LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

REGARDS CROISÉS À PARTIR DE 33 ÉTATS EUROPÉENS

CCRE CEMR
Local & Regional Europe
L'Europe locale & régionale

OLA

le cnfpt

QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

MOT DU PRÉSIDENT DU CNFPT

De manière générale et quels que soient les domaines, la politique comparée est un des meilleurs moyens de penser et de réfléchir un système ou une organisation. Loin du chauvinisme facile qui consiste trop souvent à penser que nous faisons tout mieux que tout le monde en France, ou de l'autre extrême qui laisse à croire que notre système est le pire de tous, la politique comparée permet la nuance, elle permet de déterminer les avantages des différentes voies entreprises, de formaliser aussi qu'il n'y a pas qu'un seul chemin vertueux et ainsi de déterminer les pistes de réformes souhaitables pour améliorer nos politiques publiques.

Il en va de la formation des agents territoriaux et des élus comme des autres domaines. Il est par conséquent fondamental d'apprécier le fonctionnement comparé et tendre ainsi vers un meilleur système en France.

Posséder un établissement public unique, national, déconcentré, et surtout, mutualisateur comme le CNFPT en matière de formation des agents territoriaux, est un réel avantage de la fonction publique territoriale en France, puisqu'il permet une diffusion homogène de la formation sur l'ensemble du territoire, quelle que soit la catégorie de l'agent ou la taille de sa collectivité, tout en étant bien loin des coûts des organismes de formation privée. Bien entendu, il n'est pas indemne d'améliorations possibles, et comme tout système, il est perfectible. C'est à cela que je me consacre depuis plus de dix ans que je préside cet établissement.

Concernant la formation des élus locaux, et face à un écosystème institutionnel local qui ne cesse de gagner en complexité après plus de 35 ans de décentralisation et au gré des législations et règlements toujours plus diserts et complexes, les élus, en particulier celles et ceux ne disposant que de peu d'agents territoriaux dans les collectivités de trop petite taille pour permettre d'avoir une administration conséquente et en capacité de les aider dans leur tâche, se trouvent souvent fort dépourvus que ce soit dans la gestion quotidienne de leur collectivité mais également face à la machine étatique toujours tentée par la recentralisation.

Le législateur se penche depuis longtemps sur cette problématique mais n'a pas encore trouvé de système satisfaisant et permettant une formation équitable, suffisante et de qualité, le tout à un coût acceptable pour la collectivité. Il est en effet essentiel que nous garantissions à tous les élus de France les moyens d'exercer leur mandat dans les meilleures conditions et de pouvoir lutter ainsi contre le renoncement qui frappe trop d'entre eux. La décentralisation est vaine si elle n'est pas incarnée par des élus en capacité de gouverner.

AVANT-PROPOS

FRANCE BURGY

DIRECTRICE GÉNÉRALE DU CNFPT & VICE-PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES ÉCOLES ET INSTITUTS D'ADMINISTRATION

L'étude consacrée « aux formations des agents publics et des élus locaux en Europe » conduite par le CNFPT avec l'appui de l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA) et du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) part d'un double constat : la difficulté de comparer les différentes « fonctions publiques locales » en Europe et l'impérieuse nécessité de le faire. En effet, que ce soit en Europe occidentale ou centrale, dans les États fédéraux ou unitaires, le service public est confronté à une problématique commune : celle d'adapter son personnel et ses élus à une multitude de changements et un cadre réglementaire en constante évolution, tout en répondant de la manière la plus efficace possible aux besoins des citoyens, de plus en plus exigeants.

Face à ces défis, il est évident que le niveau de formation des élus et des agents locaux, leur capacité d'adaptation ainsi que leurs qualifications doivent progresser, à l'ère de la transition numérique, de l'expansion du secteur privé et de la crise démocratique qui touche l'Europe.

Bien que chaque pays possède son propre système de formation, un certain nombre de facteurs viennent influencer la mise en œuvre de ces dernières, comme la nature de la fonction publique, le caractère unitaire ou fédéral du pays, le cadre juridique, la culture du recrutement, l'importance du tissu associatif, les financements, le contexte politique… Comparer ces pays permet de mieux connaitre leur niveau d'ancrage dans une Europe qui se veut plus sociale et démocratique, mais permet surtout d'observer certaines de leurs singularités institutionnelles. Globalement, deux tendances se dessinent concernant les types de formations : le premier, un système de formation universitaire; le second, plus long, avec une école

d'application postuniversitaire qui continue la formation. Autre observation, alors qu'il est possible de dégager des typologies clairement identifiables concernant la formation des agents d'Etat à travers l'Europe, il est plus compliqué de faire des catégorisations concernant les agents et élus des niveaux locaux ce qui laisse penser que la décentralisation reste souvent un oubli du volet des ressources humaines et qu'il y a peu de réflexion au niveau européen à ce sujet.

Cette étude est donc la première à mettre en lumière les éléments clés de ces différents systèmes de formation, avec leurs avantages et inconvénients, afin de comprendre comment améliorer les compétences et qualifications de façon à renforcer l'efficience du service public. Surtout, elle offre la possibilité de jauger du niveau d'avancement des différentes régions d'Europe en termes d'autonomie locale et de démocratie, puisque, alors que dans certains pays, le droit pour les fonctionnaires de recevoir une formation est inscrit dans la Constitution, dans d'autres, cette même formation est à la charge de l'agent. Comprendre les besoins en formation des élus et des agents d'un pays nécessite l'étude de ses différents échelons administratifs ainsi que leurs compétences respectives et le fonctionnement des élections locales ; ce à quoi se consacre, entre autre, la première partie de l'étude. Mais il s'agit avant tout de capter les « traditions » et « habitudes » managériales propres au pays, puisque celles-ci marqueront indéniablement le contenu même des apprentissages, formations initiales et continues à destination des élus et agents locaux.

Ce rapport s'inscrit donc dans un long travail de recherche, afin de prendre connaissance, de la manière la plus transparente et objective possible, de données concrètes chiffrées, factuelles et juridiques, au service d'une meilleure compréhension de la gouvernance locale européenne, d'autant plus que le climat politique actuel semble démontrer la réelle nécessité d'un tel travail de vulgarisation du fonctionnement du système de formation en Europe.

SOMMAIRE DE L'OUVRAGE

02 **MOT DU PRÉSIDENT DU CNFPT**

03 **AVANT-PROPOS DE FRANCE BURGY**

I - PRÉSENTATION ANALYTIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE

06 INTRODUCTION

12 ANALYSE

26 LES FORMATIONS, INITIALE ET CONTINUE, DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN EUROPE

II- LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES/APPROFONDIES

A.LES EXEMPLES D'ÉTATS FÉDÉRAUX

46 LE CAS DE L'ALLEMAGNE
69 LE CAS DE LA RUSSIE
87 LE CAS DE LA BELGIQUE (FLANDRE ET WALLONIE)

B.LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS RÉGIONAUX

111 LE CAS DE L'ESPAGNE
128 LE CAS DE L'ITALIE

C.LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES

146 LE CAS DE LA FRANCE
176 LE CAS DE LA TURQUIE
192 LE CAS DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE
213 LES CAS DES ÉTATS BALTES
263 LE CAS DES ÉTATS DE VISEGRAD

D. LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS UNITAIRES

289 LE CAS DES ÉTATS NORDIQUES
324 LE CAS DES PAYS-BAS
343 LE CAS DE L'ANGLETERRE
367 LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE D'IRLANDE

383 **E. LE CAS DE LA GRÈCE**

410 **III- CONCLUSIONS & PERSPECTIVES**

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

INTRODUCTION

COMPARAISONS EUROPÉENNES DES POLITIQUES DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX

PROPOS INTRODUCTIF

Stéphane Guérard et Pierre Camus

Il est important d'étudier comment les acteurs principaux – les agents publics et les élus – de la gestion des services publics locaux, sont formés lors de la prise de leur fonction ou mandat et durant l'exercice de ces derniers. Parce que la bonne formation des gestionnaires de l'action publique locale est à coup sûr un gage de productivité et de qualité des prestations de service public servies aux usagers, comme cela est unanimement ressorti de cette étude.

Mais, de quelle manière la formation à destination des élus et des agents publics locaux est-elle organisée en Europe ?

Voilà bien la question majeure, qui est au cœur de cet ouvrage : quand (au début ou durant toute leur carrière, en fonction toutefois de leur « statut juridique »), par qui, comment, sur quoi, pourquoi, voire pour quels objectifs, avec quels moyens financiers et quels résultats, les agents publics locaux et les élus locaux sont-ils formés en Europe ?
C'est à cette multitude de questions que la collecte de données statistiques et chiffrées de 33 États ainsi que les articles approfondis réunis sur certains exemples nationaux européens (Allemagne, Angleterre, Belgique-Flandre, Belgique-Wallonie, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République d'Irlande, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Suède et Turquie) vont tenter de répondre.
Mais, au préalable, seront présentées succinctement les fonctions publiques locales des États étudiés (I), avant d'analyser distinctement les collectes de données afférentes à la formation initiale des agents publics locaux (II) ainsi qu'à leur formation continue (III), et enfin, à la formation – entendue au sens logiquement large – des élus locaux (IV).

I – Présentation des fonctions publiques locales des États étudiés

Peu d'États ont été en mesure de répondre au chiffrage du nombre d'agents publics locaux (APL) en formation initiale. Sur les 9 États (Bulgarie, Espagne, Finlande, Grèce, Lituanie, Luxembourg, République de Moldavie, République tchèque et Slovaquie), dont l'équipe a répondu à cette question, il est évident que le nombre d'APL initialement formés est peu élevé, d'autant que les précisions apportées par ces équipes, dans l'annexe n°1 de la synthèse des questionnaires en ligne, laissent supposer non seulement que les chiffres obtenus ne sont pas toujours fiables (ainsi, en Slovaquie, le chiffre des APL en formation initiale

1- Nivat (A.), Dans quelle France on vit, Fayard, 2017, p. 302.

intègrent quelques élus locaux…) mais aussi que tous les APL nouvellement recrutés n'en bénéficient pas. Ainsi, en est-il, dans certains États européens par exemple, des contractuels et des personnels non encadrants.

Incidemment, on peut noter que les États scandinaves (Finlande, Norvège et Suède), fortement décentralisés et dotés d'administrations locales aux compétences nombreuses et étendues, disposent de fonctions publiques locales numériquement importantes au regard de leur population active nationale, tout comme d'ailleurs la Slovénie.

Reste, *in fine*, à souligner qu'au regard de l'ensemble des effectifs de la FP de chaque État considéré, le nombre des APL est un bon indicateur du niveau de décentralisation de chaque État européen.

Les données collectées ont aussi permis de préciser les fonctions publiques locales au regard de l'égalité des genres, des « statuts » (titulaire ou non) et de la pyramide des âges.

L'égalité des genres est loin d'être atteinte dans les FPL européennes, mais quelques États y sont presque arrivés (Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Serbie) ; reste que, lorsque l'écart des genres y est constaté, il est d'au moins les deux tiers voire les trois-quarts en faveur d'un des deux sexes : le plus souvent, le sexe féminin (Bulgarie, Espagne, Estonie, Flandre, Pologne, Roumanie, Russie, Suède et la Wallonie), et donc plus rarement le sexe masculin (Irlande, Malte et Slovaquie). Toutefois, l'égalité ou l'inégalité des genres en cache souvent une plus fondamentale, sur laquelle peu de renseignements nous sont parvenus : la faible représentation des femmes dans les postes à responsabilité de l'administration locale, et par suite, l'inégalité des rémunérations au détriment des femmes …

Quant à la distinction statutaire entre les titulaires et les non-titulaires, elle est beaucoup plus marquée, en fonction des États et rares sont ceux qui ont une répartition quasiment égalitaire entre les deux groupes, tels que l'Espagne, l'Estonie et la Moldavie. Le plus souvent, quand un des deux groupes est majoritaire, il l'est très fortement, aux moins aux deux tiers voire aux trois-quarts, et même parfois plus. Ainsi, les non-titulaires sont massivement représentés dans les fonctions publiques locales de Flandre, des Pays-Bas et de Wallonie ; ce qui en fait des systèmes d'emploi. Alors que, finalement, le système de carrière dans la FPL est prédominant en Europe : Allemagne, Bulgarie, Finlande, France, Italie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie et Turquie ; et ce, même s'il comporte désormais des variantes. En effet, les réformes récentes ou en cours des fonctions publiques européennes, et pas seulement locales, ont tendance à « travailliser » les systèmes d'emploi sans toutefois les abandonner totalement. Reste à savoir si ces évolutions aboutiront à une mutation ou à une adaptation du système d'origine… Les résultats, en fonction des États en réformes, pourraient être très variables d'un État européen à un autre.

II – La formation initiale des agents publics locaux en Europe

Fondement de la formation initiale

Alors que 20 États[2] connaissent un fondement juridique – en général, plutôt d'origine législative – pour l'obligation de formation initiale des APL, 12 États[3] n'en connaissent apparemment pas et un seul (la Finlande) renvoie aux collectivités locales le soin de le décider.

2 Croatie, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Turquie.

3 Allemagne, Bulgarie, Espagne, Estonie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Suède et Wallonie (Belgique).

On peut dès lors autant constater que regretter que, dès le début de la carrière de l'APL, la formation professionnelle ne soit pas, dans un nombre non négligeable d'États européens, une priorité, d'autant que les États concernés ne sont pas systématiquement les États européens les plus pauvres. Toutefois, il est important de souligner, et les études approfondies le démontrent, que, pour beaucoup d'États européens n'instituant pas une formation initiale lors de la prise de fonctions de l'APL, la formation initiale repose grandement sur la formation universitaire de base, qui est parfois, comme en Allemagne, imposée et financée par les futurs employeurs publics.
De plus, le nombre important d'États, ayant légalement institué cette obligation, laisse songeur au vu du petit nombre d'États en capacité de fournir des données chiffrées sur le nombre d'APL en bénéficiant. Par suite, et ceci peut alors expliquer cela : la très grande majorité des États ayant répondu, soit 18 sur 31, concèdent que la formation initiale des APL est identique à celle des AP nationaux ; ce qui peut donc expliquer la difficulté d'obtenir des statistiques claires, et surtout distinctes, de ces deux catégories, principales et communes, aux États européens, d'AP.

Nature de la formation initiale

Une large majorité d'États européens – soit 18 sur les 31 ayant répondu à cette question – a consacré, le plus souvent légalement, le droit individuel à la formation des APL. Ce droit est exercé par les APL sous toutes formes possibles d'enseignement : les choix sont apparemment très diversifiés en Europe sur le plan des méthodes pédagogiques en matière de formation professionnelle initiale, comme d'ailleurs continue.
De même qu'une très large majorité d'États européens – soit 22 sur les 32 ayant répondu à cette question – sanctionnent la présence des APL par la délivrance, en général, de certificats d'aptitude et/ou de spécialité, mais très rarement, de diplômes universitaires.

III – La formation continue des agents publics locaux en Europe

Fondement de la formation continue

Sur les 29 États ayant répondu à cette question, seule un peu plus de la moitié – dont la répartition géographique est dispersée en Europe – a consacré l'obligation – en général légale – de formation continue au bénéfice des APL. Ce qui signifie que la formation tout au long de leur vie professionnelle pour les APL est loin d'être une évidence dans un grand nombre d'États européens. Cela laisse aussi penser qu'au XXIè siècle, non seulement des efforts sont à effectuer en ce domaine au fur et à mesure de l'approfondissement attendu de la décentralisation, mais aussi qu'un marché de la formation continue des APL est en devenir d'évolution et de développement en Europe, parce que, apparemment, certains États n'ont ni tradition, ni expertise en ce domaine.
Ce à quoi fait écho l'annexe n°1 de la synthèse en ligne, au sujet de l'Irlande, de la Lituanie, du Monténégro, ou encore, de la Turquie, à tel point que certains de ces État l'organisent sur une base juridique « incertaine ». C'est ainsi qu'en Flandre, ce n'est pas un droit pour les APL mais un outil de GRH à la discrétion des collectivités locales employeuses. Cela prouve, qu'avec ou sans fondement juridique, qu'elle soit ou non consacrée comme un « droit », la formation continue constitue bien un besoin impératif de montée en compétences des APL simultanément à l'accélération des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

Mais, plus problématique voire source d'interrogations et de réflexions, la très grande majorité des États ayant répondu, soit 17 sur 28, donc près des deux tiers, concèdent que la formation continue dispensée aux APL est identique à celle des AP nationaux ; ce qui peut donc expliquer non seulement la difficulté d'obtenir des statistiques claires, et surtout distinctes, sur ces deux catégories, principales et communes, aux États européens, d'AP, mais aussi le risque d'actions de formation continue trop généralistes ou techniques voire inadaptées à la réalité de l'action publique locale pour les APL.

Nature de la formation continue

Une large majorité d'États européens – soit 18 sur les 28 ayant répondu à cette question – a, le plus souvent légalement, consacré le droit individuel à la formation des APL. Ce droit est exercé par les APL sous toutes formes possibles d'enseignement : les choix sont apparemment très diversifiés en Europe sur le plan des méthodes pédagogiques en matière de formation professionnelle continue, comme d'ailleurs initiale ; cela varie beaucoup en fonction des formations et des programmes.

Une toute aussi large majorité d'États européens – 18 sur 28 ayant répondu – recourent aux plans collectifs de formation continue.

De même qu'une très large majorité d'États européens – soit 26 sur les 29 ayant répondu à cette question – sanctionnent la présence des APL par la délivrance, en général, de certificats d'aptitude et/ou de spécialité, mais moins rarement qu'en matière de formation initiale, par – parfois en sus du certificat – de diplômes universitaires en fonction du niveau de la formation dispensée.

Il apparaît, avec une certaine évidence, surtout dans l'annexe n°2 de la synthèse en ligne, que le domaine de la formation continue est un secteur où les collectivités locales interviennent souvent plus que dans celui de la formation initiale, et ce, que le droit des APL à la formation continue soit ou non consacré juridiquement dans leur système national. Cela est, en effet, logique parce qu'au titre de sa politique de GRH, la collectivité locale, en supervisant voire finançant les actions de formation continue, bénéficie normalement d'un « retour direct sur investissement », en termes d'amélioration des compétences de ses ressources humaines, qui lui sont attachées depuis un certain temps ou pour qu'elles le lui restent

IV - La formation des élus locaux en Europe

Aujourd'hui encore, l'existence de données internationales permettant de comparer les différents espaces locaux est rare. Le questionnaire n°3, construit et diffusé par l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA) avec le concours du Centre National de la Fonction Publique (CNFPT) et du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) concernant la situation de la formation des élus locaux en Europe, représente de ce fait une entreprise précieuse qui invite à une meilleure compréhension des différents fonctionnements des administrations locales et des acteurs qui les animent.

Les résultats recueillis concentrent les réponses de 31 pays, membres de l'Union européenne ou limitrophes et témoignent, en première instance, de la difficulté de ces derniers à disposer de connaissances fiables sur leurs propres administrations. En effet, il est intéressant de noter que l'Autriche, le Royaume Uni, le Danemark ainsi que Chypre n'ont pas été en mesure de répondre positivement à cette enquête, alors qu'ils y étaient sollicités, faute d'informations suffisantes.

Cette méconnaissance générale des élus locaux s'est également illustrée au travers du questionnaire lui-même par de nombreuses « non réponses », notamment par l'absence d'informations de première importance.
Les résultats qui vont être présentés ici n'ont donc pas la prétention de saisir la « réalité » pleine et entière de la formation des élus locaux en Europe mais, en l'état de la connaissance sur le sujet, ils constituent une des rares tentatives qui, à notre connaissance, existe.

