établissements hospitaliers, Gestion et management public, vol. 9, n° 4, p.161-170.

- PUPION P.C., CHAPPOZ Y. (2015). « L'outil de gestion au service du NPM », *Gestion et management public*, vol. 4, n° 1, p.1-2.
- PYUN H. (2013). Hybridation du New Public Management : cas de gestion des administrateurs territoriaux en France. *Management & Avenir*, 65, p.32-47
- QUEYROI Y., CARASSUS D., MAUREL C., FAVOREU C. & MARIN P. (2022). L'innovation publique locale : une analyse de ses impacts perçus en matière de performance publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88, p.431-446.
- ROMELAER P. (2005). L'entretien de recherche Dans *Management des ressources humaines*, p. 101-137.
- ROUBIEU O. (1994). « Le modèle du « manager », L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, vol. 28, n°4, p. 35-48.
- ROUET et CÔME. (2023). *Participatory and Digital Democracy at the Local Level : European Discourses and Practices*, 1st ed, Springer.
- RUBIN H.J. and RUBIN I.S. (1995). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. 2nd Edition, Sage Publications, London.
- SAVALL H. & ZARDET V. (1992). *Le nouveau contrôle de gestion. Méthode des coûts-performances cachés*, Comptables Malesherbes-Eyrolles.
- SAVALL H. & ZARDET V. (2007). *Maîtriser les coûts et les performances cachés*, Economica.
- SAVOIE-ZJAC L. (2000). L'analyse de données qualitatives : pratiques traditionnelles et assistées par le logiciel NUD-IST. *Recherches qualitatives*, 21, p. 99-123.
- SCHMITT C. (2017). Du paradigme de la décision au paradigme de l'agir entrepreneurial, *Gestion 2000*, vol. 34, p. 249 - 256.
- SIMONS R. (1995). « Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal », *Harvard Business Review Press*.

STRAUSS A. et CORBIN J. (1998). Basics of qualitative research : Techniques and procedures for developing grounded theory. Thousand Oaks : Sage.

THEVENET M. (2006). « Tous professionnels ! », Revue française de gestion, vol. 168-169, no. 9-10, p. 15-34.

VALLETOUX P. (2014). « Le maire, un financier pas comme les autres », Le Seuil, « Pouvoirs », vol. 1, n° 148, p. 31 à 42.

VAN ACKER W. & BOUCKAERT G. (2018). « What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning. », International Review of Administrative Sciences, vol. 84, n°2, p. 249–268.

VAN DE VEN A. (1992). « Suggesting for Studying Strategy Process : A Research Note », Strategic Management Journal, vol. 13, p.169-188.

VOORBERG W.H., BEKKERS V.J.J.M., TUMMERS L.G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey Public Management Review vol 17, 2015.

WEBER M. (1919) (trad. fr. 1959). « Le métier et la vocation d’homme politique », in WEBER M. Le Savant et le politique, Plon, Paris, p. 109-201.

WICKSELL KNUT (1896). « A New Principle of Just Taxation », repris par BUCHANAN J. dans « The Constitution of Economic Policy », American Economic Review, vol. 77, 1987.

WITTMAN D. (1989). « Why democracies produce efficient results », Journal of Political Economy, vol. 97, n° 6, p. 1395-1424.

YENNEK N. (2015). « La satisfaction en formation d’adultes ». Savoirs, vol. 38, n°2, p. 9-54.

YIN R.K. (2003). Case Study Research : Design and Methods, Sage.

ZAMPICCOLI L. (2011). « File management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage », Gestion et Management Publics, vol. 9, p. 1-13.

ZARDET V., NOGUERA F. (2013). « Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires », Gestion et Management Public, volume 2/n°2, p. 5-31.

ZERBINATI S., SOUITARIS V. (2005). « Entrepreneurship in the public sector : a Framework of Analysis in European local governments», entrepreneurship & regional development, p. 43-64.

Autres :

Rapport développement durable de Paris, (2018), <https://www.api-site.paris.fr/paris/public/2018%2F10%2FRDD2017.pdf>

Rapports d'activités du CNFEL.