C'est pourquoi, au-delà des différents biais inhérents à n'importe quelle enquête par questionnaire menée sur une aussi grande échelle, les données recueillies permettent de construire une première carte globale des différents traitements réservés à cette question qui recoupe des enjeux majeurs pour les démocraties européennes.
Après une courte présentation de l'origine sociale des élus locaux européens, nous proposerons une synthèse des principaux résultats soulevés par cette enquête pour mettre en évidence une situation européenne très hétérogène. Cette situation souligne la forte disparité qui perdure entre les différentes organisations territoriales des pays européens qui fait varier les rôles dévolus aux élus locaux et les besoins qui leur sont reconnus. Pourtant, malgré un fort contraste territorial globalement marqué par un faible intérêt pour la question, nous verrons que de modestes évolutions existent pourtant. Enfin, nous analyserons les formations qui se déroulent actuellement en Europe en direction des élus locaux.

PRÉSENTATION ANALYTIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE

ANALYSE

LES FORMATIONS, INITIALES ET CONTINUE, DES AGENTS PUBLICS LOCAUX (APL) ET LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

Stéphane Guérard et Pierre Camus

Il est ressorti un premier constat de cette vaste et triple étude/recherche : celui d'une forme de désintérêt des États européens au regard de la Fonction publique locale (FPL).

En effet, il est souvent beaucoup plus facile de trouver des données sur les agents publics nationaux, dans un très grand nombre d'Etats européens que sur les agents publics locaux, lorsque ces deux catégories ne sont pas tout simplement mélangées.

Ce qui est à mettre en parallèle avec les conditions de travail et surtout de rémunération, souvent moins confortables pour les seconds au regard de celles des premiers.

Le domaine des formations, initiale et continue, des agents publics locaux, ne fait que renforcer cette inégalité de traitement.

Cela aboutit à un second constat : celui selon lequel un grand nombre d'Etats européens ne sont pas convaincus de l'utilité de la décentralisation, puisque sans agents publics bien formés et bien traités, cette dernière restera pendant longtemps un « vœu politique pieu » du Conseil de l'Europe voire de l'Union européenne.

En quelque sorte, ce double constat permet de tirer la maxime suivante :

« Dites-moi comment vous traitez, juridiquement et socialement, vos agents publics locaux, et je vous dirai si vous êtes un État authentiquement convaincu de l'utilité de la décentralisation ».

LA FORMATION INITIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN EUROPE (Stéphane Gérard)

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE NUMÉRO 1

Organismes qui gèrent la formation initiale

Rares sont les États européens à ne confier qu'au secteur privé la gestion de la formation initiale de leurs APL, tels l'Espagne, la Flandre et la Slovénie.

Les États européens font appel à égalité soit à des structures exclusivement publiques[1], dont massivement des écoles d'administration publique – qui n'ont pas toutes en Europe un statut de droit public, mais dont le tableau VI de la synthèse en ligne établit une liste complète avec toutes les coordonnées utiles – et des universités, soit autant au secteur public qu'au secteur privé[2] – ce qui explique que les États concernés recourent pour la formation initiale de leurs APL autant aux acteurs publics précédemment mentionnés qu'aux fédérations de collectivités locales ou à des organismes privés de formation.

Cette large autonomie locale laissée à chaque collectivité locale, dans la gestion de l'apprentissage lors de l'entrée en fonction de l'APL, est dans la logique de l'appréhension d'une libre gestion locale des ressources humaines et s'inscrit donc parfaitement dans une conception européenne de l'autonomie locale. Toutefois, encore faut-il s'assurer de son financement en fonction du niveau de richesse de chaque collectivité locale. C'est ainsi qu'en Turquie, en matière de formations initiale et même continue (voir *infra*), l'organisation de la formation des APL est de la seule responsabilité, administrative et financière, de la collectivité locale employeuse. D'autant que c'est en général une « formation interne », un peu comme une transmission d'expertise technique inter-générationnelle, avec le risque, toutefois, de ne pas renouveler les savoirs ou les méthodes de travail, mais de transmettre l'existant, les us et coutumes de service, sans éventuellement se remettre en cause ou apprendre à s'améliorer.

Domaines et catégories des formations initiales

Les grands domaines de formation initiale présentés correspondent bien aux domaines dominants, tel que cela ressort des thèmes de formations plus spécifiques proposés.

Ainsi, les domaines généraux de formation initiale les plus dispensés en Europe sont majoritairement les thèmes de management public (dont la GRH) et des finances publiques, de politiques publiques et de droit public et l'informatique ; puis, viennent, mais dans une moindre mesure, la sociologie des organisations, l'économie et la géographie.

Dans les contenus de programmes de formation initiale fournis par 8 États (Irlande, Lituanie, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Turquie) – voir l'annexe 5 de la synthèse mise en ligne –, il est intéressant de noter que le programme se veut « interdisciplinaire » en faisant appel essentiellement à un mélange des thématiques managériale, financière et juridique, dont le droit de la fonction publique, avec, à cet égard, une importance non négligeable accordée à la déontologie publique.

Parmi les thèmes plus spécifiques, ont été fortement mises en avant les formations initiales en matière environnementale, de développement économique, sanitaire et sociale et de sécurité publique. Finalement peu d'Etats organisent des actions de formation initiale pour les APL portant sur la communication, l'éducation le sport, ou encore, la culture voire sur les langues étrangères.

1- Allemagne, Croatie, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Moldavie, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie et Wallonie (Belgique).
2- Bulgarie, Grèce, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie et Slovaquie.

Intérêt, moment et durée de la formation initiale

La quasi-totalité des États reconnaissent le lien presque généralisé entre l'obligation de suivre une formation initiale pour les APL et leur titularisation.

La formation initiale des APL varie considérablement en durée et en modalités d'un État européen à un autre.

Reste deux points à souligner :

- d'une part, sa durée peut varier selon le niveau hiérarchique de l'agent (plus ce dernier est élevé, plus la formation initiale peut être allongée) ;

- et d'autre part, le développement du e-learning qui permet à des agents peu mobilisables en termes de temps de travail, spécialement en début de carrière, de pouvoir consulter un certain nombre d'outils (cours ou séminaires pratiques) lorsqu'ils sont libres voire sur leur temps libre. En effet, de plus en plus d'Etats promeuvent la formation initiale par voie dématérialisée. Toutefois, cela peut poser un autre problème en termes de droit de la fonction publique, dans la mesure où, en principe, la formation initiale devrait être dispensée sur le temps de travail de l'APL. De plus, l'apprentissage dématérialisé peut trouver ses limites dans le besoin d'explications voire de confrontations d'idées face à des notions ou pratiques complexes, techniques voire sujettes à discussions.

Statut du « fonctionnaire stagiaire » et cas particuliers d'APL en formation initiale

Le statut de « fonctionnaire stagiaire » n'existe que dans 14[4] des 31 États ayant répondu à cette question. Sur les 29 États ayant répondu, seuls 9[5] ont établi un régime particulier de formation initiale pour les APL reconnus travailleurs handicapés ou atteints de maladie chronique, afin de prendre en compte ces handicaps ou situations handicapantes.

Sur les 30 États ayant répondu, seuls 4 (Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas et Slovaquie) mettent en place une formation initiale pour les APL peu diplômés ou illettrés.

Sur ces 30 Etats, 15 Etats[6] considèrent que certaines hypothèses d'entrée en fonctions ne nécessitent pas une formation initiale ou constituent des « cas particuliers » de formation initiale. Trois hypothèses reviennent :

- lorsque l'APL nouvellement recruté a changé de grade mais avait déjà bénéficié d'une formation initiale ; toutefois, si ce changement de poste est lié à une élévation hiérarchique, une formation supérieure pourrait lui donner de nouveaux outils managériaux, par exemple ; ce qui ne nous semble pas pour autant inutile, sauf à ce que l'offre initiale de formation soit stéréotypée pour tous les APL, quel que soit leur niveau hiérarchique ou de responsabilité ;

3- Flandre (Belgique), Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Slovaquie et Suède.
4- Allemagne, Croatie, Espagne, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Pologne, Royaume-Uni et Wallonie (Belgique).
5- Allemagne, Espagne, Flandre (Belgique), Grèce, Irlande, Malte, Monténégro, Pologne et Royaume-Uni.
6- Allemagne, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Flandre (Belgique), France, Irlande, Islande, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie, Slovénie et Turquie.

- lorsque l'APL nouvellement intégré dans la FPL n'occupe pas un poste d'encadrement, dans la mesure où certains États réservent la formation initiale aux seuls nouveaux APL recrutés en tant que cadres territoriaux ;

- lorsque l'APL n'est pas titulaire, du fait que certains États n'organisent pas de formation initiale pour les contractuels nouvellement recrutés ; ce qui accentue finalement l'impression que le non-titulaire n'est alors que de passage et donc pas véritablement intégré dans l'administration, quelle que soit la durée de son contrat.

Rémunération et/ou congé de formation

Dans 22 Etats[7] des 30 États ayant répondu, il est indiqué que l'APL en formation initiale est rémunéré ou indemnisé comme s'il était en activité, mais, *a contrario*, cela signifie aussi que, dans 8 Etats[8], lorsqu'il est en formation, l'APL, n'étant pas en activité, il ne toucherait donc pas son traitement, ni même une quelconque indemnité.

Toutefois, sur ces 22 Etats, seuls 16[9] maintiennent à l'APL son niveau normal de rémunération, alors que 6[10] lui versent un traitement inférieur à celui qu'il aurait dû percevoir s'il exerçait ses fonctions à son poste de travail.

Par voie de conséquence, dans certains Etats, suivre une formation professionnelle, même initiale, est financièrement pénalisant pour l'APL, alors que, d'une part, souvent la suivre est obligatoire et conditionne la titularisation voire l'avancement, et d'autre part, cela concourt à rendre l'APL plus, et plus vite, opérationnel et cette formation est donc en lien direct avec l'exercice des fonctions.

In fine, dans 17[11] des 31 États ayant répondu, l'APL en formation initiale peut bénéficier d'un congé-formation.

Coût de la formation initiale

Les coûts de formation initiale sont naturellement très variables d'un État européen à un autre, en fonction de son niveau de richesse ; reste que les données afférentes à ces coûts illustrent que le « marché de la formation initiale, comme d'ailleurs de la formation continue, des APL en Europe » est un secteur d'activités relativement lucratif.

7- Allemagne, Croatie, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie et Slovénie.
8- Bulgarie, Espagne, Flandre (Belgique), Grèce, Pays-Bas, Pologne, Russie et Turquie.
9- Allemagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Lituanie, Malte, Moldavie, Monténégro, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie.
10- Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Portugal et Serbie.
11- Espagne, Estonie, Finlande, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

Il n'en reste pas moins que, dans certains Etats, comme la Russie, d'une « région » (Etat fédéré) à une autre, le coût de la même formation initiale peut considérablement varier de 1.670 € à 19.800 €, soit près de 12 fois plus cher.

Quant au financement de la formation initiale, elle fait parfois l'objet d'un co-financement entre l'Etat et la collectivité locale, où l'APL devant la suivre est recruté : c'est le cas de 5 États (Italie, Lituanie, Moldavie, Monténégro et Slovénie) sur les 30 ayant répondu. Dans 5 de ces États [Bulgarie, Espagne, Luxembourg, Malte et Wallonie (Belgique)], l'Etat national assume seul le coût de la formation initiale de tous les APL ; mais, plus classiquement, dans 14[12] d'entre eux, c'est la collectivité locale employeuse, qui assume logiquement ce coût. Rarement, l'Union européenne y contribue, comme c'est le cas actuellement en Grèce, à hauteur de 80% du coût de formation initiale des APL. Reste des hypothèses plus étonnantes où c'est l'APL qui assume soit seul le coût de sa formation, comme en Lettonie, soit en paie une partie comme en Estonie, en Italie, au Portugal ou au Royaume -Uni.

Évaluation de la formation initiale

L'évaluation de la formation initiale est généralisée dans les États européens puisque 24[13] des 31 États ayant répondu la pratiquent. L'évaluation peut être effectuée de manière dématérialisée, comme l'acceptent 16[14] des 28 États ayant répondu à ce sujet.

Reste qu'il existe souvent, dans les États européens concernés, soit les 24 sus évoqués, une pluralité d'évaluateurs de la formation initiale intervenant d'ailleurs simultanément.

C'est très rarement voire exceptionnellement l'Etat qui l'évalue ; le plus souvent, c'est l'organisme de formation lui-même et/ou la collectivité locale employeuse et, plus rarement, le stagiaire lui-même.

Cela explique pourquoi les modes d'évaluation sont aussi souvent anonymes que nominatifs ; de plus, dans 8[15] des 24 États ayant répondu, est privilégiée l'enquête collective auprès des stagiaires, mais sûrement postérieurement au déroulement de la formation. L'évaluation a principalement lieu juste après le déroulement de la formation, dans 13 des 23 États ayant répondu à cette question, et donc elle est plus rarement effectuée, dans la semaine (5), dans le mois (3) ou dans l'année (2), qui suit son déroulement.

12- Allemagne, Croatie, Finlande, Flandre (Belgique), France, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Turquie.
13- Allemagne, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Turquie.
14- Allemagne, Bulgarie, Espagne, Estonie, Flandre (Belgique), France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni et Turquie.
15- Bulgarie, Espagne, France, Irlande, Italie, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie.

LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN EUROPE (Stéphane Guérard)

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE NUMÉRO 2

Organismes qui gèrent la formation continue

Rares sont les États européens à ne confier qu'au secteur privé la gestion de la formation continue de leurs APL, telle la Flandre.

Les 32 autres États européens concernés font appel minoritairement (11[16] sur 32) à des structures exclusivement publiques, dont massivement des écoles d'administration publique – qui n'ont pas toutes en Europe un statut de droit public, mais dont le tableau IV de la synthèse en ligne établit une liste complète avec toutes les coordonnées utiles – et des universités ; mais, majoritairement (19[17] sur 32), autant au secteur public qu'au secteur privé : ce qui explique que les États concernés recourent pour la formation continue de leurs APL tant aux acteurs publics précédemment mentionnés qu'aux fédérations de collectivités locales ou à des organismes privés de formation, sous forme associative ou d'ONG.

En Turquie, en matière de formations initiale (voir *supra*) comme continue, l'organisation de la formation des APL est principalement de la seule responsabilité, administrative et financière, de la collectivité locale employeuse. D'autant que c'est en général une « formation interne », un peu comme une transmission d'expertise technique inter-générationnelle, avec le risque de ne pas renouveler les savoirs ou les méthodes de travail. Toutefois, certaines associations de collectivités locales et quelques ONG offrent des programmes différents de formation continue aux APL turcs.

Domaines et catégories des formations continues

En matière de formation continue, comme d'ailleurs de formation initiale, les grands domaines de formation continue présentés correspondent bien aux domaines dominants, tel que cela ressort des thèmes de formations plus spécifiques proposés.

Ainsi, les domaines généraux de formation continue les plus dispensés en Europe sont majoritairement les thèmes de management public (dont la GRH) (la totalité des 28 États ayant répondu dispensent des actions de formation continue sur ce thème), des finances publiques, de l'informatique, de droit public, de politiques publiques, puis viennent ensuite, mais dans une moindre mesure, l'économie, la sociologie des organisations et la géographie.

Par rapport à la formation initiale, il apparaît avec évidence, qu'une fois en activité, les APL en Europe ressentent très fortement le besoin de formations continues en matière stratégique et managériale, de même qu'ils augmentent leurs demandes de formation en matière financière et juridique, mais aussi très fortement en matière informatique, au détriment des autres domaines.

16- Croatie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Monténégro, République tchèque et Roumanie.

17- Allemagne, Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Russie, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Wallonie (Belgique).

Dans les contenus de programmes de formation continue de 8 Etats[18], on note d'ailleurs et essentiellement un mélange des thématiques managériale, informatique, financière et juridique, dont le droit de la fonction publique et de la déontologie publique.

Dans les thèmes plus spécifiques, ont été fortement mises en avant les formations continues en matière de développement économique, ou sur les questions européennes, environnementales, sanitaires et sociales, ou encore, de sécurité publique.

Finalement peu d'Etats organisent des actions de formation continue pour les APL portant sur la communication, l'éducation, le sport, ou encore, la culture voire sur les langues étrangères.

Par rapport à la formation initiale, les besoins spécifiques en matière de formation continue augmentent surtout sur les questions de développement économique ainsi que sur les questions européennes ; ce qui accentue le caractère professionnalisant et légitimement utilitaire de la formation continue au regard de la formation initiale qui, à certains égards, est encore un « temps de découverte et d'adaptation ».

Intérêt, moment et durée de la formation continue

La majorité des États ayant répondu – soit 27[19] sur les 32 – indiquent presque à égalité, mais à chaque fois majoritairement, que l'intérêt de la formation continue est tout autant d'avancer professionnellement voire d'être mieux rémunéré, mais aussi de rester opérationnel voire d'assurer la conservation de son emploi.

Ce qui illustre que, même dans les systèmes de carrière, pourtant fortement majoritaires en Europe, un statut de titulaire protège de moins en moins l'AP, s'il ne démontre pas qu'il est toujours professionnellement efficace. Cela ressort très nettement des réponses du tableau VII comme de l'annexe n°5 de la synthèse en ligne.

Par suite, et malgré les contextes budgétaires actuels contraints, les collectivités locales font des efforts financiers conséquents pour assurer un suivi régulier en termes de formation continue, et ce, finalement, pour un nombre très important d'APL.

C'est pourquoi, les collectivités locales sont très interventionnistes en matière de formation continue et le dialogue entre elles et leurs APL semble finalement très développé en matière de formation continue, et ce, même dans des États qui ne sont pas réputés pour leur avant-gardisme en matière de négociation sociale.

Il n'en reste pas moins que l'organisation de la formation continue des APL varie considérablement en durée et en modalités d'un État européen à un autre.

18- Allemagne, Irlande, Lituanie, Moldavie, République tchèque, Roumanie, Russie et Slovaquie.

19- Allemagne, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Wallonie (Belgique).

Rémunération et/ou congé de formation

Dans 25[20] des 29 États ayant répondu, il est indiqué que l'APL en formation continue est rémunéré ou indemnisé comme s'il était en activité, mais, *a contrario*, cela signifie aussi que, dans 3[21] États européens, lorsqu'il est en formation, l'APL, n'étant pas en activité, il ne toucherait que son traitement de base, mais pas de primes complémentaires, parce qu'elles sont liées à l'exercice des fonctions. Dès lors, dans 4 États européens (Espagne, Grèce, Malte et Turquie), l'APL, souhaitant suivre une formation continue, est financièrement pénalisé, alors que cela concourt à le rendre plus compétent et opérationnel et que cette formation est normalement en lien direct avec l'exercice de ses fonctions …

In fine, dans 21[22] des 28 États ayant répondu, l'APL en formation continue peut bénéficier d'un congé-formation, selon des modalités très variables d'un État européen à un autre, comme l'illustre l'annexe n°8 de la synthèse en ligne.

Coût de la formation continue

Quant au financement de la formation continue, il fait parfois l'objet d'un co-financement entre l'Etat et la collectivité locale, où l'APL est en poste : c'est le cas de 6[23] États sur les 29 ayant répondu. Dans 2 de ces États (Luxembourg et Malte), l'Etat national assume seul le coût de la formation continue de tous les APL ; mais, plus classiquement, dans 20[24] d'entre eux, c'est la collectivité locale employeuse, qui assume logiquement seule ce coût. Rarement, l'Union européenne y contribue, comme c'est le cas actuellement en Grèce, à hauteur de 80% du coût de la formation continue des APL.

Reste des hypothèses plus étonnantes où c'est l'APL qui assume parfois seul le coût de sa formation, en fonction de son objet, comme en Slovaquie, voire une part importante, comme en Lettonie (70% à sa charge selon le type de formation continue), en Estonie et en Pologne (50%, étant précisé qu'en Estonie, cela ne concerne que les formations dispensées en langue étrangère !), en Allemagne et au Portugal (part variable restant à la charge de l'APL selon le type de formation ; ce qui aboutit parfois, en Allemagne, à la signature d'un contrat de formation entre l'agent et son employeur public local).

Évaluation de la formation continue

L'évaluation de la formation continue est généralisée dans les États européens puisque 26[25] des 31 États ayant répondu la pratiquent.