Rapport du sénat (2018) : BONHOMME F., GREAUME M., LEFEVRE A., N° 642 « faciliter l'exercice des mandats locaux ».

Rapport du sénat (2012) : Lefèvre A., N° 94 « la formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires ».

La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux de leur mandat.

Le Code Général des Collectivités territoriales se rapportant à la formation des élus.

## Table des acronymes

AMF Association des Maires de France

ARIC Association Régionale d'Information des Collectivités Territoriales

BSF Balanced Scorecard

CAEU Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CAF cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques

CDC Caisse des Dépôts et Consignations

CEVIPOF Centre de recherches politiques de Sciences Po

CIF Congé Individuel de Formation

CNFEL Conseil National de la Formation des Elus Locaux

CNFPT Conseil National de la Fonction Publique Territoriale

CPF Compte Personnel de Formation

DEG Digital Era Governance

DESU Diplôme d'études supérieures d'université

DGCL Direction Générale des Collectivités Locales

DGFIP Direction Générale des Finances Publiques

DGS Directeur Général des services

DIFE Droit Individuel à la Formation des Elus

DOM-TOM Départements et territoires d'Outre-Mer

DU Diplôme Universitaire

EPCI Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

EPCI-FP Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre

IAE Institut d'Administration des Entreprises

IEP Institut d'études politiques

IGA Inspection Générale de l'Administration

IGAS Inspection Générale des Affaires Sociales

INSEE Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IRA Institut Régional d'Administration

LOLF Loi Organique relative aux Lois de Finances

MAP Modernisation de l'Action Publique

MAPTAM loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MBA Master of Business Administration

MEP Maire entrepreneur politique

NGP Nouvelle Gouvernance Publique

NOTRe loi sur la nouvelle Organisation Territoriale de la République

NPG New Publi Governance

NPM New Public Management

OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economiques

PIB Produit Intérieur Brut

RCT loi de Réforme des Collectivités Territoriales françaises

RGPP Révision Générale des Politiques Publiques

VAE Validation des Acquis d'Expérience

WOG Whole-of- Government

# Table des illustrations

Figure 1 : Fréquence des mots des entretiens semi-directifs.....	9
Figure 2 : Structure de la recherche .....	25
Figure 3 : La démarche de notre recherche.....	26
Figure 4 : Les risques encourus par les maires .....	65
Figure 5 : Le modèle de l'évaluation de la formation de Kirkpatrick.....	108
Figure 6 : Le paradigme interprétativiste.....	119
Figure 7 : La construction de l'objet de recherche dans l'approche interprétative ...	123
Figure 8 : Description de notre raisonnement inductif au départ puis abductif .....	126
Figure 9 : Le processus de recherche qualitatif.....	128
Figure 10 : Application de la méthode par théorie ancrée pour notre recherche.....	133
Figure 11 : Présentation des codes centraux de notre recherche .....	167
Figure 12 : Extrait de la procédure d'encodage.....	173
Figure 13 : Extrait du double encodage.....	174
Figure 14 : design de notre recherche .....	176
Tableau 1 : Les objectifs des différentes réformes de l'Etat.....	38
Tableau 2 : Les compétences respectives des collectivités territoriales .....	39
Tableau 3 : Sociologie des maires en fonction en 2018 .....	62
Tableau 4 : Synthèse des différentes Capacités du Maire selon la littérature mobilisée .....	68
Tableau 5 : Synthèse du NMP .....	72
Tableau 6 : Les variables caractérisant les différents paradigmes : pilotage et contrôle .....	76
Tableau 7 : Type de structure des organismes agréés .....	100
Tableau 8 : Compte administratif de 2016.....	102
Tableau 9 : Les dépenses de formation par élu selon la démographie des communes .....	104
Tableau 10 : Les trois principaux paradigmes épistémologiques .....	117
	293