20- Allemagne, Bulgarie, Croatie, Estonie, Flandre (Belgique), France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Wallonie (Belgique).

21- Espagne, Grèce et Malte.

22- Croatie, Estonie, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Wallonie (Belgique).

23- Espagne, Moldavie, Monténégro, Serbie, Slovaquie et Wallonie (Belgique).

24- Allemagne, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Flandre (Belgique), France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovénie et Turquie.

25- Allemagne, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Flandre (Belgique), France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Turquie et Wallonie (Belgique).

L'évaluation peut être effectuée de manière dématérialisée, comme l'acceptent seulement 13[26] des 27 États ayant répondu à ce sujet. Ce qui est un résultat plus faible qu'en matière de formation initiale. Est-ce en lien avec la moyenne d'âge des stagiaires au regard de ces deux types de formation professionnelle ?

Reste qu'il existe souvent, dans les États européens concernés, une pluralité d'évaluateurs de la formation continue intervenant d'ailleurs simultanément. L'Etat évalue moins rarement en matière de formation continue qu'en matière de formation initiale ; c'est aussi plus souvent le stagiaire lui-même et l'organisme de formation lui-même, qui y procèdent, mais, là encore, plus rarement la collectivité locale employeuse voire un organisme privé indépendant extérieur à l'organisme de formation. En matière de formation continue, l'expérience de l'APL l'amène à être plus acteur de l'évaluation de sa formation continue qu'il ne peut l'être en début de carrière lors de sa formation initiale.

Cela explique pourquoi les modes d'évaluation sont aussi souvent anonymes (12[27] sur 22 États ayant répondu) que nominatifs (7[28] sur 22) ; de plus, dans 10[29] des 22 États ayant répondu, est privilégiée l'enquête collective auprès des stagiaires, mais sûrement postérieurement au déroulement de la formation.

L'évaluation a principalement lieu juste après le déroulement de la formation. C'est donc fort rare qu'elle se déroule une semaine, un mois après son déroulement, et *a fortiori* dans l'année qui le suit.

LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE (Pierre Camus)

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE NUMÉRO 3

Origine sociale des élus locaux européens

Les informations recueillies par le questionnaire n°3 permettent de donner une caractérisation générale des élus qui administrent les différents espaces locaux européens[30]. Les trois quarts de la population des élus est masculine et relativement âgée ; 65% des élus locaux se situant dans une tranche d'âge compris entre 40 et 59 ans. Egalement, les classes sociales les plus aisées sont surreprésentées par rapport aux classes populaires ; 38% des élus locaux européens déclarent appartenir aux professions intellectuelles supérieures contre 3,7 pour les ouvriers. Ainsi, même si les représentants locaux semblent plutôt diplômés, il est à noter que 10% d'entre eux déclarent entrer en fonction sans posséder aucune reconnaissance académique. De plus, la moitié des élus déclarait effectuer son premier mandat durant la passation de ce questionnaire. Ces quelques éléments qui pourraient remettre en question la pertinence d'une formation pour des élus locaux majoritairement prédisposés, socialement et professionnellement, à exercer les fonctions locales, soulignent toutefois les besoins qui peuvent exister ; un grand nombre de débutants ainsi qu'un nombre non négligeable d'élus, diplômés ou non, provenant de classes sociales populaires ou modestes. Pourtant, membres d'une entité politique commune, les élus locaux européens ne disposent pas des mêmes chances de pouvoir se former durant leur mandat.

30- Les données recueillies ne portent que sur les informations transmises par les pays participants à l'enquête. Etant donné la présence de nombreuses « non-réponses », ces résultats ne peuvent pas être compris comme « représentatifs » de la réalité mais doivent plutôt être vus comme des « indications perfectibles » de l'identité sociale des élus locaux.

Des situations nationales déconnectées pour une faible reconnaissance

Les réponses apportées par les 31 pays ayant participé à l'enquête laissent en effet apparaître que la reconnaissance de la formation pour les élus locaux en Europe prend des formes très inégales.

Tout d'abord, seuls 5 pays[31] déclarent reconnaître la formation comme constituant un droit pour leurs élus. Autrement dit, 84% des pays ayant répondu indiquent ne pas mettre en place les conditions légales permettant l'accès de leurs élus à des formations spécifiques durant l'exercice de leur mandat.

Sans tomber dans une vision binaire, il semble plus juste de distinguer trois postures « idéales-typiques » adoptées par les Etats. Entre l'encadrement législatif et le « désintérêt », certains États reconnaissent l'existence d'une formation organisée par des acteurs locaux (associations, collectivités) qu'ils laissent libres de leurs actions et qu'ils peuvent même encourager. Si le faible engagement des États dans la régulation légale du marché de la formation des élus laisse présager d'un faible contrôle de ce dernier quant aux organismes qui s'y investissent ou des formations qu'ils dispensent, il convient peut être de souligner que la présence de formations sur un territoire ne semble cependant pas mécaniquement corrélée à l'existence de lois pour les encadrer.

Ceci étant dit, cette « triple posture » européenne reste toutefois marquée par une surreprésentation (52%) de pays déclarant ne pas organiser ou reconnaître l'existence de formation. Cette relative « indifférence » s'illustre matériellement au travers de la faible indemnisation que les États assurent à leurs élus. En effet, il existe actuellement une réelle inégalité d'accès à la formation puisque que seulement un tiers des pays ayant répondu déclarent indemniser leurs élus pour bénéficier d'une telle formation. Ces indemnisations sont le plus souvent assurées aux élus par les collectivités locales qu'ils représentent et complétées parfois par une intervention des États ou des associations locales. La participation financière de syndicats ou de partis politiques semble quant à elle résiduelle. De plus, tous les élus locaux salariés de l'administration, d'une entreprise privée ou d'une association ne disposent pas d'un droit d'absence équivalent pour se former durant leur mandat. Seulement la moitié des pays obligent les employeurs à accorder « gratuitement » un droit d'absence aux élus salariés.

Dans la continuité logique de ce faible engagement en faveur d'une formation accessible au plus grand nombre, seuls sept des trente-et-un pays ayant répondu déclarent centraliser des informations relatives à la réalité de la demande de formation dans leur pays, et notamment au nombre d'élus se formant par année. Même si ces informations restent peu nombreuses, elles tendent à aller dans le sens d'une idée déjà répandue ; les élus locaux se forment peu puisque que les taux annuels oscillent entre 0,83% pour la Bulgarie et 7% pour la Pologne.

Au travers de ces différents éléments, la formation des élus locaux ne semble pas représenter un enjeu crucial dans les agendas politiques de l'Europe ou des pays qui la composent. Elle ne constitue véritablement un droit pour les élus que dans une minorité de cas et reste avant tout ignorée ou délaissée aux acteurs qui trouvent intérêt à s'investir.

Derrière cette apparente léthargie, nous pouvons nuancer quelque peu cet état de fait en se concentrant sur les travaux actuellement menés par des États sur cette question.

31- La France, la Russie, la Slovaquie, le Monténégro et la Lituanie

En effet, en s'intéressant aux évolutions qui sont actuellement en cours dans les pays ayant répondu, nous pouvons remarquer que cinq pays déclarent faire évoluer la prise en compte et l'organisation de la formation pour leurs élus locaux, dont notamment, la République Tchèque et Malte qui font tous deux partie des pays adoptant, au départ, une posture peu propice à la formation, ainsi que la Slovénie, la France ou la Grèce. Par exemple, la République Tchèque conduit actuellement un projet initié par un engagement européen qui a encouragé une coopération entre les associations du pays pour développer une méthodologie commune de programmes de formation. Egalement, des pays tels que l'Allemagne, l'Islande, les Pays-Bas ou encore la Roumanie, qui déclaraient ne pas organiser ou reconnaître de formation pour les élus, attestent toutefois d'une attention particulière donnée aux nouveaux élus locaux qui entrent en fonction pour la première fois et qui peuvent bénéficier de formations.

Donc même si le marché de la formation en Europe peut sembler majoritairement ignoré, des initiatives notables sont à l'œuvre et des formations sont néanmoins dispensées.

Les formations des élus locaux en Europe

Au delà de leur faible reconnaissance européenne, le questionnaire n°3 permet de mettre à jour l'existence de formations, traitant notamment de sujets afférant aux compétences dévolues à l'Etat, aux élus, aux collectivités ainsi qu'au fonctionnement juridique de l'administration centralisée ou décentralisée.

Au travers des thèmes les plus cités, il semble que les élus privilégient des formations leur permettant de s'initier aux connaissances « basiques » de leur rôle et de la place qu'ils occupent en tant que mandataires dans l'architecture administrative de leur pays. Ce constat se confirme au regard des motivations exprimées par les élus pour assister à une ou des formations ; les élus déclarent se former prioritairement pour se donner les moyens d'assurer le mandat démocratique qu'ils ont reçu. Ensuite, la formation est perçue par les élus comme une « professionnalisation » de leurs engagements électoraux et, en troisième position, la formation est sollicitée pour aborder des questions relatives à la protection juridique ou à la maîtrise technique des dossiers.

Les formations préconisées par les élus semblent donc avant tout axées sur des enjeux pratiques liés au mandat local ou sur des initiations aux fondamentaux du fonctionnement administratif et légal des institutions publiques. Cette formation que l'on pourrait qualifier de « civique » semble principalement avoir lieu dans la première année de l'investiture. Les États ayant répondu déclarent en effet que la moitié des formations dispensées se déroulent soit dès l'investiture, soit entre les six premiers mois et la première année. L'autre moitié des formations intervenant durant le mandat selon la volonté des élus.

Indépendamment de la période, les séances de formation sont prises en charge à 62% par des organismes qui accueillent les élus dans leurs propres locaux, le lieu de travail de l'élu n'étant propice que pour un tiers des cas. C'est notamment dans le questionnement des différents types d'organismes dispensant des formations aux élus qu'il apparaît que tout les pays déclarent reconnaître un ou plusieurs organismes dispensant des formations à leurs élus locaux, indépendamment de la posture initialement adoptée sur cette question.

Tous les élus locaux européens semblent donc pouvoir avoir accès à un organisme se proposant de les former. Seule la nature juridique des organismes présents évolue de pays en pays. Majoritairement des structures publiques et privées se partagent les marchés nationaux de la formation. Autrement, les États se distinguent par la présence d'un seul type d'organisme : des pays comme l'Islande, la Croatie, la Slovaquie, la Bulgarie ou encore la Moldavie ne déclarent la présence que d'organismes publics, contrairement à des pays tels que la Belgique, les Pays-Bas, la Serbie, la Norvège ou encore la Finlande et l'Estonie qui déclarent avoir un recours exclusif à des structures privées[32].

Une des inconnues qui perdure est le montant des dépenses engendrées par ces formations. En effet, la très grande majorité des pays qui ont participé à cette enquête semblent ne pas disposer des informations suffisantes permettant de calculer le montant financier total occasionné par la participation des élus aux formations dispensées. Les quelques données communiquées[33] tendent à indiquer que le coût moyen de la formation pour un élu au court d'un mandat s'élève à environ 1460€. La faiblesse des réponses oblige cependant à relativiser ce chiffre.

Une fois réalisée, la formation semble précédée d'une évaluation pour 18 pays. Censée mesurer l'utilité de la formation pour les élus sur les problématiques qu'ils rencontrent quotidiennement, elle semble néanmoins réalisée dans 48% des cas par les organismes de formation eux-mêmes. Alors que les élus locaux peuvent être considérés comme les acteurs les mieux placés pour juger de la pertinence de la formation suivie, ils ne sont pourtant sollicités que dans 30% des cas. Autrement, c'est la collectivité locale de rattachement ou l'État qui se charge de cette évaluation. La passation de cette dernière semble s'effectuer principalement par papier, juste après la séance de formation. Seuls 29% des pays en proposent des versions dématérialisées. Cependant, l'utilisation de ces évaluations n'est pas rendue visible par le questionnaire. Il est donc impossible d'en livrer le rôle exact dans l'amélioration des formations, ni l'importance qu'elles revêtent pour les différentes institutions impliquées sur le sujet.

Ainsi donc, les différents éléments apportés par le questionnaire n°3 de l'Observatoire de l'Autonomie Locale permettent tout d'abord de mesurer à quel point la connaissance des élus locaux reste difficilement mobilisable pour de nombreux pays. Dans cette logique, il n'est pas étonnant de constater que leurs besoins et pratiques de formation subissent le même sort. En effet, il ressort qu'une majorité d'Etats ayant répondu délaisse l'organisation et méconnaît la réalité des formations qui sont dispensées sur leur territoire. La capacité à se former en parallèle de son mandat ne trouve pas grâce aux yeux de tous les États européens et se manifeste par de nombreux aspects ; reconnaissance en tant que droit, indemnisation, droit d'absence etc. Il en ressort un marché européen de la formation peu régulé dont il est théoriquement impossible d'en saisir une image précise. Ne définissant pas, ou peu, de périmètres légaux et contraignants, les États européens délaissent l'accès des élus à la formation aux jeux des inégalités sociales et matérielles en même temps qu'ils assurent une liberté quasi-totale d'investissement aux organismes de formation dont ils méconnaissent et la nature[34], et les programmes de formation qu'ils proposent de dispenser.

32- Toutefois, il semble difficilement envisageable que des marchés de formation non régulés par les États ne soient investis que par seul type d'organisme. Il s'agit peu être là d'un manque de connaissance de la réalité du marché.
33- Seuls 6 pays ont communiqué de maigres données sur le sujet.
34- En France, des initiatives de sectes dans le domaine de la formation des élus ont été plusieurs fois recensés par les services du ministère de l'intérieur.

Ainsi, en l'état de la connaissance sur le sujet, il est difficile de construire un « visage européen » de la formation des élus ; alors que de plus en plus d'enjeux se jouent au niveau international et que les élus locaux se trouvent face à des problématiques de plus en plus similaires, il n'existe pas de consensus communautaire sur la question et les postures nationales favorables ou non à la formation des élus semblent déconnectées les unes des autres. Face aux particularités historiques et diversités institutionnelles de chaque pays, ce constat n'est pas novateur mais rappelle une réalité qui est parfois oubliée ; en Europe, le terme « élu local » est un mot valise qui renferme de multiples situations, dans lesquelles l'exercice réel des mandats ainsi que la représentation des besoins que cet exercice demande, ne sont pas équivalents.

Cependant, malgré la grande diversité des situations nationales et la faible reconnaissance du besoin de formation pour les élus locaux, nous avons également mis en évidence que de réelles évolutions existent. Il apparaît en effet que la question de la formation pour les exécutifs locaux trouve de l'intérêt pour certains pays qui construisent ou renforcent les dispositifs de formation pour leurs élus locaux. L'enjeu étant peut-être dès lors, pour l'Union européenne, d'encourager ces initiatives locales et d'être force de proposition pour le reste des pays membres « désintéressés ».

LES FORMATIONS, INITIALE ET CONTINUE, DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN EUROPE

CONSTATS, CRITIQUES, PROPOSITIONS ET MISES EN PERSPECTIVE ET PROSPECTIVE

Stéphane Guérard

Il s'évince de cette présentation et des études particulières – et auxquelles il convient de se reporter - des États ci-après étudiés comparativement, plusieurs questionnements européens sur l'utilité de la « formation initiale » (I) et sur l'intérêt du caractère national ou local de la formation continue (II).

I. L'UTILITÉ DE LA FORMATION INITIALE

Pour plusieurs États européens, la formation initiale doit être avant tout une formation universitaire de base ; ainsi en est-il pour l'Allemagne, en particulier, mais aussi pour l'Espagne, l'Estonie, la Flandre (Belgique)[35], la Grèce, l'Irlande, la Roumanie, la Russie ou la Wallonie (Belgique)[36]. En effet, lorsque l'on recrute un peintre ou un électricien pour travailler dans le secteur public, il doit être préalablement formé à ce métier, sauf à le recruter sous forme d'apprentissage. Par suite, ces mêmes Etats, même pour des fonctions administratives d'encadrement intermédiaires ou supérieures, semblent privilégier les formations universitaires obligatoires et professionnalisantes en rapport direct avec l'exercice de telles fonctions. Par suite, à quoi bon une formation lors de la prise de poste afin de découvrir un environnement professionnel qui est censé déjà être connu.

A cet égard, l'exemple allemand est très intéressant, puisque cet État est non seulement le champion de l'apprentissage en matière professionnelle, et ce, même dans le secteur public, mais aussi de l'obligation pour les candidats, souhaitant passer un concours de cadre administratif, intermédiaire ou supérieur, de détenir une licence (niveau intermédiaire) ou un master (niveau supérieur) « professionnalisé » et en lien direct avec l'administration locale, les missions, les ressources, les outils, les méthodes et les procédures de cette dernière ; en un mot, tout candidat à un poste administratif local en Allemagne doit être diplômé d'une formation professionnalisante en relation directe avec l'Administration et l'objet du futur emploi à exercer après réussite au concours (A).

35- Il y a 1,1 million d'AP en Belgique et 0,2 en Flandre (région autonome, État fédéré). Pour des raisons d'économie (rémunération et retraite), 2/3 sont contractuels. La formation initiale est celle de la formation initiale de base, soit la formation universitaire (diplômes universitaires obtenus) ; il n'existe donc pas de formation initiale spécifique pour l'entrée en fonctions dans la Fonction publique locale flamande. Cela peut toutefois poser un problème à des encadrants, si leur formation de base ne leur a pas permis de connaître, et par là même, maîtriser le monde des collectivités locales et de l'action publique locale …

36- Il n'y existe pas, pour les agents publics locaux, de formation initiale, à part leur formation de base. Ce qui ne pose pas de problème pour les métiers techniques, même spécialisés (jardinier, électricien, cuisinier, directeur des services logiques ou techniques, etc …). Mais, cela peut en poser un, là encore, au niveau des encadrants, intermédiaires ou supérieurs !

Si la France, quant à elle, a su imposer à une partie de l'Europe une vision ouverte de la Fonction publique, au nom de l'égalité républicaine, en considérant, en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, que « *Tous les Citoyens étant égaux* (…, ils) *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Reste qu'avec le temps, l'égalité s'est transformée, parfois, en égalitarisme et qu'a été oubliée l'exigence de la « capacité ». En effet, est-on capable d'exercer une fonction publique de caractère hautement juridique et technique lorsque l'on est historien ou philosophe de formation, même de niveau master, sous le seul prétexte de justifier (au minimum) d'une licence pour passer un concours de catégorie supérieure (dite « catégorie A » en France) et de le réussir ? La fonction publique française est découpée en plusieurs corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires généralistes, tant d'encadrement que d'exécution, qui permettent à ceux les intégrant, à la suite de la réussite à leur concours d'entrée, d'exercer une infinitude d'emplois publics nécessitant quelque fois la détention de compétences, parfois techniques, très différentes mais qu'ils ne détenaient pas à l'origine. La formation continue peut voire doit aider à la maîtrise de ces emplois, même sans formation de base adéquate, mais ne peut pas, pour autant, suppléer plusieurs années d'études nécessaires à la maîtrise de certains savoirs voire savoir-faire. Certes, il existe des corps ou cadres d'emplois d'agents publics, qui sont aussi technicisés que les emplois qu'ils amènent à exercer, mais ils sont en nombre plus limité. Ainsi, pour travailler comme ingénieur, médecin ou infirmière dans l'administration, l'exigence du diplôme en adéquation avec l'emploi à exercer s'impose.

Dès lors, les formations d'intégration voire de professionnalisation de début de poste tentent de rendre plus opérationnels les nouveaux agents publics locaux recrutés mais, en temps et en volume, ces formations ne peuvent pas pallier des formations de base inadéquates eu égard aux postes occupés. Ce qui peut expliquer voire justifier aujourd'hui, en France, le développement progressif, pour toutes les Fonctions publiques, de l'entretien d'embauche à un emploi public imposé à un lauréat de concours avant de l'y admettre, et ce, même à la sortie d'une école aussi prestigieuse que l'Ecole nationale d'administration (en cours de mutation). Ce qui finalement interroge ce modèle « généraliste » de sélection des candidats assorti d'une formation initiale visant à en corriger les travers les plus flagrants, et incidemment, renvoie, en matière de recrutement à la question de l'intérêt du recrutement par emploi public ou catégories d'emploi au lieu de l'obtention d'un grade donnant vocation à occuper une multitude d'emplois (B).