Tableau 11 : Les types d'exploration.....	124
Tableau 12 : Les 3 types de raisonnement.....	125
Tableau 13 : Les différences entre l'approche qualitative et quantitative .....	127
Tableau 14 : Le Choix de l'analyse par théorisation ancrée.....	131
Tableau 15 : Présentation des sources de nos données secondaires .....	135
Tableau 16 : Les forces et faiblesses des documents .....	136
Tableau 17 : La codification des documents .....	137
Tableau 18 : Les trois degrés de participation du chercheur sur le terrain .....	140
Tableau 19 : Les différents types d'entretiens individuels .....	142
Tableau 20 : Statut des élus interrogés pour tester le guide d'entretien .....	145
Tableau 21 : Les thèmes retenus dans le guide d'entretien .....	145
Tableau 22 : Présentation du guide d'entretien première partie sur le rôle de l' élu : .....	146
Tableau 23 : Présentation du guide d'entretien deuxième partie : les élus et la formation.....	147
Tableau 24 : Présentation du guide d'entretien troisième partie : les élus, la communication, les innovations, la prise de risque.....	148
Tableau 25. Liste des Maires interrogés .....	152
Tableau 26 : La répartition par catégorie socioprofessionnelle .....	154
Tableau 27 : La répartition par âge.....	154
Tableau 28 : La taille de la commune .....	155
Tableau 29 : le Genre de nos répondants.....	155
Tableau 30 : Le plus haut diplôme obtenu .....	156
Tableau 31 : Les catégories des élus interrogés.....	158
Tableau 32 : La typologie des organismes de formations agréés interrogés.....	158
Tableau 33 : La qualité des experts interrogés .....	158
Tableau 34 : Les thèmes abordés avec les organismes de formation.....	159
Tableau 35 : Les thèmes abordés avec les experts .....	160
Tableau 36 : Les 6 étapes de Paillé.....	163
Tableau 37 : Présentation de la codification sur le code « le Rôle des élus » .....	165
Tableau 38 : Modélisation de notre recherche .....	171

Tableau 39 : Critère de validité et fiabilité de notre recherche .....	175
Tableau 40 : Résumé de la collecte empirique.....	177
Tableau 41 : Le design de la recherche.....	178
Tableau 42 : Les dépenses des communes au titre de la formation des élus en 2018 .....	187
Tableau 43 : Le financement de la formation des élus locaux, les montants constatés et les montants prévus en 2018 .....	187
Tableau 44 : Les communes ayant inscrit des dépenses de formation en 2018 .....	189
Tableau 45 : Les principales catégories de formation des organismes agréés proposées aux élus.....	194
Tableau 46 : La typologie des organismes de formation des élus agréés par le ministère de l'intérieur.....	211
Tableau 47 : les montants dépensés pour le DIFE de janvier à octobre 2019.....	213
Tableau : 48 liste des établissements d'enseignement supérieur agréés par le ministère de l'intérieur.....	218
Tableau 49 : Un exemple de questionnaire d'évaluation stagiaire .....	223
Tableau 50 : Nombre d'élus ayant suivi une action de formation DIFE par collectivité .....	225
Tableau 51 : les catégories de formations financées dans le cadre du DIFE de janvier à octobre 2019.....	230
Tableau 52. Les dépenses de formation par élu selon la taille de la commune .....	232
Tableau 53 : Nombre d'élus ayant suivi une action de formation DIFE par collectivité .....	234

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>6</b>
<b>Sommaire</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE : LA FORMATION DES ELUS LOCAUX EN FRANCE, UN SECTEUR SINGULIER ET ENCORE PEU CONNU.</b>	<b>12</b>
§ 1 - Contexte de la recherche	12
§ 2 – L’objet de la recherche	18
§ 3 – Propositions de recherche	21
§ 4 – Structure de la recherche	22
§ 5 – Synthèse de la structure de la recherche	25
§ 6 – La définition de la démarche de recherche	26
<b>PARTIE 1 : LE CADRE THEORIQUE : POURQUOI FORMER LES ELUS ?</b>	<b>27</b>
<b>Chapitre 1 : Les collectivités territoriales, des acteurs publics locaux majeurs</b>	<b>29</b>
Section 1 : Le rôle des collectivités locales	30
§ 1 - Les caractéristiques des collectivités locales	30
§ 2 - Les différents échelons territoriaux :	30
§ 3 - Les collectivités en chiffres	33
Section 2 : L’évolution des collectivités locales	34
§ 1 - La décentralisation et les différentes réformes territoriales :	34
§ 2 - L’émergence d’un champ politique local	38
§ 3 - De vastes compétences pour les collectivités locales	39
§ 4 - Les Collectivités et les réseaux : une multitude de parties prenantes	42
§ 5 - L’Etat et les collectivités : les conditions difficiles d’exercice du mandat	44
Section 3 : Collectivités et évaluation	45
§ 1 - Quelle définition de la performance publique ?	45
§ 2 - Les démarches de performance des collectivités locales face aux réformes	47
§ 3 - Les principaux modèles de performances	48
§ 4 - L’évaluation de la performance : quel pilotage des politiques publiques au service de la bonne gouvernance	50
§ 5 - Collectivités locales et performance publique : l’innovation au service du management public	
52	
Synthèse du chapitre 1	54
	296

## **Chapitre 2 : Quelles approches théoriques pour comprendre la formation des élus locaux ?**

56

Section 1 : Le New public Management	57
§ 1 - Le maire un « Manager territorial »	59
§ 2 - Le Maire entrepreneur et compétences entrepreneuriales	62
§ 3 - Les indicateurs, la clé pour une nouvelle gouvernance performante ?	69
§ 4 - Collectivités locales et élus locaux : quels outils développer pour être performants	73
§ 5 - Quelle est la réelle mesure de la performance pour les élus locaux ?	77
Section 2 : L'analyse en termes de marché politique	82
§ 1 - La théorie du Public Choice	82
§ 2 - La théorie de l'électeur médian	85
§ 3 - Le management du Maire face à l'opinion	87
Synthèse du chapitre 2	91

## **Chapitre 3 : Comment former les élus locaux ?**

93

Section 1 : Le système français de formation professionnelle	94
§ 1 - La formation professionnelle comme outil d'amélioration des compétences	95
§ 2 - L'inégal accès à la formation professionnelle continue	95
Section 2 : Le droit à la formation des élus locaux en France distinct de la formation professionnelle	

96

§ 1 - Les dispositifs de financement	96
A. Le financement par la collectivité	96
B. Le financement par le DIFE	97
§ 2 - Les particularités de la gouvernance de la formation des élus	99
§ 3 - Les inégalités dans la formation des élus locaux	101
Section 3 : Comment rendre les élus locaux « efficaces » ?	106
§ 1 - La professionnalisation des élus locaux	106
§ 2 - La formation un outil pour être un élu efficace	107
§ 3 - Quels sont les effets de la formation ?	108
Synthèse du chapitre 3	110

## **PARTIE 2 : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE, TERRAIN, RESULTATS ET DISCUSSION DE LA RECHERCHE**

113

### **Chapitre 4 : Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques**

115

Section 1 : La posture épistémologique, le début d'une recherche académique	116
§ 1 - Les principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion	117
§ 2 - Le choix de notre posture interprétativiste	118

297

§ 3 - Le processus de construction des connaissances : le choix de la méthode d'analyse qualitative par théorisation ancrée	123
A. Une exploration hybride	123
B. Le raisonnement	124
C. Une recherche qualitative	127
Section 2 : Recueil et analyse des données	134
§ 1 - Recueil de documents écrits	134
§ 2 - L'observation « engagée »	137
§ 3 - Les entretiens semi-directifs	141
§ 4 - Construction du guide d'entretien	142
§ 5 - L'accès au terrain : le choix des personnes à interroger	150
§ 6 - Notre terrain de recherche	151
§ 7 - L'analyse des données	160
A. L'analyse par la méthode de la théorie ancrée	162
B. L'analyse à l'aide du logiciel Nvivo	172
§ 8 - Les critères de validité et fiabilité de la recherche	174
Synthèse du chapitre 4	177
<b>Chapitre 5 : Présentation et discussions partielles des résultats</b>	<b>180</b>
Section 1 : Le secteur de la formation est largement méconnu des élus	181
§ 1 - Un droit à la formation peu ou pas connu	181
§ 2 - Un droit à la formation peu ou pas utilisé	185
§ 3 - Un non-respect Volontaire des obligations définies par la loi	186
§ 4 - Les « supposés » freins à la formation des élus	189
A. Le manque de temps :	190
B. L'offre de formation n'est pas adaptée aux besoins, au territoire de l' élu	191
C. Aucune information officielle sur le droit à la formation	196
D. L'éloignement des lieux de formations	197
E. Pas d'intérêt à se former	197
F. Le profil de l' élu conditionne le recours à la formation	198
§ 5 - Les différentes motivations de l' élu à se former	199
A. Se former pour exercer son mandat dans les meilleures conditions	200
B. Se former pour être un élu performant	201
C. pour préparer l'après-mandat	202
§ 6 - Quels dispositifs mettre en place pour inciter les élus à se former ?	202
§ 7 - La formation des élus locaux doit-elle être rendue obligatoire ?	203
§ 8 - Prérequis, certificat de compétences obligatoire pour être candidat	205
Section 2 : Comment est organisé le marché de la formation des élus locaux en France ?	207
	298