A. LA FORMATION DE BASE EN GUISE DE FORMATION INITIALE OU LA LOGIQUE DU « DIPLÔME PROFESSIONNALISANT »

En Allemagne, la formation du personnel des gouvernements locaux diffère d'un Land (État fédéré) à l'autre ; il y a donc autant de droit local que de Länder, soit 16 ! En 2014, l'Allemagne employait environ 4,65 millions de personnes à l'échelle fédérale, des Länder et des gouvernements locaux. Le service public représentait donc jusqu'à 7 % de la population active totale en Allemagne, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE, soit 6,9 %. Le personnel du secteur public se divise en deux groupes au statut différent : les fonctionnaires et les employés du secteur public.

Si les employés du secteur public sont embauchés sur la base d'un contrat de droit privé, comme d'ailleurs aux Pays-Bas, les fonctionnaires sont régis par un statut de droit public [garantie d'emploi et régimes spéciaux de rémunération et de primes, d'assurance maladie et de retraite assortis de moins de cotisations sociales (ce qui implique un traitement net plus élevé que celui des employés)].

Les tâches et les domaines d'activité de ces deux groupes sont différents. En outre, les fonctionnaires sont recrutés pour une catégorie spécifique de service, c'est-à-dire une carrière ou une voie d'évolution professionnelle en particulier, tandis que les employés du secteur public sont recrutés à des postes spécifiques.

Pour pouvoir travailler dans l'administration publique locale allemande, tout candidat doit être qualifié dans un domaine spécifique, en ayant suivi une formation professionnelle ou un cursus universitaire adéquats. Pour les tâches administratives typiques, il existe généralement une formation qui prépare spécifiquement l'employé à travailler dans le secteur public : c'est le service préparatoire. La formation au service préparatoire est à la fois théorique et pratique, et généralement assortie d'un examen de carrière. Le régime juridique du service préparatoire est déterminé par ordonnance par les parlements des Länder. Ces ordonnances réglementent les normes d'admission, les procédures de recrutement, le contenu des formations et les examens de carrière.

En somme, les agents publics locaux allemands sont plutôt sélectionnés en amont par la voie de l'apprentissage, surtout pour les postes subalternes (service ordinaire et service intermédiaire) ; reste que, pour ces postes, près de 81% des recrutés sont des contractuels de droit privé (employés du secteur public).

Sinon, ils sont sélectionnés par la voie universitaire, afin de suivre un programme de licence (service intermédiaire supérieur) ou de master (service supérieur) d'administration et de gestion publique locale. A l'issue de leurs examens, durant lesquels ils sont rémunérés comme des « élèves-fonctionnaires » (leurs employeurs sont les universités mais c'est le Land qui finance leurs rémunérations), ils ne seront recrutés que sur entretien ; mais, cette formation universitaire leur donne toutes les armes utiles et nécessaires pour être recrutés quel que soit leur employeur à la sortie.

En moyenne, près de 90% sont déjà embauchés avant d'avoir obtenu leur diplôme ; reste la question de la régulation du nombre d'inscriptions, décidé (et donc fixé) par le « Land financeur de cette formation universitaire », à ces diplômes au regard des débouchés professionnels.

Une fois recrutés par une collectivité locale, ces diplômés suivent un stage professionnel de deux ans avant titularisation afin d'être le plus opérationnel possible sur leur poste au sein de la collectivité locale employeuse. Par suite, ils n'ont aucune utilité d'une formation initiale de début de carrière parce qu'ils sont déjà diplômés d'une formation professionnalisante (administration fédérale et locale, droit local, fiscalité et finances publiques locales, aménagement du territoires et urbanisme, management public local, gestion des ressources humaines, politiques publiques locales, économie publique, communication publique, informatique et langues) de 3 (licence) ou 5 (master) ans, exclusivement orientée vers l'administration et la gestion de l'action publique locale.

S'il n'existe donc pas, en Allemagne, de formation initiale d'intégration distincte de la formation initiale universitaire et professionnalisée, il existe une politique de formation continue dispensée par des écoles d'administration publique, dépendantes de chaque Land ou d'associations de collectivités locales ; elles dispensent des cours de remise à niveau en matière de droit, de management et de finances, principalement, ainsi que d'informatique et de langues. Elles sont indispensables pour les agents publics locaux souhaitant monter dans la hiérarchie administrative, et ce, par la voie interne.

Comme en Allemagne, en Roumanie, la formation initiale repose sur la formation universitaire de base des nouveaux recrutés. Il existe donc des licences et des masters spécialisés en administration et gestion publique, dispensés par les universités, l'Ecole nationale des sciences politiques et administratives (ENSPA).

De même, en Estonie[37], en matière de formation initiale des agents publics locaux (APL), rien n'est prévu ! En effet, les agents publics doivent être diplômés et leur formation initiale repose sur leurs savoirs universitaires, sans préparation opérationnelle et/ou accompagnement quant à leur intégration. D'ailleurs, le secteur de la fonction publique estonienne concentre 76% de titulaires d'un diplôme universitaire contre 40% dans le reste de la population active.

Quant à la Lettonie[38], en matière de formation initiale[39], la prime est donnée à la formation universitaire de base du nouvel agent public : c'est une obligation nouvelle, depuis 2001 : un agent public doit désormais détenir un diplôme universitaire. Un(e) letton.ne doit donc avoir fait des études supérieures pour intégrer la Fonction publique.

D'ailleurs, la détention de diplômes universitaires influe sur la rémunération des agents publics et impacte leur évolution professionnelle. Par suite, et depuis 2009, de nombreux agents publics reprennent des études, au titre de la formation continue, cette fois-ci, pour se former, actualiser leurs connaissances et dynamiser leur évolution professionnelle et leur rémunération.

Depuis 1994, pour la formation tant initiale que continue, les écoles de formation du secteur public sont l'Ecole d'administration publique lettone pour l'ensemble des agents publics ainsi que le Centre de formation des collectivités locales, spécialement pour les agents publics locaux. La première délivre des formations, plus ou moins généralistes, sur l'administration, le droit public, la gestion publique, les politiques publiques, l'informatique, la communication et les langues, alors que la seconde est plus ciblée et opérationnelle sur la gestion publique communale en déclinant toutefois les mêmes domaines de spécialisation que ceux sus cités.

37- Sur un peu plus de 1,3 million d'habitants, la population active s'élève à 691.400 personnes, dont 132.900 agents publics, incluent 5.634 agents publics locaux, comprenant 55% de titulaires et 45% de contractuels. Reste que près de 37% de la fonction publique locale travaille pour 4 (Tallinn, la capitale politique, Tartu, la capitale juridictionnelle, Narva et Pärnu) des 213 communes ; les 209 autres ont, en moyenne 17 agents publics. En 2013, la fonction publique estonienne a connu une réduction importante de ses effectifs, spécialement du nombre des fonctionnaires, avec le vote d'une nouvelle législation la régissant. Désormais, les contractuels sont de plus en plus nombreux et ont des contrats de droit privé. La réforme de 2013 de la fonction publique marque l'abandon du système de la carrière au bénéfice de celui de l'emploi accompagné d'une « travaillisation » ainsi que d'une privatisation de la fonction publique.

38- Lors du changement de régime politique, au début des années 1990, sous l'influence du *New public management* et de la communauté internationale (UE et FMI, en particulier), la Lettonie a supprimé le système de carrière pour privilégier celui de l'emploi. De plus, le statut de fonctionnaire n'a été consacré que pour les cadres de l'Etat, il n'y a donc que des contractuels dans les communes lettones en vertu de la loi sur la fonction publique, votée en 1994 et modifiée en 2001.

39- Il n'existe toutefois aucune disposition législative dans le statut légal des agents publics lettons consacrant le droit à la formation et les statuts de la formation initiale ou continue.

Toutefois, et depuis la crise économique de 2008, l'Ecole d'administration publique a été mise en concurrence avec les autres organismes de formations, spécialement privés et doit prouver qu'elle est la meilleure en termes d'actions de formation continue pour survivre, puisqu'elle est désormais très peu subventionnée par l'État letton.

In fine, en Russie, la formation initiale est, là encore et avant tout, la formation universitaire de base, parce qu'il existe des diplômes de licence et de master spécialisés en administration publique d'État et/ou locale, dispensés dans les établissements d'enseignement supérieur dans toute la Russie fédérale et financés par l'État.

Reste que la formation généralisée, ou presque, acquise par des licences ou des masters d'administration publique, par exemple, peut comporter le risque de profils peu hétérogènes voire stéréotypés ou « pré-formatés » parmi les candidats, et par là même les lauréats, des concours administratifs. Toutefois, les savoirs de base, même pour être manager public, sont toujours un peu les mêmes et sont assez bien illustrés par les programmes allemands de licence ou de master sus évoqués.

Mais, pour être véritablement opérationnel, le candidat doit acquérir des savoir-faire que seule une formation d'intégration professionnalisée peut lui permettre d'acquérir à partir du moment où elle est assez bien adaptée au premier poste qu'il occupe dans l'administration publique locale.

B. LA FORMATION INITIALE À DÉFAUT (PARFOIS) DE FORMATION DE BASE OU LA LOGIQUE DU « MÉTIER » AVANT TOUT

En France[40], la formation initiale des agents publics locaux est scindée en deux temps : la formation d'intégration des lauréats des concours administratifs puis la formation de professionnalisation au premier emploi.

La première de ces deux formations vise donc à doter le « nouveau fonctionnaire » de connaissances sur l'environnement territorial, spécialement sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales, mais aussi sur le droit de la fonction publique.

Depuis le 1er janvier 2016, elle est dispensée sur 10 jours pour les fonctionnaires stagiaires de catégories A (encadrement supérieur) et B (encadrement intermédiaire) et sur 5 jours pour ceux de catégorie C (personnels d'exécution) (voir le décret n° 2015-1385 du 29 octobre 2015 relatif à la durée de la formation d'intégration dans certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale). Elle se déroule sur le temps de travail des agents et dans l'année de la nomination de ces derniers. Par suite, ceux-ci sont rémunérés quand ils la suivent, d'autant qu'elle répond à une obligation légale tant pour l'agent public local concerné que pour son employeur public.

40- En France, les agents publics locaux sont au nombre de 1,915 million – soit 1,737 « équivalent temps plein » (ETP) ou « agents à temps complet » – au 1er janvier 2019 sur un total de 5,56 millions de personnes travaillant dans les trois fonctions publiques françaises [outre la fonction publique territoriale ou « FPT », réunissant les agents publics locaux, il existe la fonction publique d'Etat ou « FPE » (2,47 millions de personnes) et la fonction publique hospitalière ou « FPH » (1,178 million de personnes)], représentant près de 22% de la population active totale française au 31 décembre 2020. La FPT comporte 9,7% de cadres supérieurs, regroupés dans la « catégorie A », 14,7% de cadres intermédiaires composant la « catégorie B » et 75,6% de personnels d'exécution inclus dans la catégorie C ; dans les années à venir, l'encadrement va se renforcer et le personnel d'exécution va diminuer au fur et à mesure de l'externalisation par le biais de contrats de concession de la gestion d'un grand nombre de services publics locaux de base. Ce qui devrait entraîner mécaniquement une augmentation et un alourdissement du coût de la FPT alors même que l'Etat baisse ses dotations budgétaires …

Le CNFPT adresse une attestation de présence à tout employeur public, d'autant que la validation de cette formation d'intégration conditionne, entre autres, la titularisation du fonctionnaire stagiaire. Cette attestation est versée au dossier individuel de chaque agent public local ayant suivi la formation d'intégration.

L'utilité de la formation d'intégration est appréciée par les agents de catégorie C mais décriée soit fortement par ceux de catégorie A comme une « perte de temps inutile vu leur formation de base », soit partiellement et inégalement par ceux de catégorie B en fonction de leurs diplômes et/ou parcours antérieurs.

Quant à la formation de professionnalisation au premier emploi, ses modalités varient en fonction de chaque statut particulier du cadre d'emploi, auquel l'agent public local est rattaché.

Par suite, cette formation, toujours dispensée, en principe, par le CNFPT, est adaptée, en termes de contenu et de durée, aux fonctions exercées par le fonctionnaire territorial concerné, afin de le rendre encore plus opérationnel dans le cadre de l'exercice de ses fonctions (déc. 29 mai 2008, art. 3 et 11, en particulier).

En règle générale, elle se déroule dans les deux ans de la nomination du fonctionnaire et dure, au minimum, 5 jours pour les agents de catégories A et B, et 3 jours pour ceux de la catégorie C. Mais, d'un commun accord entre le fonctionnaire et son employeur, cette formation peut être allongée jusqu'à 10 jours.

L'agent est normalement rémunéré par son employeur public durant la formation de professionnalisation au premier emploi ; de même que cet employeur prend en charge tous les frais y afférents.

Le CNFPT adresse une attestation de présence à tout employeur public ; cette attestation est versée au dossier individuel de chaque agent public local, ayant suivi la formation d'intégration.

Cette seconde forme de formation initiale semble mieux correspondre à toutes les catégories d'agents publics locaux.

En Grèce[41], le système de formation initiale est assez proche du système allemand, dans sa « philosophie », mais il s'en distingue par son « moment » et ainsi se rapproche du système français, du moins de la formation de professionnalisation au premier emploi ! En effet, la formation initiale vise l'acquisition de savoirs et de savoir-faire mais, au lieu de totalement reposer sur la formation universitaire de base du lauréat au concours administratif, elle est organisée sous forme de formation, dite préliminaire et préparatoire, et s'effectue sur les deux années suivant l'entrée en fonctions, consécutive à une sélection par concours.

41- La fonction publique représente, en Grèce, 6% de la population active totale, sachant que le nombre de contractuels y a augmenté, en même temps que le nombre total d'agents publics a diminué au fur et à mesure des départs en retraite : 91% de fonctionnaires en 2012 contre 85% en 2016 alors que le nombre de contractuels est passé de 9% (2012) à 15% (2016). Par suite, la fonction publique d'État et locale grecque est de plus en plus vieillissante et féminisée. La contractualisation accélérée a des conséquences directes en termes de qualité de service public : manque de suivi, exécution de moins en moins efficace, désinvestissement et démotivation, spécialement lorsque la durée des contrats est courte entre 6 moins et deux ans et que cette contractualisation est assortie d'aucune perspective d'évolution salariale ou statutaire. Les agents publics contractuels grecs s'estiment donc, de plus en plus, comme « étant de passage » ; ce qui impacte sur leur investissement et la culture collective d'intérêt général, propre normalement au service public. Cela rappelle aussi les évolutions pernicieuses de la Poste en France.

Cette formation initiale est dispensée par l'INEP, l'Institut (grec) de formation, afin de donner aux agents publics sélectionnés des savoirs et des savoir-faire opérationnels sur la connaissance de l'administration, de son droit, de ses pratiques et procédures ainsi que sur l'e-administration et la rédaction des actes administratifs. C'est une véritable formation visant l'adaptation dans l'emploi et qui part, implicitement, du principe que les connaissances théoriques ont déjà été validées par les diplômes universitaires précédemment obtenus par les candidats.

Ce qui pose toutefois incidemment la question de l'adéquation entre ces diplômes et les postes exercés par les candidats.

Ce qui renvoie à l'exemple allemand de la formation initiale et diplômante, préalable à la prise de fonctions, et universitaire, mais en adéquation totale avec les savoirs nécessaires et utiles avec la future insertion professionnelle.

Reste que chaque poste est spécifique, surtout à des niveaux d'encadrement intermédiaire et supérieur, à la différence des emplois administratifs ou techniques subalternes ; ce qui peut justifier une formation initiale complémentaire, dès la prise de fonctions, mais opérationnelle, cette fois-ci, et donc en adéquation avec les savoir-faire voire les savoir-être (souvent oubliés, au demeurant, dans tous les programmes de formation initiale comme continue) utiles voire indispensables.

Ce qui peut alors totalement justifier une formation en interne, comme dans le cas de l'apprentissage, qui est un bon mélange entre les formations académique et opérationnelle. D'autant qu'originellement consacré aux métiers techniques, l'apprentissage tend de plus en plus, aujourd'hui, à être utilisé pour l'accès aux fonctions administratives voire d'encadrement dans certaines administrations publiques européennes.

Il y a aussi une formation initiale dans les États nordiques, sauf au Danemark, même s'ils partent du principe que les agents publics recrutés doivent détenir une éducation de base (au moins le baccalauréat). Mais, en Finlande, en Islande, en Norvège comme en Suède, elle existe afin de former les nouveaux agents publics recrutés au management public et le rendre le plus vite et mieux opérationnel au regard de son poste. Elle est parfois attestée à la fin par un examen, comme en Suède, par exemple.

De même, en Espagne[42], au niveau national, la formation initiale est organisée principalement par l'Institut national d'administration publique (INAP), mais chaque communauté autonome peut mener sa propre politique de formation, initiale comme continue, pour les agents publics locaux de son territoire. Ce qui rend peu lisible, en termes de résultats, la formation initiale de ces agents. Reste que, pour les agents publics, en début de carrière, suivre une formation initiale leur permet d'être titularisés. Les domaines de cette formation sont très classiques : droit public, politiques publiques, gestion publique, finances publiques, langue et informatique, par exemple. Elle est financièrement prise en charge par l'employeur public, mais durant son déroulement, l'agent public ne touche pas son traitement.

Les programmes de licence et de master sont moins orientés spécifiquement vers les métiers de l'administration publique, en Bulgarie. Ce sont souvent les associations de collectivités locales qui organisent la formation initiale des nouveaux recrutés, sans obligation légale spécifique en ce domaine.

42- Il y avait, en 2017, en Espagne, 0,522 million d'agents publics de l'Etat pour 1,650 million d'agents publics locaux, dont 60% de fonctionnaires.

En Pologne, il existe un système de formation initiale et un système de formation continue. La formation initiale, dénommée « service préparatoire », est une formation de 3 mois validée par un examen, alors que l'agent public vient de prendre ses fonctions, et ce, pour s'assurer qu'il va devenir opérationnel au regard du monde administratif et de son poste. D'ailleurs, les modalités de sa formation et de son examen sont arrêtées par son supérieur hiérarchique.

La Slovaquie et la République tchèque ont été unifiées jusqu'en 1993, donc leur système de formation est grandement commun. Leur système de formation initiale d'adaptation pour les agents publics locaux nouvellement recrutés vise à leur faire appréhender l'organisation et le fonctionnement de l'administration ; cette formation a lieu en interne. Elle est suivie par une préparation professionnelle à l'exercice des fonctions de l'agent sanctionnée par un examen et un entretien avec le supérieur hiérarchique à la fin de la période d'essai. Cette préparation professionnelle conditionne donc la titularisation.

En Hongrie, la recentralisation de l'administration depuis les années 2010 a abouti à un encadrement et un contrôle assez forts des actions de formation des agents publics locaux. Mais, bien qu'ennemie de l'autonomie locale, le gouvernement central hongrois promeut la formation de tous les agents publics parce qu'il y va de la qualité des services publics locaux et de la satisfaction de la population, encore fortement rurale. La formation initiale des agents publics locaux hongrois détermine leur titularisation, elle peut s'effectuer, postérieurement au recrutement, de manière dématérialisée et son coût est supporté par l'employeur public.

En Lituanie[43], en matière de formation initiale, la loi sur la fonction publique la prévoit pour tout nouvel agent public en mélangeant des connaissances théoriques et des mises en situation à visée opérationnelle.

Il existe, en Turquie[44], depuis 1983, un Plan général de formation des fonctionnaires, mis en œuvre au titre des actions de formation par des écoles professionnelles et les universités. Il existe, à ce titre, une double formation : initiale (formation pré-service) et continue (formation en service).

La formation pré-service s'apparente à une période d'essai assortie d'une formation théorique et pratique, qui sera validée par un examen et une évaluation interne par les supérieurs hiérarchiques. Ce qui finalement permet à l'agent public d'être confirmé dans son poste.

43- La Lituanie est découpée en 60 communes pour une population de 3 millions d'habitants. La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie a été votée en 2002. Elle s'applique à 35.200 personnes, dont 6.660 travaillent dans les communes lituaniennes. C'est un système d'emploi avec une rémunération des agents publics composée à 70% d'un traitement de base et à 30% d'une prime conditionnée par une évaluation, l'atteinte de résultats par l'administration ainsi qu'une véritable performance professionnelle de l'agent public dans l'exercice de ses fonctions. D'ailleurs, un agent public, dont les résultats sont insuffisants, suite à l'évaluation annuelle, peut être rétrogradé, et ce, comme aux Etats-Unis d'Amérique. Ce qui est, somme toute, assez rare en Europe.

44- Le statut juridique des agents publics turcs a été fixé par une loi de 1926, remplacée aujourd'hui par une loi de 1965. C'est donc un statut ancien et originellement protecteur des agents publics. Cela pourrait hélas changer prochainement puisque le Président Erdogan souhaite contractualiser la fonction publique pour la rendre plus adaptable voire « docile » ainsi qu'établir un système de rémunération sur résultats. Cette adaptation du droit turc de la fonction publique pourrait servir la nouvelle idéologie du régime politique turc, après une énorme purge récente (2017) d'à peu près 100.000 agents publics. Ce qui serait contraire aux *a priori* originels et favorables au statut des fonctionnaires, soit garantir leur indépendance, leur impartialité ainsi que les protéger de toute forme de pression (financière ou politique, en particulier). La Turquie comptait en 2017 un peu plus de 3,5 millions d'agents publics soit 11,6% de la population active. Mais, il y avait seulement 1% d'entre eux dans la fonction publique locale. La fonction publique turque est donc majoritairement étatique, ce qui laisse supposer un niveau peu élevé ou peu ambitieux de décentralisation que la dérive autoritaire du régime politique actuel ne va sûrement pas améliorer. En effet, toute dictature est, par principe, ennemie de l'autonomie, de la démocratie et des libertés locales.

Cette formation est d'ailleurs principalement dispensée en interne, au sein de l'administration d'exercice des fonctions de l'agent public stagiaire. Ce qui a des vertus en termes d'économie mais aussi un revers : le risque que la « formation maison » n'évolue pas, ne s'adapte pas aux nouveaux défis technologiques ou managériaux voire isole les agents publics locaux et les rende exclusivement dépendants de leur seul employeur public, au risque d'empêcher tout changement d'orientation professionnelle voire toute velléité de mutation.

La formation initiale turque est un peu idéologique (formation sur le kémalisme), sinon principalement juridique (découverte de l'administration, de son droit et du droit de la fonction publique et de la déontologie publique) mais aussi pratique (analyse du droit et de la pratique afférentes aux fonctions exercées). Cette formation vise avant tout à rendre le nouvel agent public opérationnel le plus vite et le mieux possible.

Cette formation initiale est une formule intéressante qui rappelle finalement la logique de l'apprentissage et évite des formations extériorisées et souvent plus théoriques.

In fine, il est intéressant de souligner que de très nombreuses formations universitaires, de niveau master, en Europe, mettent principalement l'accent sur la science politique et la découverte de l'administration et de son fonctionnement par les politiques publiques. Ceci est important et intéressant. Mais, il s'évince aussi de ce constat que beaucoup d'agents publics, nationaux ou locaux, plus spécialement les cadres administratifs, manquent alors, une fois en poste, des compétences techniques sus évoquées, à cause, le plus souvent, d'une monodisciplinarité des formations universitaires en science politique qui s'avèrent, pourtant, être le principal creuset de recrutement de la majorité de ces cadres.

Il n'en reste pas moins qu'un « bon » opérationnel est un agent public, doté de savoirs que seul un diplôme adapté peut lui permettre d'acquérir – ce qui, au demeurant, interroge sur l'utilité des épreuves de concours qui vise à évaluer des savoirs qu'un diplôme est censé avoir validés, sauf à considérer que les enseignements et examens universitaires ne servent à rien ou sont inadaptés -, mais aussi de savoir-faire voire de savoir-être en relation directe avec son premier emploi public – d'où l'intérêt d'une formation initiale adaptée et opérationnelle comme en Grèce, par exemple, à laquelle fait, en quelque sorte, écho la formation continue danoise, dite « *Kommunom* ».

En résumé, il est important, pour les employeurs publics, en fonction des catégories de compétences à exercer au regard des emplois publics à pourvoir, de s'enquérir, au moment du recrutement des agents publics (pas seulement locaux, au demeurant), qu'ils détiennent une connaissance de base dans l'organisation administrative et des savoirs théoriques et/ou techniques utiles à l'exercice de leur futur métier public. Par suite, il semble évident, dans une logique de recrutement moins généraliste et plus favorable aux emplois ou catégories d'emplois publics, de favoriser le développement et la précision des fiches de poste qui, au titre des pré-requis, doivent insister sur les savoirs, les savoir-être ainsi que les savoir-faire nécessaires voire indispensables à l'exercice de tel ou tel métier public.

Par voie de conséquence, excepté le cas particulier et prometteur de l'apprentissage, un agent public, candidat à un emploi public, devrait détenir au minimum une formation et/ou un diplôme en adéquation avec les savoirs de base de l'emploi public qu'il devrait exercer. Et ce, parce qu'il est, en principe, dangereux de recruter un électricien pour exercer un métier d'infirmier et inversement ! Reste que le recrutement ne devrait alors qu'évaluer *a minima* ces savoirs pour se concentrer sur l'appréciation des savoir-être et des savoir-faire, quitte à privilégier les mises en situation, les évaluations pratiques et/ou les entretiens de personnalité.

D'autant que, chaque administration, étant un monde particulier, à côté de la détention d'une formation de base, une formation initiale ne peut être utile que si elle n'est pas stéréotypée mais adaptée, de manière opérationnelle à chaque administration, et surtout à l'emploi public à exercer, et ce, dans le cadre d'une sorte de « formation de professionnalisation au premier emploi ».

Après avoir interrogé la formation initiale des agents publics locaux, il convient à présent de se pencher sur la formation continue et son devenir.

II. LA FORMATION CONTINUE EN QUESTIONS

La formation continue connaît une importance accrue dans les États européens où la formation de base est des plus limitées. Mais, elle est tout aussi utile dans les autres dans la mesure où la réussite à un concours et une bonne formation initiale de professionnalisation ne protège pas du vieillissement de ses savoirs et de ses savoir-faire voire de l'obsolescence du fait des modifications, modernisations voire innovations, pas seulement technologiques au demeurant.

De plus, la carrière d'un agent public, même d'exécution, suppose de s'adapter à la modernisation et aux mutations de l'administration, et non le contraire, sans compter qu'il peut aussi vouloir évoluer professionnellement en termes de compétences et/ou de responsabilités ainsi que changer d'emploi public durant sa carrière.

Par suite, pour toutes ces multiples raisons, la formation professionnelle « tout au long de la vie professionnelle » d'un agent public est devenue essentielle et doit mobiliser les employeurs publics, les financements publics, que ce soit pour les agents publics nationaux comme, et surtout, pour les agents publics locaux. La collecte européenne, objet de cet ouvrage, démontre, hélas, que nous en sommes loin, et ce, dans un grand nombre d'Etats européens, même développés.

D'autant qu'une question se pose : celle de savoir si une telle formation, dite continue, doit être gérée et conduite exclusivement à un niveau local, à l'intérieur de la collectivité locale employeuse, ou à un niveau national. Il semble, en fait, que la vérité soit entre les deux.

En effet, le « localisme » de la formation continue peut condamner les actions de formation à être menée de manière répétitive avec des programmes risquant avec le temps d'être de moins en moins adaptés aux enjeux de modernisation ; par suite, la dimension locale de la formation est très intéressante, en début de carrière, donc pour la formation initiale, mais elle l'est beaucoup moins en cours de carrière.

L'attrait unanime des 34 (autres que français) États européens étudiés pour le système français[45] de coordination nationale des programmes de formation continue, pensés et co-produits, entre les spécialistes de la formation du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), les élus locaux et les représentants des syndicats des salariés, est à cet égard fort novateur en Europe, et ce, même dans les États scandinaves.

45- Voir page 154

Ce qui, au demeurant, n'empêche pas les employeurs publics locaux français de compléter ce Plan national des actions de formation continue par des programmes « locaux » de formation continue. D'autant que ces actions sont menées dans le cadre des antennes régionales du CNFPT et peuvent ainsi totalement s'adapter aux besoins des collectivités locales de chaque territoire régional en termes d'actualisation, de modernisation et/ou d'évolution des savoirs et des savoir-faire des agents publics locaux. Le « système du CNFPT » est naturellement perfectible, mais avec le développement de son outil d'e-learning (wikiterritorial[46]) et de ses enseignements en ligne sous forme de MOOC[47], il est à tous égards innovant et performant. Par suite, et au risque de nous répéter, cela explique le très grand intérêt des États consultés pour le CNFPT, ses moyens et ses outils de formation continue, et par là même, de préparation aux concours internes.

D'autant qu'il ne faut pas être aveugle au regard des difficultés financières des collectivités locales, qui, malgré leur bonne volonté pour promouvoir la formation continue de leurs agents publics, n'en ont parfois plus les moyens financiers. Par suite, en réunissant lesdits moyens au niveau national, quitte à, parfois, privilégier l'e-learning – et ce, malgré les réserves que ce type de formations peut éventuellement nourrir –, cela permet d'offrir aux agents des actions intéressantes, et cela vaut toujours mieux que peu voire, pire, rien.

Dès lors, si beaucoup d'Etats européens favorisent aujourd'hui les « formations locales voire maison » (A), il convient d'admettre que la « nationalisation » - qui n'est pas la « centralisation » ! – des actions de formation continue, reposant sur un système déconcentré d'exécution, est un « système » reconnu, apprécié voire envié à la France qui, avec la Roumanie, semble être un des rares États européens à l'avoir autant et si bien développé au bénéfice des agents publics locaux (B).

Et ce, parce que ce système contourne l'obstacle du financement par les collectivités locales de la formation « tout au long de la vie professionnelle de l'agent public » et promeut, entre autres, l'e-learning, tout en le conjuguant utilement avec des formations en présentiel et en « face-à-face » avec des formateurs professionnels, et le plus souvent professionnalisantes. De même qu'il permet une efficacité en termes d'évaluation et de contrôle des actions de formation continue, d'autant que les données ainsi collectées sont centralisées, diffusées et étudiées pour mieux enrichir par voie de conséquence l'évolution des actions de formation continue.

A. LA FORMATION LOCALISÉE ET PAR LA MÊME LIMITÉE

En Angleterre, la formation des APL est décentralisée au niveau de chaque collectivité locale mais cela présente des risques. En premier lieu, en période de très forte contrainte budgétaire, la formation des APL n'est pas une priorité. En deuxième lieu, la baisse constante des effectifs dans la FPL aboutit à l'impossibilité récurrente des APL de pouvoir s'absenter pour suivre des formations. Et en troisième lieu, le développement du e-learning est donc favorisé mais pose le problème du suivi sur son temps personnel de ces formations, alors qu'en principe la formation continue devrait se dérouler sur le temps de travail.

46- http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/Main/WebHome
47- https://www.fun-mooc.fr/universities/CNFPT

En République d'Irlande, malgré une tentative récente et balbutiante de mettre en place des centres de formations régionaux pour les agents publics, il n'existe pas de système coordonné au niveau national pour la formation continue, spécialement pour les programmes et l'offre de formations en fonction des métiers et des compétences.

En effet, chaque collectivité locale est maîtresse de sa propre politique de formation continue, qu'elle subventionne par ailleurs en totalité ; par suite, et comme en Espagne, il est très difficile d'avoir une idée précise des domaines de formation dominant ou des durées et modalités de formation des agents publics locaux.

Reste que les domaines de formation semblent aussi classiques que dans tous les autres États européens (connaissances sur le système administratif, droit public, gestion publique, finances publiques et/ou marchés publics, informatique et langues).

En Flandre (Belgique), la formation continue est institutionnalisée et bien mieux développée. C'est l'organe délibérant communal qui détermine le programme et le budget de la formation continue. Cette dernière est dispensée par des organismes gouvernementaux (sur une journée et sur un thème précis), par l'Association des villes et communes flamandes (VVSG : www.vvsg.be), par des établissements d'enseignement supérieur spécialisés en politiques publiques locales ou en management public local, ou encore, par des éditeurs privés (*Vanden Broele éditions*, *Politeia* et *Die Keure*). De même, en Wallonie (Belgique), il existe une obligation de formation continue, prise en charge par la collectivité locale, mais qui doit être agréée par le Conseil régional de la formation (CRF).

En Espagne, la formation des agents locaux du service public et le maintien de leur niveau par la formation continue ainsi que le développement professionnel sont des facteurs cruciaux des réformes d'amélioration des administrations publiques. Dans le cadre des réformes administratives que l'Espagne a entamées depuis 2012-2013, la politique de formation, initiale et continue, a pris une importance considérable ; elle est considérée par la classe politique comme devant jouer un rôle moteur et essentiel dans la modernisation de l'État, parce que l'amélioration de la qualité des services publics passe impérativement par des ressources humaines publiques mieux formées et plus motivées.

Le droit à la formation continue est d'ailleurs consacré par l'article 40-2 de la Constitution ainsi que par le Statut de la fonction publique. Elle est dispensée de la même façon que la formation initiale, donc principalement par les communautés autonomes, et dans des domaines comparables ; il est donc peu facile d'établir un diagnostic global des actions de formation continue à destination des agents publics locaux, en particulier. Reste que leur suivi aboutit à la délivrance aux agents concernés d'un certificat. Le coût de la formation est supporté par l'employeur public mais son coût est déduit de la rémunération de l'agent public durant le temps de sa formation ! Ce qui en fait un système peu incitatif pour les agents publics locaux.

La formation continue est régie par chaque commune estonienne, qui est responsable par ailleurs de son personnel. Ces communes financent et organisent les actions de formation continue dans lesquelles elles investissent beaucoup d'argent (1,3 million d'euro en 2016, par exemple, pour une fonction publique locale peu développée). De plus, pendant la formation continue, intégralement financée par la collectivité locale, l'agent public local continue de percevoir intégralement son traitement.

Toutefois, si l'agent public local souhaite suivre une formation onéreuse, en argent (dont le coût dépasse plus de 5 fois sa rémunération) et en temps (plus de 90 jours de formation), cela est possible mais il doit alors passer un contrat administratif avec son administration par lequel il s'engage, après avoir suivi une telle formation, de continuer à travailler pour cette dernière pendant au moins trois ans.

En Pologne, la formation continue est proclamée, mais sa pratique est aléatoire en fonction des moyens financiers de la collectivité locale employeuse.

De même, en Slovaquie et en République tchèque, la formation continue, qui est obligatoire et commune aux agents des secteurs public et privé, dépend de chaque collectivité locale, qui la finance. Elle peut donc avoir lieu en interne.

En Italie, ce sont les employeurs publics locaux qui assument les coûts de la formation. Ce qui pose problème actuellement en une période, depuis 2006, de réduction des dépenses publiques, puisque cela a impacté directement le budget de la formation continue qui a été divisé par deux dans 70% des administrations, spécialement locales, italiennes. Seules les formations légales obligatoires, dont la formation initiale, tirent leur épingle du jeu …

Par suite, de nombreuses collectivités locales italiennes, à l'instar de ce qui est réalisé en Turquie, privilégie la formation en interne, en guise de transmission entre les différentes générations d'agents publics. Mais, hélas, ce mode de formation échappe à toute évaluation nationale sérieuse autant dans sa période d'application (au regard du nombre d'agents publics ainsi formés ou de son coût, par exemple) que de ses résultats.

De plus, beaucoup de collectivités locales ont supprimé ou allongé leurs services dédiés à la formation ; dès lors, peu de collectivités locales ont une véritable politique de formation continue ainsi qu'une planification de cette dernière à moyen ou long terme.

S'est aussi beaucoup développée, ces dernières années, la formation continue, à l'initiative des universités, qui sont bien moins coûteuses que celles dispensées par les sociétés privées de formation. De même, des collectivités locales ont mutualisé leurs actions de formation.

Toutes ces nouvelles pratiques ont certes été incitées pour des questions d'économie, mais il apparaît que ces formations semblent plus adaptées à la demande et ont une visée beaucoup plus opérationnelle et médiate ; la formation continue devient donc plus utilitaire. Mais, d'un autre côté, cela a abouti à voir grandement disparaître dans l'offre de formation continue des actions de formations plus innovantes et prospectives pour préparer l'avenir et de futures réformes.

D'ailleurs, l'e-learning est très peu développé ainsi que des réflexions sur les enjeux et les défis d'avenir au regard d'éventuels nouveaux besoins de formation.

Toutefois, l'agent public, participant aux cours sur demande de son administration, est rémunéré pour les heures de formation, et, si le transfert et le séjour hors siège sont nécessaires, les frais de voyage sont remboursés. La formation implique en général également l'achat et la fourniture de livres (magazines et publications, l'achat d'outils et l'accès en ligne aux sites internet des organisations de secteur), afin de permettre le maintien des compétences acquises et la mise à niveau individuelle.

Globalement, et c'est récurrent pour les actions de formation, initiale ou continue, dispensées dans les collectivités locales italiennes, fait défaut une institution nationale de coordination et de planification des actions locales et nationales de formation des agents publics ainsi qu'un partage des bonnes pratiques, une mise en commun de bases de données mais aussi des données d'évaluation fiables.

Les besoins en formations sont très importants en matière d'actualisation et/ou de formations juridiques ainsi que d'informatique, de déontologie et de lutte contre la corruption.

Les principaux points négatifs en matière de formation sont donc : le manque de planification à moyen et long termes ; le trop plein de formations d'application immédiate sur des réformes récentes et l'absence de formations sur des outils innovants et prospectifs (la politique de formation continue est donc à courte vue) ; le déficit en termes d'évaluation des actions de formation et le manque d'étude nationale et de système coordonné efficace pour faire un état des lieux sérieux des besoins et des offres de formation.

En Lettonie, le principal problème de la formation continue des agents publics locaux, c'est leur financement ! En effet, dans la plupart des cas, si l'offre de formations existe et est relativement riche, les agents publics locaux doivent se « débrouiller » pour suivre la formation qui les intéresse voire, surtout, qui leur serait utile professionnellement tant pour une remise à niveau, sous forme d'actualisation, que pour une évolution professionnelle.

D'autant que, dans les régions périphériques, les communes ont déjà énormément de mal à financer les services publics locaux de base (éducation, santé, transports publics, etc…). Par suite, payer une formation, même à un cadre administratif communal, devient parfois du « luxe » ! Beaucoup d'agents publics locaux, souhaitant suivre une formation professionnelle continue, doivent donc la payer eux-mêmes, partiellement voire totalement ! Dès lors, certains y renoncent d'autant que suivre une telle formation n'aura souvent aucun impact sur leur avancement et/ou rémunération futurs …

En 2018, les salaires des agents publics locaux lettons ont augmenté de 50 €, soit d'à peu près 1/9e du salaire moyen de base de tels agents ; cet effort financier considérable imposé aux communes, surtout périphériques, va sûrement entraîner des licenciements et/ou des restructurations ; ce qui va alourdir le temps de travail de ceux qui resteront en fonctions et réduira d'autant et encore un peu plus, à court terme, par manque de temps et d'argent, les possibilités pour les agents publics locaux de suivre des formations continues.

Aux Pays-Bas, il n'existe pas d'écoles d'agents publics, ni de formation initiale organisée ; c'est pourquoi, les communes se sont lancées dans l'expérimentation de la formule biennale du stage ou de l'apprentissage, lors du recrutement.