§ 1 - Le monopole de la formation des élus	208
§ 2 - Le secteur de la formation est très critiqué par les élus locaux	209
§ 3 - Quelle structure pour gérer la formation des élus	211
A. Quelle structure pour former les élus ?	211
B. L'université un acteur plébiscité pour la formation des élus locaux	214
C. Le CNFPT, une figure « repoussoir »	219
D. Quel profil de formateur pour former les élus locaux ?	220
§ 4 - Comment est mesurée la qualité de l'offre de formation ?	222
A. Aucun contrôle de qualité du législateur n'est mis en place	222
B. Quelle est la démarche qualité des organismes de formation ?	223
§ 5 - Les dérives du système : le DIFE	224
§ 6 - Aucun contrôle de légalité n'est prévu	225
Section 3 Un réel besoin de formation	227
§ 1 - Même si les dispositifs sont peu mobilisés, un réel besoin de formation est exprimé	227
§ 2 - Les inégalités dans la formation des élus locaux :	230
§ 3 - Une meilleure valorisation des compétences	232
Synthèse du chapitre 5	235
<b>Chapitre 6 : Discussion générale</b>	<b>237</b>
Section 1 : La formation comme outil de démocratisation de la fonction d' élu local	238
§ 1 - Des compétences de plus en plus fortes et techniques exigées	238
§ 2 - Des compétences pour rendre l' élu « efficace-performant »	239
A. L'utilisation des indicateurs ne fait pas consensus	240
B. Les indicateurs quantitatifs utilisés par les maires	242
C. Des indicateurs qualitatifs utilisés par les maires	243
D. La réélection, le seul indicateur validé par les maires	245
§ 3 - Des compétences pour l' élu communicant	246
§ 4 - Des compétences pour être autonome dans la prise de décision	246
§ 5 - Des compétences spécifiques pour le maire manager	247
§ 6 - Des compétences spécifiques pour le maire entrepreneur	248
A. Le risque politique	249
B. Le risque juridique	250
C. Le Risque financier	251
§ 7 - Des compétences pour prendre en compte les citoyens et préserver la proximité	252
A. Impliquer des parties prenantes, en particulier les citoyens	252
B. Les outils utilisés pour la démocratie participative	253
§ 8- Des compétences pour accompagner l'innovation dans les collectivités	254
Section 2 : Un service public de la formation des élus locaux	257
	299

§ 1 - Un service public de la formation des élus locaux	257
§ 2 - Un service public de formation garant de la diffusion de l'information à tous	258
§ 3 - Un service public de la formation garant de la qualité	259
§ 4 - Un service public de la formation garant de la transparence	259
§ 5 - Un service public de la formation pour garantir la démocratisation de la fonction d'élu	259
Synthèse du chapitre 6	262
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>263</b>
§ 1 – Les objectifs de la recherche	263
§ 2 – Les principaux résultats	265
§ 3 – Les apports et limites de la recherche	265
A. Les apports théoriques de la recherche	266
B. Les apports méthodologiques	266
C. Les limites de la recherche	267
§ 4 - les Voies de recherche	267
§ 5 - Les recommandations managériales	267
La bibliographie	269
Table des acronymes	289
Table des illustrations	291
Table des matières	294