Les communes identifient et développent actuellement des référentiels de compétences, plus que de connaissances, pour mener des évaluations régulières et performantes de leurs agents publics.

Elles expérimentent beaucoup en matière de gestion des ressources humaines et coopèrent entre elles ; elles organisent ainsi, en commun, des actions de formation continue pour leurs agents publics. Sinon, elles font appel aux universités ou à des organismes privés de formation.

Ce sont les communes qui déterminent et donc qui financent les actions de formation continue de leurs agents.

Toutefois, et c'est très intéressant, l'agent public hollandais est un acteur, et par là même, un partenaire, de son plan individuel de formation, qu'il doit actualiser régulièrement et mettre en œuvre : la formation est donc une priorité voire une obligation professionnelle qui impacte sur le processus d'évaluation de l'agent public. Il se voit d'ailleurs reconnaître un budget de 500 € par an pour sa formation et peut bloquer trois années de suite cette somme (1500 €) pour réaliser une formation onéreuse ; d'ailleurs, les communes dépensent, en moyenne et annuellement, bien plus que 500 € par agent, puisqu'elles engagent près de 1080 € par an et par agent.

En Russie, l'article 11 de la loi fédérale n°25-FZ du 02 mars 2007 accorde une place importante à la formation continue qui est financée sur le budget des collectivités locales : l'organe délibérant de ces dernières fixent le règlement d'une telle formation, alors que l'exécutif local détermine son programme.

Toutefois, seuls 5% des agents publics locaux en bénéficient annuellement, afin d'améliorer leurs savoirs et savoir-faire professionnels et/ou leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences.

Les domaines principaux de la formation continue sont : le management, le droit, les finances et la comptabilité publiques, l'informatique, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ainsi que le développement local.

Grâce à une formation continue validée, l'agent public local peut espérer une augmentation de rémunération, de primes voire un avancement. Il a donc un intérêt à suivre une telle formation en termes d'évolution de carrière.

In fine, la formation continue est gérée par les universités, mais son évaluation varie selon chaque État fédéré ainsi que son coût (de 1 à 5 fois le prix pour la même formation).

En Turquie, la « formation en service ou continue » vise avant tout à obliger l'agent public à actualiser ses connaissances, d'une part et d'autre part, à lui permettre d'en acquérir de nouvelles ainsi que des savoir-faire nouveaux pour être de plus en plus efficace voire pour l'accompagner dans son évolution professionnelle ascendante.

Cette formation professionnelle continue, ambitieuse dans le Plan général et national de formation des fonctionnaires de 1983, souffre d'un manque de ressources financières qui lui soient consacrées. Elle est finalement principalement interne et globalement peu innovante.

D'ailleurs, la formation professionnelle continue des agents publics locaux est grandement décentralisée et donc à la charge des collectivités locales employeuses, de même qu'en l'absence de données nationales centralisées, sa mise en œuvre et son expérimentation sont aussi peu connues que lisibles et visibles.

En principe, elle doit être validée par un examen débouchant sur la délivrance d'un certificat, afin d'évaluer le temps de la formation plus que, finalement, la plus-value de cette dernière. La formation en service est donc moins profitable apparemment que la formation initiale.

Dans les 5 États nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), la « formation tout au long de la vie » est essentielle dans la société civile ; en effet, ils bénéficient d'une longue tradition de formation continue. Et ce, parce que la question de la formation est étroitement liée à l'idée même d'État-providence, dans lequel le principal danger à prévenir est l'absence de qualification adaptée à l'emploi. D'autant que l'égalité des chances dans l'accès à la formation tout au long de la vie est une valeur cardinale dans les sociétés nordiques. Si cette démarche est logique dans le secteur privé pour ces économies ouvertes jouant largement le jeu de la globalisation, la question se pose quant à la pertinence d'une formation continue dans le secteur public puisqu'y est assez souvent associée la sécurité de l'emploi. Et pourtant, la solution est la même dans le secteur public que dans le secteur privé.

Dans l'appréhension du monde du travail, les États nordiques favorisent la responsabilisation du « travailleur » (privé comme public) : il doit être autonome et s'améliorer toute sa vie, tant pour lui que pour sa collectivité de rattachement. Par suite, les syndicats – qui jouent un rôle très important dans le domaine de la formation continue comme, globalement, au regard de la négociation et de l'évolution des conventions collectives – sont partenaires de l'État pour l'établissement des programmes de formation continue pilotés par l'État et financés par l'État (2/3 du coût), les employeurs publics ou les agents publics bénéficiaires (1/3) ; ainsi, en Islande, la participation résiduelle des agents publics bénéficiaires au coût de la formation est obligatoire. Mais, les agents publics touchent l'intégralité de leur rémunération. Ces programmes sont suivis dans des établissements publics (dont les universités d'État) ou privés, mais ces derniers doivent être habilités pour ce faire ; ils sont donc moins nombreux que les organismes publics de formation organisés et contrôlés, quant à eux, par l'État.

Dans tous les États nordiques, il existe un droit individuel à la formation consacré dans les conventions collectives et même un congé formation plus ou moins long selon les États considérés (durée maximale de 3 ans en Norvège, par exemple).

L'e-learning et le recours à Internet sont de plus en plus promus dans les États nordiques, dans la mesure où les distances peuvent être longues entre les communes et les centres de formation.

Toutefois, la formation continue dans les États nordiques, sauf au Danemark, est laissé parfois, un peu trop, à la discrétion des employeurs publics et il n'y a pas toujours une bonne visibilité, au niveau national, des programmes de formation et du nombre des agents publics qui en bénéficient, d'autant qu'elles ne donnent que très rarement lieu à une validation/certification.

Il n'y a, en fait, qu'au Danemark où la formation continue fait l'objet d'un programme complet de 2 à 3 ans, dont le coût est de 10.000 € par agent public et qui comporte un module découverte de l'administration, un autre sur la psychologie et la communication, et un troisième, sur le management et les ressources humaines. Il est validé par un examen. Ce programme de formation se dénomme le « *Kommunom* »[48]. C'est donc un exemple de formation continue nationale comme celle des États étudiés ci-après et illustrant un système « national » de formation continue. Mais, il manque un peu de souplesse dans ses programmes, pour permettre aux APL de construire leur propre programme de formation tout au long de leur vie professionnelle.

48- Voir, en particulier, l'article de Jean-Baptiste Pointel dans cet ouvrage, page 286

B. LA FORMATION NATIONALE VOIRE DÉCONCENTRÉE : UN EXEMPLE À SUIVRE

Les dispositifs de formation des agents et des élus publics locaux en Roumanie et en Bulgarie reposent en principe sur des règles juridiques similaires. Mais, aucun de ces deux systèmes de formation analysés n'apparaît s'être doté d'un dispositif fonctionnel de formation obligatoire d'intégration dans l'administration publique. Concernant la formation continue, l'encadrement normatif réglemente plus minutieusement les conditions de déroulement de ce type de formation.

La Roumanie est d'ailleurs l'un des premiers États européens à avoir créé une école nationale de formation des fonctionnaires de l'État, en application de l'article 378 de la loi n°95 du 14 juin 1925 : l'Institut des sciences administratives, créé par le Professeur Paul Negulescu. De même, par l'article 237 de la loi n°569 du 26 mars 1936, le principe même de l'obligation de la formation professionnelle, tant initiale que continue, pour les fonctionnaires de l'État roumain, a été consacré. Ces principes ont été repris par le Code de conduite de 1940, qui a remplacé le Statut des fonctionnaires roumains de 1923, lui-même remplacé par un nouveau Statut, en 1946. Si les fonctionnaires de l'État communiste roumain ont été, comme tous les travailleurs, soumis au Code du travail, l'article 159 de ce Code a consacré l'obligation pour les ministères de l'État de former ses fonctionnaires, spécialement en début de carrière. C'est la loi n°2 du 18 mars 1971 qui a consacré, à son tour, le droit de la formation continue pour de tels travailleurs.

Aujourd'hui, et depuis la publication du Code administratif roumain du 05 juillet 2019, la formation professionnelle des fonctionnaires publics est inséré dans ledit code de la Section 4, intitulée La formation et le développement professionnel des fonctionnaires, du Chapitre V (Les droits et les devoirs des fonctionnaires) du Titre II (Le statut des fonctionnaires publics). Cette section comporte deux articles : un article 458 portant sur la formation et le perfectionnement professionnel, composé de 10 paragraphes et un article 458 concernant le Plan de la formation professionnelle des fonctionnaires publics et doté de 3 paragraphes.

La formation continue des agents publics locaux roumains est assurée par les 5 centres régionaux, qui relevait entre 2009 et 2016 de l'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP), mais, qui, depuis 2016, dépendent de l'INA (Institut National d'Administration) ; cette formation continue centralise les ressources financières (7,3 millions d'euros en 2016), que les employeurs publics, nationaux et locaux, lui consacrent. La formation continue est prise en charge par l'employeur public mais, en échange, l'agent public bénéficiaire, s'engage, à sa suite, à continuer à travailler dans l'Administration, au moins deux à cinq ans, en fonction du nombre de jours de formation. Sinon, il devra rembourser le coût de la formation voire les rémunérations perçues durant la période de formation.

En Bulgarie, là aussi, l'article 35 du Statut des fonctionnaires du 27 juillet 1999, pour 2/3 de fonctionnaires et 1/3 de contractuels (chiffres de 2011) consacre l'obligation pour l'Administration d'assurer la formation continue de ses agents publics. Les programmes de formation continue sont établis par l'Institut d'Administration Publique (IAP), créé en 2000, qui est une institution de l'État bulgare. Une partie de cette formation détermine l'avancement des fonctionnaires ; elle est prise en charge par l'État bulgare. L'association nationale des collectivités territoriales (de Bulgarie) anime aussi des actions de formation continue.

Dans ces deux systèmes de droit, les dispositions statutaires indiquent l'institution responsable de la gestion, de la coordination et de l'application des programmes de formation continue, l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics et l'Institut National d'Administration en Roumanie ainsi que l'Institut d'Administration Publique en Bulgarie. À ce sujet, il est à noter la situation de transition que le système roumain affronte par la récréation de l'Institut National de l'Administration qui, après six années d'absence de la vie publique roumaine, de par sa fusion avec l'ANFP au début des années 2010, est censé reprendre progressivement toutes ses attributions en matière de formation, initiale et continue, des agents et élus publics roumains. L'INA a été juridiquement recréé par l'ordonnance d'urgence n°23 du 24 août 2016. Il a continué à fonctionner de cette date jusqu'en décembre 2019 en bénéficiant alors de larges attributions en matière de formation professionnelle ; il a alors proposé des formations pour toutes les catégories de fonctionnaires. L'INA a été, de nouveau, recréé par la décision gouvernementale (HG) n°645 du 11 août 2020.

De manière significative, les deux systèmes se proposent de diversifier les services de formation à l'égard des agents et des élus locaux, entre autres, par le développement progressif de la formation électronique, l'e-learning, et la concrétisation de collaborations avec différents organismes de formation, nationaux et internationaux.

In fine, une interrogation commune aux deux systèmes de formation concerne l'évaluation non seulement du contenu des formations, mais aussi des formateurs, voire de l'apport aux agents publics, en termes de compétences acquises pendant la formation. Cela, compte tenu que le système d'évaluation actuel est fondé, dans les deux États, sur une évaluation sous forme de questionnaire concernant le degré de satisfaction de l'agent, souvent trop formel.

En Grèce, comme l'a si bien expliqué Mme Stella Kyrellou[49], *« En perdurant, la crise a nécessité la mise en place d'une série de mesures supplémentaires posant de sérieux obstacles au succès de la gouvernance locale. Le nombre d'employés locaux a baissé fortement et de façon continue (non-renouvellement de contrats, réduction des contrats de travail, et des employés ayant le statut de fonctionnaire ont même été obligés de quitter leur poste, notamment des policiers municipaux) et cela s'est accompagné d'une baisse importante des salaires du secteur public[50], d'une baisse des subventions aux gouvernements locaux qui se sont retrouvés avec de nouvelles responsabilités et sans le personnel ni les fonds pour les assurer ».* La formation continue est coordonnée, depuis sa création en 1983, par le Centre national d'administration publique et de gouvernement (EKDDA). Son programme est choisi par les agents publics, donc il varie selon leurs besoins professionnels. Le financement de ce programme est principalement européen (80%) et accessoirement national (20%).

En Hongrie, la formation continue est soit interne à l'administration locale, soit dispensée par l'Université de la fonction publique. Mais, cette dernière dispense les mêmes programmes de formations aux agents publics locaux ou nationaux ; ce qui aboutit à un programme assez théorique de formation continue, plus axé sur des savoirs que des savoir-faire. Vu qu'elle ne se trouve qu'à Budapest (sans antennes), ses programmes de formation continue sont aussi grandement dématérialisés. La formation continue est sanctionnée par le passage et la réussite d'examens.

49- Voir page 375.

50- Les salaires, en particulier les salaires et les retraites du secteur public, ont été considérablement réduits, parfois jusqu'à 50 %. Le gouvernement grec a aboli le 13e et le 14e mois versés chaque année.

En Lituanie, en matière de formation continue, les exigences des employeurs publics locaux en termes d'évaluation annuelle les obligent à aider les agents publics à être et rester performants mais aussi à le devenir de plus en plus. C'est pourquoi, tous les employeurs publics lituaniens financent intégralement la formation continue de leurs agents publics, qu'ils incitent au regard des résultats et des conclusions de l'évaluation annuelle desdits agents, de même qu'ils maintiennent leur rémunération à 100% pendant 30 jours de formation et à 50% au-delà de 30 jours. L'agent public lituanien peut même bénéficier d'un congé-formation d'un an, sans rémunération, mais en ayant l'assurance de retrouver son poste au bout de cette année. Les programmes de formation continue et les organismes les dispensant sont tous contrôlés, agréés (pour les organismes de formation) ou validés (pour les programmes) par le ministre de l'Intérieur ou sous son contrôle par le Département (ministériel) de la Fonction publique, direction centrale jouant le rôle d'une « Direction nationale des ressources humaines publiques » en Lituanie. La gestion nationale, dotée d'une impulsion coordinatrice centrale et de délégations régionales, de formation continue, assortie d'un financement d'origine locale mais collectée au niveau central et gérée à ce même niveau, présente de nombreux avantages.

Tout d'abord, sur le plan du financement de la formation continue, elle évite que les agents publics locaux soient totalement dépendants non seulement des priorités politiques d'investissement des élus locaux mais aussi du niveau de richesse voire d'endettement de leur employeur public local. Il est évident, comme cela a été souligné, dans les systèmes locaux de formation continue sus évoqués, que lorsque les collectivités locales sont les seules décideuses des actions de formation continue, les agents publics locaux sont dans une situation de grande dépendance voire très aléatoire non seulement pour en être bénéficiaires mais aussi pour suivre une stratégie de remise à niveau de leurs savoirs ainsi que de développement de leurs savoir-faire.

Ensuite, la gestion « nationale » de la formation continue n'est jamais une gestion « centralisée », dans la mesure où elle nécessite des échanges et des négociations entre les représentants des agents publics locaux et ceux des employeurs publics locaux, éventuellement, mais pas systématiquement, en recourant, si nécessaire, à l'arbitrage des représentants de l'État central. Ce dernier peut d'ailleurs ne pas totalement se désintéresser du financement de la formation des agents publics locaux, bien qu'il préfère le laisser être supporté par les employeurs publics locaux, pour mieux se concentrer sur le financement de celle de ses propres agents publics. Il n'en reste pas moins que cette gestion « nationale », même lorsqu'elle est partielle, permet l'émergence d'un plan national des actions de formation continue, et par là même, son actualisation à la suite, le plus souvent, des évaluations afférentes et consécutives aux actions effectivement menées. En effet, dans les État, très nombreux au demeurant, où la formation continue est menée principalement à la discrétion des employeurs publics locaux sans, le plus souvent, une quelconque coordination, non seulement il manque une visibilité sur les actions menées de formation continue voire sur leur pertinence et/ou actualité, mais fait aussi défaut un contrôle et/ou une évaluation de leur exécution, de leurs intérêt et impact pour les agents publics locaux. Cela évite le maintien et/ou la récurrence des « formations internes », parfois non évolutives, ni modernes ou adaptables. D'autant que se cantonner sur la restitution systématique, de génération en génération d'agents publics locaux, de savoirs internes, sans ouverture au monde, ni mutation des programmes ou méthodes de formation, c'est prendre le risque de se scléroser, de ne jamais se remettre en cause, de ne pas s'adapter, innover ou évoluer, et ce, même si l'intérêt évident de la « formation interne » est d'être souvent moins onéreuse.

D'autant qu'*in fine*, le développement de l'e-learning connaît ses limites au regard de l'investissement des agents publics, dont locaux, eu égard à la difficulté de se former de manière dématérialisée et de s'auto-motiver en l'absence de cours en présentiel et d'explications adaptées. Spécialement, face à des agents publics en activité, qui prennent sur leur temps de travail professionnel voire, de plus en plus, sur leur temps personnel, pour actualiser leurs connaissances, acquérir de nouveaux savoirs ou savoir-faire principalement mais aussi de savoir-être, il est important qu'ils puissent être accompagnés et encouragés. Dès lors, la dématérialisation des savoirs peut apporter des connaissances complémentaires, mais peut-être pas tous les outils ou méthodes pédagogiques utiles pour maîtriser au mieux ces connaissances. La formation est une forme d'enseignement qui, que l'on le veuille ou non, repose sur une relation humaine, interpersonnelle.

Dès lors, l'e-learning est une « plus value » dans le parcours de formation continue mais, malgré l'économie qu'elle pourrait générer sur le coût des actions de formation continue et des formateurs, elle ne peut pas se substituer à ces derniers ; au mieux, elle ne peut que les compléter.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES D'ÉTATS FÉDÉRAUX

LE CAS DE L'ALLEMAGNE

FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES FONCTIONNAIRES LOCAUX, ET FORMATION DES REPRÉSENTANTS LOCAUX ÉLUS EN ALLEMAGNE

Par Vinzenz Huzel et Hubert Heinelt

Le présent papier présente un aperçu de la formation initiale et continue des employés des gouvernements locaux en Allemagne (Section 1), car les élus locaux proviennent soit de ce groupe d'employés du secteur public, soit d'autres groupes (principalement des conseillers municipaux) et n'ont pas reçu de formation spécifique pour leur rôle d'élus locaux. En Allemagne, les conseils municipaux sont composés, outre les fonctionnaires locaux, d'un noyau d'élus locaux, la seconde partie (Section 2) de ce papier s'intéresse au bagage professionnel et à la formation supplémentaire des conseillers municipaux.

Enfin, il convient de mentionner que le gouvernement local en Allemagne se divise en deux niveaux, les communes et les *Landkreise* (comparables aux districts et aux cantons dans d'autres pays ; cf. Egner et Heinelt 2011). Outre ce système à deux niveaux, les plus grandes villes (*kreisfreie Städte* - villes-arrondissements) combinent les fonctions de ces deux niveaux de gouvernement local.

Section 1 : FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES FONCTIONNAIRES LOCAUX

En ce qui concerne le personnel des autorités locales en Allemagne, il convient de distinguer deux groupes travaillant pour le public : les fonctionnaires et les employés du secteur public. En outre, il faut prendre en compte le fait que les études et la formation du personnel des gouvernements locaux diffèrent en Allemagne d'un Land (État fédéral) à l'autre. Dans ce papier, le Land du Bade-Wurtemberg sert d'exemple pour montrer la façon dont la formation du personnel des gouvernements locaux est structurée, et le type de formation complémentaire qui leur est proposé.

1.1 GÉNÉRALITÉS SUR LE SERVICE PUBLIC EN ALLEMAGNE

En 2014, l'Allemagne employait environ 4,65 millions de personnes à l'échelle fédérale, des Länder et des gouvernements locaux. Le service public représentait donc jusqu'à 7 % de la population active totale en Allemagne, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE, de 6,9 % (chiffres 2016).

En principe, le personnel du secteur public se divise en deux groupes au statut différent : les fonctionnaires et les employés du secteur public. Les tâches et les domaines d'activité de ces deux groupes diffèrent. En outre, les fonctionnaires sont recrutés pour une catégorie spécifique de service, c'est-à-dire une carrière ou une voie d'évolution professionnelle en particulier, tandis que les employés du secteur public sont recrutés à des postes spécifiques (ce qui sera développé à la section 1.3).

Les *fonctionnaires* sont, d'après l'article 33(4) de la Constitution allemande, chargés de l'exercice du pouvoir de l'État intervenant dans la sphère privée des citoyens. Outre ces attributions classiques des fonctionnaires allemands, à l'heure actuelle, d'autres activités passent au premier plan afin de garantir le bon fonctionnement des institutions étatiques et de la vie quotidienne. La Cour constitutionnelle fédérale allemande décrit la fonction des fonctionnaires comme suit :

« *Le service public professionnel est une institution qui, grâce à son expertise, à sa capacité professionnelle et à l'exécution loyale de ses obligations, garantit la stabilité de l'administration et doit ainsi constituer un facteur d'équilibre face aux forces politiques qui façonnent la vie de l'État* » (BVerfGE 7 : 162).

L'idée de base sous-jacente au statut spécifique des fonctionnaires allemands est étroitement liée à la modernisation administrative de l'État prussien à la fin du XVIIIe siècle, c'est-à-dire au fait de confier l'exécution des attributions du gouvernement à des professionnels impartiaux, loyaux et compétents.

Les *employés du secteur public* exécutent des tâches qui ne relèvent pas des responsabilités fondamentales (souveraines) de l'administration publique. Cela englobe notamment les services de garderie, de voirie et d'entretien, les activités artistiques et culturelles, mais également les activités techniques dans le domaine de la construction, de l'urbanisme et de la gestion des déchets. Toutefois, la distinction de ces deux groupes devient de plus en plus floue.

Par exemple, des débats ont actuellement lieu pour déterminer si les professeurs et enseignants relèvent véritablement du pouvoir étatique et s'ils doivent être employés en tant que fonctionnaires. Outre les éléments clés de l'administration publique, comme la justice, la police, etc., il est possible de déterminer de façon plus ou moins autonome s'il convient de recruter des fonctionnaires ou des salariés. Si les employés du secteur public sont embauchés sur la base d'un contrat de droit privé, l'emploi des fonctionnaires est régi par le droit public. Par conséquent, les fonctionnaires allemands ne peuvent par exemple pas faire grève ou exprimer leur opinion politique dans le cadre d'événements officiels.

La rémunération des fonctionnaires et des employés du secteur public est une autre question cruciale qui suscite la controverse. Comme les premiers sont employés à vie (c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas se retrouver au chômage) et qu'ils bénéficient de régimes spéciaux de retraite et d'assurance-maladie financés exclusivement par les pouvoirs publics, ils n'ont pas, contrairement aux employés du secteur public, à verser de cotisations sociales pour des régimes de chômage, de retraite et d'assurance-maladie publics. Par conséquent, à travail égal, le revenu net des fonctionnaires est généralement plus élevé que celui des employés du secteur public.

Les représentants élus du gouvernement, dont les maires et autres dirigeants administratifs, constituent une forme spécifique de service public. Ceux-ci sont désignés pour un mandat spécifique par le vote de la population ou d'un organe représentatif local. Ils sont également les superviseurs suprêmes des employés municipaux et des chefs d'administration. La position juridique des représentants élus du gouvernement local est mixte, et marie la philosophie du service public et celle d'un mandat politique. Ce groupe se distingue donc des fonctionnaires classiques. Les lois des Länder servent de base au statut juridique, ainsi qu'à la nomination, au poste et aux tâches des élus du gouvernement local.

1.2 L'ADMINISTRATION MUNICIPALE EN ALLEMAGNE ET SON PERSONNEL

La République fédérale d'Allemagne compte environ 11 000 villes et villages. Les plus petits villages comptent moins de 100 habitants et certaines villes, plus d'un million. Il existe également environ 300 *Landkreise* et environ 100 villes arrondissements (en général, de grandes villes ; cf. Egner et Heinelt 2011 : 107). Chacune d'entre elles dispose d'un droit d'autonomie gouvernementale garanti par la Constitution (Article 28). Cela signifie qu'elles sont par principe responsables de toutes les questions publiques à l'échelle locale. Et de fait, la plupart des tâches administratives sont effectivement assignées aux communes.

Ces importantes responsabilités englobent la gestion des constructions, l'urbanisme, la construction des routes, le logement, les services sociaux et les installations publiques comme les piscines, les bibliothèques, les archives, les crèches et les installations sportives. En outre, les communes sont chargées des transports publics locaux, de la gestion des déchets et de l'approvisionnement de la population en eau, en gaz, en électricité et en chauffage urbain. Les pompiers, les autorités de réglementation et l'état civil relèvent également de la responsabilité des communes. L'autonomie gouvernementale à l'échelle locale garantit aux villes et aux villages, entre autres, le droit à s'organiser (autonomie organisationnelle), à disposer de leurs propres finances (autonomie financière) et à déterminer indépendamment la sélection et le déploiement de leur personnel (autonomie du personnel). La grande variété des responsabilités locales nécessite l'emploi d'un personnel bien formé et spécialisé dans différents domaines professionnels.

Outre les professions administratives typiques, comme l'administration et le droit, on trouve parmi les quelque 1,4 million de personnes employées par les communes en Allemagne des secouristes, des ingénieurs, des infirmiers, des informaticiens, des maçons, des charpentiers, des chauffeurs, des violonistes ou encore des archivistes (Bundesministerium des Innern 2014 : 22).

Toutefois, comme les gouvernements locaux font partie des Länder, ils sont soumis à leur supervision. Il incombe aux Länder de réguler la structure générale de l'administration des autorités locales par le biais de lois étatiques, y compris pour ce qui est de la formation et du recrutement du personnel. Chacun des 16 Länder détermine les contraintes juridiques relatives à la sélection et à la qualification du personnel, ainsi que les réglementations relatives à la rémunération des fonctionnaires. En outre, les Länder doivent négocier les accords salariaux avec les syndicats des employés du secteur public. À ce titre, il est difficile de formuler des généralités sur les études et la formation du personnel des administrations locales en Allemagne. Aussi, nous nous attarderons sur les principales réglementations s'appliquant de manière générale à l'administration des gouvernements locaux en Allemagne.

Tableau 1 : Personnel des administrations locales en Allemagne selon les tâches, les groupes de statuts et la part des femmes (au 30 juin 2014)

Tâches	Total	Pourcentage de femmes	Fonctionnaires	Fonctionnaires en pourcentage du total du personnel	Femmes fonctionnaires en pourcentage des femmes employées	Employés du secteur public	Employés du secteur public en pourcentage du total du personnel	Employées du secteur public en pourcentage des femmes employées
Total	**1427985**	**60,7**	**186135**	**13,0**	**9,0**	**1241845**	**87,0**	**91,0**
Administration centrale	412280	56,1	113600	27,6	17,2	298680	72,4	82,8
Administration interne	283595	60,4	63555	22,4	16,7	220040	77,6	83,3
Sécurité et ordre public	128685	46,7	50045	38,9	18,6	78640	61,1	81,4
Education et culture	178365	69,4	13230	7,4	5,7	165135	92,6	94,3
Administration scolaire	109480	73,9	10675	9,8	7,0	98805	90,2	93,0
Culture et science	68885	62,3	2555	3,7	3,3	66330	96,3	96,7
Social et jeunesse	358695	85,9	30950	8,6	6,5	327745	91,4	93,5
Assistance sociale	108930	74,3	22925	21,0	17,8	86005	79,0	82,2
Services d'aide à l'enfance et aux familles	249765	91,0	8025	3,2	2,5	241740	96,8	97,5
dont structures d'accueil de jour	187315	96,1	975	0,5	0,4	186340	99,5	99,6
Santé et sport	156530	70,6	3510	2,2	1,6	153020	97,8	98,4
Services de santé	136590	73,9	2920	2,1	1,5	133670	97,9	98,5
dont hôpitaux	113440	74,1	990	0,9	0,5	112450	99,1	99,5
Promotion des sports	19935	47,7	585	2,9	2,4	19350	97,1	97,6
Environnement	322115	28,7	24850	7,7	10,0	297270	92,3	90,0
Urbanisme et développement	30240	47,1	6275	20,8	14,7	23965	79,2	85,3
Constructions et vie quotidienne	36930	50,0	6565	17,8	15,7	30365	82,2	84,3
Approvisionnement et gestion des déchets	88230	21,7	2250	2,6	4,0	85980	97,4	96,0
Circulation et transports publics	40405	14,8	2140	5,3	12,3	38265	94,7	87,7
Gestion de la nature et du paysage	50100	25,4	3695	7,4	8,9	46405	92,6	91,2
Autre	76210	28,5	3920	5,1	7,4	72290	94,9	92,6

D'après le Statistisches Bundesamt (Destatis) : 2015, Tabelle 5.1.2

Le Tableau 1 illustre la répartition du personnel des communes par tâche, en distinguant les fonctionnaires et les employés du secteur public, les hommes et les femmes. Ces chiffres révèlent que les fonctionnaires représentent seulement 13,0 % du personnel municipal et qu'ils sont concentrés dans l'administration centrale, et sont en particulier chargés d'exécuter des tâches liées à la sécurité et à l'ordre public. En outre, un pourcentage relativement élevé de fonctionnaires est employé dans la prestation de services sociaux et dans l'exécution de tâches relevant des catégories « urbanisme et développement » et « constructions et vie quotidienne ». Si les services sociaux sont liés à l'octroi de prestations sociales, l'urbanisme, (etc.), est notamment lié à la régulation de l'occupation des sols et à la délivrance des permis de construire. Ces tâches sont des exemples de l'exercice du pouvoir de l'État intervenant dans la sphère privée des citoyens.

Si la part des femmes dans le secteur public atteint environ 60 %, il apparaît que la répartition est très différente selon le domaine de responsabilité. Les catégories « éducation et culture » « social et jeunesse » et « santé et sport » sont encore des domaines très féminisés, avec plus de 70 % de femmes. En outre l'équilibre entre hommes et femme est presque atteint pour l'administration centrale. En revanche, dans les domaines plus techniques, comme l'environnement, un tiers seulement des postes est occupé par des femmes. Le fossé entre hommes et femmes est particulièrement net au niveau des postes à responsabilité. Seuls 12,6 % des personnes ayant touché la tranche salariale la plus élevée pour le secteur municipal sont des femmes (cf. Statistisches Bundesamt 2015 : Tabelle 2.2.1 B-Besoldung in den Kommunen, et Schimeta : 2012).

1.2 CONTRATS DE TRAVAIL ET CARRIÈRES DANS LE SERVICE PUBLIC DES COMMUNES EN ALLEMAGNE

Les administrations locales choisissent leur personnel en fonction de leurs aptitudes, de leurs qualifications et de leur bagage professionnel. Les postes à responsabilité dans la gestion administrative sont attribués en partie par le conseil municipal, mais les emplois classiques sont attribués par le service des ressources humaines. Pour pouvoir travailler dans le service public, il faut être qualifié dans un domaine spécifique, en ayant suivi une formation professionnelle ou un cursus universitaire. Pour les tâches administratives typiques, il existe généralement une formation qui prépare spécifiquement l'employé à travailler dans le secteur public : c'est le service préparatoire. La formation au service préparatoire est à la fois théorique et pratique, et généralement assortie d'un examen de carrière. Les contraintes de contenu sont définies par les régulations relatives à la formation et aux examens, passées par ordonnance par les parlements des Länder. Ces ordonnances réglementent les normes d'admission, les procédures de recrutement, le contenu des formations et les examens de carrière.

Les fonctionnaires doivent impérativement suivre le service préparatoire, car il les prépare à certaines catégories de service, c'est-à-dire à une carrière ou une voie d'évolution professionnelle en particulier. Si les employés du secteur public ne sont pas obligés de suivre le service préparatoire pour être embauchés à un poste spécifique, cela peut aider.

La carrière des fonctionnaires se divise entre le service ordinaire *(einfacher Dienst)*, le service intermédiaire *(mittlerer Dienst)*, le service intermédiaire supérieur *(gehobener Dienst)* et le service supérieur *(höherer Dienst)*. En commençant à travailler dans le service public après avoir suivi un service préparatoire spécifique lié à l'une de ces quatre catégories de service, les fonctionnaires sont ensuite contraints de suivre la voie professionnelle liée à chacune de ces catégories de service.

En d'autres termes et plus précisément : lorsque quelqu'un a commencé à travailler dans l'une de ces catégories de service, il lui est ensuite difficile d'être promu à une catégorie supérieure sans études complémentaires (cf. section 1.4).

Toutefois, ces catégories ne s'appliquent pas formellement aux employés du secteur public, parce qu'ils sont recrutés pour un poste spécifique et non pour une catégorie de service spécifique. Toutefois, les voies professionnelles liées aux quatre catégories de service des fonctionnaires sont également importantes pour les employés du secteur public, car les postes pour lesquels sont recrutés les employés du secteur public sont définis, pour ce qui est des tâches et responsabilités, mais également pour la rémunération (sans tenir compte du fait que les employés du secteur public devront ensuite verser des cotisations sociales pour avoir droit aux prestations de chômage, aux services de santé et à la retraite ; voir précédemment) en fonction des quatre catégories de service des fonctionnaires.

Pour pouvoir être recruté dans le *service ordinaire,* il faut avoir réussi ses études de lycée *(Hauptschule)*, mais également avoir une qualification professionnelle. Cette catégorie se fait de plus en plus rare chez les fonctionnaires, car les activités simples de cette carrière, comme les postes de portier ou de messager officiel, se raréfient ou sont de plus en plus assurées par des employés du secteur public.

Le *service intermédiaire* nécessite également un diplôme du secondaire (*Haupt- ou Realschule*) et une qualification professionnelle. Cette catégorie concerne principalement des tâches préparatoires ou administratives. De manière générale, le service préparatoire d'une carrière classique dure entre deux et trois ans.

Pour suivre le *service intermédiaire supérieur*, il faut avoir une licence universitaire. Ces fonctionnaires peuvent réaliser des activités administratives, mais également des tâches de gestion. Le service préparatoire dure trois ans et, dans la plupart des Länder, prend la forme d'études universitaires ou de sciences appliquées à l'administration.

Pour suivre le *service supérieur*, il faut avoir un diplôme universitaire de type master ou équivalent. Le service supérieur porte sur des responsabilités de gestion. Le service préparatoire, qui prend généralement la forme d'un stage professionnel *(Referendariat)*, dure généralement deux ans.

La plupart des *fonctionnaires* relèvent du service intermédiaire (environ 20,6 % des employés) et du service intermédiaire supérieur (63,4 %). De même, la majorité des *employés du secteur public* font un travail équivalent au service intermédiaire (66,5 %). Ces chiffres sont détaillés dans le Tableau 2 qui présente les carrières, les domaines d'activité, le revenu mensuel brut et la part sur le personnel du gouvernement local.

Tableau 2 : Personnel de l'administration locale par tâche, revenu et proportion (équivalent temps plein au 30 juin 2014)

	Service public	**Employés du secteur public**		
Carrière Tâches, Qualifications	**Désignation** Revenu brut approximatif	**Pourcentage** (base de calcul)	**Désignation** Revenu brut approximatif	**Pourcentage** (base de calcul)
Service ordinaire Tâches simples Formé ou non	**A2 à A6** env. 1 990 - 2 560 € brut mensuel	**0,03 %** (ici A2 à A5)	**E1 à E4** env. 1 710 - 2 670 € brut mensuel	**14,2 %** (ici E1 à E 4)
Service intermédiaire Tâches administratives Au moins trois ans de formation professionnelle	**A6 à A9** env. 2 030 - 3 140 € brut mensuel	**20,6 %** (ici A6 à A8)	**E5 à E9** env. 2 200 - 4 025 € brut mensuel	**66,5 %** (ici E5 à E9)
Service intermédiaire supérieur Gestion intermédiaire Niveau licence	**A9 à A13** env. 2 390 - 4 820 € brut mensuel	**63,4 %** (ici A9 à A13)	**E10 à E12** env. 2 990 - 5 300 € brut mensuel	**9,1 %** (ici E10 à E12)
Service supérieur Fonctions de direction, Niveau Master	**A13 à A16** **et Rémunération-B** env. 3 900 - 6 720 € et env. 6 030 - 12 640 € brut mensuel	**11,9 %** (ici A14 à A16 et Rémunération-B)	**E13 à E15** **et non tarifaire** **et autres** env. 3 570 - 7 070 € brut mensuel	**6,4 %** (ici E13 à E 15, non tarifaires et autres)
En formation	Groupes divers	**4,1 %**	Groupes divers	**3,8 %**
Total	**170 355 personnes**	**100,0 %**	**1 041 945 personnes**	**100,0 %**

Calcul des auteurs d'après Statistisches Bundesamt (Destatis): 2015 ; Tabelle 2.2.4, b) Beamtenbesoldungstabelle Baden-Württemberg 2015a 2016 et c) Endgeldtabelle Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst 2016a - Prognose für den Bereich VKA.

Le service ordinaire n'est pas pris en compte ci-après du fait de sa faible pertinence actuelle. Le service supérieur n'est pas non plus pris en compte de façon détaillée parce qu'il existe trop de moyens de devenir employé du secteur public (par exemple, avocats, ingénieurs, géographes, architectes, etc.). De plus, le service supérieur ne représente qu'une part relativement faible du personnel des gouvernements locaux.

1.3 LES FORMATIONS PROFESSIONNELLES DU SERVICE INTERMÉDIAIRE

Dans le domaine de l'administration interne sont principalement formés et embauchés des assistants administratifs qualifiés (*Verwaltungsfachangestellte*) et des assistants de gestion de bureaux (*Kaufmann/-frau fuer Bueromanagement*). Ces deux professions sont reconnues comme nécessitant une formation formelle en vertu de la Loi allemande sur la formation professionnelle (*Berufsbildungsgesetz* - BBiG). Si la formation des assistants administratifs qualifiés est spécialement conçue pour le secteur public, les assistants de gestion de bureaux sont également formés pour le secteur privé. Leur formation professionnelle leur permet en effet de travailler en tant que secrétaires. Si les activités des assistants de gestion de bureaux portent davantage sur la communication et l'adaptation de bureaux et de processus commerciaux complexes, les assistants administratifs qualifiés sont également compétents pour réaliser indépendamment des actes administratifs simples du fait de la part importante de contenu juridique de leur formation.

La formation se déroule au sein du système de formation professionnelle en alternance largement appliqué en Allemagne pour la majorité des professions non universitaires. Cela signifie que la formation a lieu à la fois sur un lieu de travail, par exemple, une administration municipale, et dans une école administrative. En général, la formation initiale dure trois ans. Les matières abordées dans la formation des assistants administratifs qualifiés sont par exemple la gestion des affaires commerciales, les ressources humaines, les droits et procédures administratifs, les études économiques et sociales, et la jurisprudence. La formation initiale des assistants de gestion inclut notamment la gestion et le traitement des informations, les tâches de coordination et d'organisation, les relations avec la clientèle, le traitement des commandes, l'approvisionnement et les services externes, ainsi que le contrôle commercial. La formation s'achève sur des examens finaux qui durent plusieurs jours et sont composés de tests écrits et pratiques.

La formation d'assistant de gestion pour les bureaux est actuellement la plus populaire des deux en Allemagne. 28 959 contrats de formation ont été signés en 2015. Par contraste, seuls 5 874 contrats d'assistant administratif qualifié ont été signés (BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung: 2016). La part des apprenties (femmes) est de près de 75 % pour les deux professions.

Il existe également une troisième formation professionnelle pour le secteur public, intitulée *Verwaltungswirt - mittlerer nichttechnischer Dienst*. Contrairement aux formations susmentionnées, cette formation relève de la loi sur le service public des différents Länder et non de la Loi allemande sur la formation professionnelle. Les stagiaires ont le statut de fonctionnaire dès leur formation. Cependant, la part des stagiaires en *Verwaltungswirt - mittlerer Dienst* est assez faible au sein des gouvernements locaux. Ils interviennent principalement dans des organisations plus grandes, comme les *Landkreise* et les *kreisfreien Städte*. La formation ressemble en grande partie à celle des assistants administratifs qualifiés, et met davantage l'accent sur le droit administratif.

1.3.2 ÉTUDES POUR LE SERVICE INTERMÉDIAIRE SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION LOCALE

En Allemagne, le service intermédiaire supérieur est souvent considéré comme la colonne vertébrale des gouvernements locaux (voir tableau 2). Dans le Bade-Wurtemberg, comme dans la plupart des Länder de la République fédérale d'Allemagne, le service préparatoire intervient dans un cadre d'études concernant des éléments très pratiques, avec une alternance entre les parties théoriques et pratiques. Les étudiants sont souvent déjà employés et perçoivent un salaire mensuel d'environ 1 000 € par mois.

Le Baden-Württemberg compte deux universités de sciences appliquées pour l'administration publique, situées à Ludwigsburg et Kehl. Ces deux universités, ainsi que les institutions qui les ont précédées, et assurant la formation des représentants locaux, ont été fondées au début du XVIIIe siècle. Pour pouvoir suivre ces études, il faut être admis à l'université. De plus, pour être admis, les candidats doivent réussir l'examen d'État pour le service intermédiaire, en obtenant des notes supérieures à la moyenne. En outre, pour pouvoir suivre ce programme d'études, les étudiants doivent être des citoyens allemands ou d'un autre État membre de l'Union européenne. Pour étudier dans l'une des deux universités, les candidats doivent passer un entretien d'embauche dans un centre de formation, et réussir la procédure de sélection des universités, les procédures variant d'un Land à l'autre. Dans le Baden-Württemberg, en 2013, il y avait 3 050 candidats pour 530 places d'étude (Landtag von Baden-Württemberg 15/2539, 2012 : 5).

Les candidats sont choisis par les programmes d'apprentissage des conseils municipaux sur entretien individuel. Les candidats, qui décrochent une place de formation dans une commune et ont réussi le test de sélection de l'université, reçoivent leur approbation définitive pour suivre leurs études.

La nomenclature du programme d'études, qui permet de se qualifier pour le service intermédiaire supérieur, diffère d'un Land à l'autre. Après la réforme de Bologne, le Baden-Württemberg a notamment rebaptisé le nom du cursus « Public Management – Bachelor of Arts ». L'ancien nom de « Diplomverwaltungswirt (FH) » est toutefois encore utilisé dans certains autres Länder. La formation dure trois ans et demi dans le Bade-Wurtemberg. Le tronc commun comporte un large éventail de matières générales obligatoires pour tous les étudiants, et notamment différentes matières juridiques, comme le droit municipal, le droit civil, le droit social, le droit réglementaire et administratif, et le droit constitutionnel. D'autres matières portent sur les finances, et notamment les finances publiques, l'administration des entreprises et le droit fiscal municipal. Ces enseignements spécifiques sont complétés par des notions de base en économie, en sociologie, en informatique, en ressources humaines et en psychologie. Le dernier semestre donne lieu à une spécialisation approfondie dans des domaines tels que l'administration des services sociaux, l'administration culturelle, sportive et éducative, l'administration environnementale, l'administration de la planification et des constructions, les tâches relatives à l'immigration et à l'intégration, l'administration au sein de l'Union européenne, l'économie et les finances, la politique locale et le leadership dans le secteur public, les sociétés et les investissements municipaux, l'informatique et la gestion des informations, les ressources humaines ou encore les tâches relatives à l'organisation et à la communication.

Pendant leurs études, les étudiants du Baden-Württemberg ont d'ores et déjà le statut de fonctionnaires. Les employeurs publics sont les universités pour l'administration. Dans d'autres Länder allemands, il peut s'agir des communes au sein desquelles se déroule la formation pratique.

Les étudiants ayant réussi leurs études dans le Baden-Württemberg ne sont pas embauchés automatiquement. Ils doivent postuler lorsque des postes sont vacants. Toutefois, près de 90 % des étudiants de la promotion 2015 ont déclaré avoir eu une perspective d'embauche avant d'avoir terminé leurs études à l'université. C'est à ce moment que se prend la décision de leur intégration au service public en tant que fonctionnaires ou en tant qu'employés du service public. En raison du grand nombre de contenus couverts et de l'approche généraliste de ces études, les diplômés ont les qualifications requises pour travailler dans de nombreux domaines de l'administration publique. Cela vaut à la fois au moment de l'embauche et pour la suite de leur carrière.

Depuis la réforme de Bologne, à la suite de laquelle les diplômes de licence et de Master ont remplacé les anciens diplômes dans de nombreux Länder allemands, il est possible d'étudier la gestion publique dans le cadre d'un Master, ce qui ouvre la voie à une carrière au sein du service supérieur. Il est toutefois également possible de suivre un Master dans d'autres domaines.

1.4 POSSIBILITÉS D'ÉTUDES COMPLÉMENTAIRES ET DE FORMATION CONTINUE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC

Il est aujourd'hui difficile d'envisager de travailler au sein du secteur public de manière générale et dans l'administration locale en particulier sans formation continue. Le cadre juridique, mais également les conditions techniques, évoluent en effet rapidement.

L'organisme employeur n'est pas le seul à trouver son intérêt dans les études complémentaires et la formation continue pour garantir et développer la qualité du service public, les employés également, car les études et formations complémentaires peuvent améliorer leurs chances de promotion : en effet, les évolutions de carrière au sein du secteur public allemand sont assez strictement réglementées par la législation et nécessitent souvent une formation ou des études.

Il existe plusieurs solutions de poursuite d'études et de formation complémentaire qui varient d'un Land à l'autre. Cela concerne toutes les professions, aussi bien l'administration centrale que les professions techniques, éducatives, sociales et culturelles. Pour faire simple, il est possible de distinguer les prestataires d'enseignement publics et privés. La solution la plus classique de poursuite d'études consiste en des programmes de Master consécutifs ou non consécutifs, qu'il est possible de suivre à plein-temps ou à temps partiel.

Des écoles publiques et privées de gestion, ainsi que des instituts d'études et des académies municipales (*kommunale Studieninstitute und Akademien*) proposent également des offres de renforcement des compétences. Dans le Bade-Wurtemberg, les deux universités d'administration (mentionnées à la section 1.3.2) dispensent des cours de Master dans les domaines de la gestion publique, de la gestion des regroupements et de la gestion européenne. Ces programmes d'études ont été spécifiquement conçus pour le secteur public et permettent aux employés de passer du service intermédiaire supérieur au service supérieur. Pour les suivre, il faut obligatoirement avoir une licence et une expérience professionnelle avérée de deux ans. En outre, les universités proposent des cours de remise à niveau qui constituent des opportunités de formation pour le personnel des administrations publiques issu d'autres domaines professionnels.

À l'image des universités, les écoles d'administration publique permettent d'acquérir de nouvelles qualifications dans le domaine de l'apprentissage. Par exemple, les assistants administratifs qualifiés ont la possibilité de suivre une formation d'agents administratifs (*Verwaltungsfachwirt*) et de passer à un échelon supérieur.

Plusieurs organismes à but non lucratif ou privés dispensent également des formations professionnelles complémentaires. Dans le Baden-Württemberg, l'association des communes (*Gemeindetag Baden-Württemberg*) s'occupe d'une école chargée de la poursuite d'études et de la formation continue du personnel *(Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Wuerttembergs)*. L'école déclare y former entre 6 500 et 15 000 participants par an. Le *Wuerttembergische Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie e.V.* (VWA) a une organisation similaire. Les membres de cette organisation à but non lucratif sont généralement des employés ou d'anciens employés du secteur public, ainsi que des associations gouvernementales locales.

(*Staedtetag, Gemeidetag, Landkreistag du Baden-Württemberg*), des chambres du commerce, des syndicats et des communes. La VWA a pour objectif la poursuite d'études et la formation professionnelle des spécialistes en administration et en commerce. Outre les programmes de formation spécialisés et les cours de remise à niveau dans le domaine du droit, de l'administration et des finances, elle propose des programmes de formation à des capacités générales comme les compétences sociales, l'informatique ou les langues. Ces matières sont également proposées par des organismes privés.

1.5 RÉSUMÉ

De nombreuses communes allemandes adoptent une approche de gestion durable des ressources humaines, qui suppose l'amélioration et le développement permanents des employés.

Le développement personnel structuré et stratégique des employés est surtout possible dans les organisations de plus grande taille qui disposent des ressources humaines nécessaires. À l'avenir, le développement durable du personnel représentera un défi considérable dans la prestation de services publics à l'échelle locale.

Les communes sont populaires auprès des employés pour de nombreuses raisons, et sont principalement attractives du fait de la grande sécurité de l'emploi, des règles claires imposées par les lois sur le service public, de l'ambiance amicale et familiale ainsi que des possibilités d'avancement. La conciliation entre vie privée et vie professionnelle nécessite une grande flexibilité. Près de 60 % du personnel des communes sont des femmes (voir Tableau 1) et plus d'un quart des employés travaille à temps partiel. En une période de déficit des compétences et d'évolution démographique, il faudra parvenir à continuer d'attirer des employés impliqués et compétents, en particulier du fait de la concurrence du secteur privé. Il est donc nécessaire de faire éclater le plafond de verre et d'ouvrir les postes à responsabilité dans l'administration publique aux femmes, et pas seulement pour des raisons d'égalité entre les sexes.

Section 2 : FORMATION DES REPRÉSENTANTS LOCAUX ÉLUS

Depuis les années 1990, les maires sont élus directement dans tous les Länder (à l'exception des cas particuliers des Villes-États de Berlin, Brème et Hambourg, dont les maires ont un statut similaire à celui des Premiers ministres des autres Länder). Il existe deux catégories de représentants élus à l'échelle locale en Allemagne, les maires et les conseillers[1]. En outre, dans certains Länder allemands, il existe des Comités exécutifs (magistrats, *Hauptausschuss*, *Verwaltungsausschuss* et *Kreisausschuss*) dont les membres sont soit élus parmi les conseillers, soit nommés par les membres de haut rang du personnel[2]. Nous nous pencherons ci-après sur le bagage professionnel des maires et des conseillers locaux. Nous nous attarderons également sur la formation complémentaire proposée aux conseillers. Nous ne nous intéresserons pas aux membres des Comités exécutifs déjà évoqués, parce qu'ils sont soit conseillers (et généralement perçus par leurs homologues comme suffisamment compétents pour assurer les fonctions d'un membre du comité), soit membres de haut rang du personnel.

2.1 LE BAGAGE PROFESSIONNEL DES MAIRES ÉLUS AU SUFFRAGE DIRECT

Des études s'intéressant aux maires élus au suffrage direct en Allemagne ont démontré (cf. Bogumil et Heinelt 2005 ; Egner 2007 : 121 et suiv.) que ce ne sont absolument pas des non-initiés : la plupart d'entre eux ont un diplôme universitaire (ou d'une institution équivalente) et bon nombre d'entre eux sont diplômés en droit.

Ce point a été confirmé par une enquête récente, conduite en 2015, dans le cadre de l'Action du COST « Local Public Sector Reforms: International Comparison » (les réformes du secteur public local, comparaison internationale)[3]. En outre, le bagage professionnel des maires allemands a évolué depuis 2002-2003, quand une première enquête similaire avait été réalisée (cf .Bäck et al. 2005 pour cette enquête)[4] :

- En 2015, 73,3 % des maires allemands avaient décroché leur diplôme le plus haut dans une université ou une institution équivalente[5]. C'est moins que la moyenne des maires européens, mais le pourcentage de maires allemands ayant un diplôme universitaire a augmenté de plus de 10 points depuis le début des années 2000 ;

1- Au second niveau du gouvernement local allemand, à savoir le *Landkreise*, le *Landrat*, équivalent du maire, n'est pas élu directement dans tous les Länder (pour plus d'informations, cf. Egner et Heinelt 2011 : 110 et Egner et Heinelt 2016 : 30 et 41 et suiv.).

2- Pour plus d'informations sur ces comités et leurs différentes fonctions dans les différents Länder, cf. Egner 2007 : 89 ; Egner et Heinelt 2011 : 110 et Egner et Heinelt 2016 : 31 et 58 et suiv.

3- Cf. http://www.cost.eu/COST_Actions/isch/IS1207; les résultats de cette enquête européenne sur les maires ont été publiés dans Heinelt et al. 2017.

4- Pour connaître les pays couverts par ces enquêtes, cf. Bäck et al. 2005 et Heinelt et al. 2017.
Malheureusement, l'enquête de 2002-2003 ne précise pas la profession principale exercée par les maires avant leur mandat actuel, ni le secteur professionnel.

5- 77,8 % des *Landräte*, l'équivalent des maires pour le second niveau de gouvernement local en Allemagne, ont un diplôme universitaire (Egner et Heinelt 2016 : 77). L'enquête européenne sur les acteurs du second niveau de gouvernement local ne comprenait pas de questions sur les diplômes universitaires ou l'ancienne profession (cf .Bertrana et al. 2016).

•Les maires allemands sont bien plus nombreux que leurs collègues des autres pays européens à avoir un diplôme universitaire en droit. Toutefois, ces dix dernières années, le nombre de maires ayant un diplôme en droit a légèrement baissé en Allemagne (passant de 38,7 % en 2002-2003 à 32,4 % en 2015) tandis que le nombre de maires ayant un diplôme universitaire en sciences politiques et sociales ou en économie a nettement augmenté (passant de 17,7 % en 2002-2003 à 39,1 % en 2015) ;

•Près de la moitié (46,2 %) des maires allemands ont travaillé en tant que directeurs, cadres supérieurs et parlementaires avant leur mandat, contre seulement 27,8 % pour l'ensemble des maires européens[6] ;

•Enfin, il faut souligner que 71,9 % des maires allemands étaient des employés du secteur public avant de débuter leur mandat actuel. Ce chiffre n'est que de 57,4 % pour l'ensemble des maires européens.

6- La catégorisation des professions était différente entre l'enquête de 2015 et celle de 2002-2003.

Tableau 3 : Plus haut niveau d'études atteint, diplôme universitaire et principale profession antérieure des maires allemands, comparaison avec la moyenne européenne pour les maires (2002-2003 et 2015)

	Allemagne	Total Europe		
	2002-03	2015	2002-03	2015
	Plus haut niveau d'études atteint			
École élémentaire	9,2	14,6	3,8	4,2
École secondaire ou équivalent	30,7	12,1	24,7	15,9
Université ou équivalent	60,1	73,3	71,5	79,9
	Discipline dans laquelle ont été suivies des études universitaires (ou équivalent)			
Droit	38,7	32,4	21,4	22,5
Sciences politiques et sociales, économie	17,7	39,1	22,3	33,5
Architecture et ingénierie	7,0	12,6	13,2	15,6
Sciences humaines (philosophie, littérature, langues étrangères)	12,0	8,5	15,1	11,6
Médecine	0,3	0,3	7,4	5,6
Sciences naturelles, physique, mathématiques	11,4	7,1	10,0	11,2
Non précisé	13,6	-/-	10,6	-/-
Principale profession avant le début du mandat actuel de maire (principale source de revenus)				
Directeurs, cadres supérieurs et parlementaires		46,2		27,8
Autres responsables		11,2		13,1
Scientifiques et ingénieurs		4,6		7,0
Professionnels de santé		0,7		3,8
Enseignants		6,6		11,3
Professions commerciales et administratives		4,2		7,6
Professions juridiques, sociales et culturelles		13,8		9,4
Autres professions		3,5		5,5
Techniciens et employés		2,0		3,4
Employés de bureau		2,8		2,3
Prestataires de services et commerciaux		2,8		2,9
Autres travailleurs		0,4		3,0
Fonction élective/exécutive au sein d'un parti politique		1,1		2,8
	Secteur de l'ancienne profession principale			
Secteur public		71,9		57,4
Secteur privé		28,1		42,6

Ces chiffres nous apprennent que de manière générale, les maires allemands ont non seulement un niveau d'études bien adapté à leur travail, mais ont également une expérience professionnelle au sein des autorités publiques. Pour résumer, il est possible d'avancer qu'ils sont suffisamment qualifiés pour agir en tant que « maires exécutifs » (Heinelt et Hlepas 2005), c'est-à-dire des maires ne se contentant pas de jouer un rôle de leader politique, mais dirigeant également l'administration municipale.

Tableau 4 : Plus haut niveau d'études atteint, profession avant le premier mandat et profession actuelle, ainsi que statut professionnel des conseillers municipaux allemands, comparaison avec la moyenne européenne pour les conseillers municipaux (2007-2008)

	Allemagne	Total Europe	Allemagne	Total Europe
Plus haut niveau d'études atteint				
École élémentaire	32,5	8,5		
École secondaire ou équivalent	13,5	32,7		
Université ou équivalent	54,0	58,7		
		Profession avant le premier mandat de conseiller	Profession actuelle (au moment de l'enquête)	
Politicien professionnel	0,3	1,0	1,3	4,1
Fonctionnaire	19,1	16,7	15,6	14,1
Directeur commercial	11,0	10,6	8,8	8,4
Professeur	3,7	11,0	7,4	7,9
Profession libérale (par ex. avocat, médecin)	16,3	9,9	11,5	9,5
Ingénieur (ou équivalent, par ex. informaticien, technicien)	7,3	7,9	5,1	5,2
Secrétaire	5,9	11,7	5,4	9,1
Vendeur (ou équivalent, par ex. commercial)	9,1	4,3	4,9	3,4
Travailleur manuel	4,9	5,9	1,7	3,4
Agriculteur ou pêcheur	2,4	2,6	2,3	2,0
Étudiant	5,4	5,0	2,0	2,1
Retraité	0,8	1,6	18,9	17,8
Homme/femme au foyer	5,6	1,6	3,1	1,9
Autre	7,8	10,1	12,0	10,9
Conseillers employés ou indépendants				
Employé	65,7	72,0		
– Employé du secteur public	59,0	52,3		
Indépendant	34,3	28,0		

Le Tableau 4 contient des informations de base sur leurs études et leur bagage professionnel (d'après une enquête européenne de 2007-2008 ; (cf. Egner et al. 2013 ; Egner et Heinelt 2016 ; Egner et al. 2013 ; Bertrana et al. 2016) :

•Plus de la moitié (54,0 %) des conseillers municipaux allemands ont un diplôme universitaire. Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne générale (58,7 %) des conseillers municipaux européens. Cependant, ils sont bien plus nombreux que leurs homologues européens à avoir seulement fréquenté l'école élémentaire (32,5 contre 8,5 %), signe de possible déficit de qualification formelle ;

•Les conseillers municipaux allemands sont plus nombreux que leurs homologues européens à avoir débuté leur carrière de conseillers en tant que fonctionnaires, ce qui est un indice d'une certaine expérience en politique de manière générale et en administration publique. En outre, les conseillers municipaux allemands sont plus nombreux à avoir travaillé en tant qu'avocats ou médecins avant de commencer leur mandat de représentant politique élu à l'échelle locale. C'est peut-être aussi signe qu'ils possèdent les connaissances importantes nécessaires à l'exercice des fonctions de conseiller local. Toutefois, un certain nombre (9,1 %) de conseillers municipaux allemands ont débuté leur mandat alors qu'ils ne travaillaient comme vendeurs ou équivalent.

C'est également vrai pour la profession des conseillers au moment où l'enquête a été conduite, mais avec un pourcentage moindre ;

- Le type de profession des conseillers a changé entre le moment du début de leur mandat de représentants politiques locaux et le moment où l'enquête a été conduite. Ce changement est nettement dû au fait qu'un nombre bien plus important de conseillers étaient à la retraite lorsqu'on les a interrogés sur leur mandat de représentant politique actif qu'au moment où ils ont commencé ce mandat. Le fait que 18,9 % des conseillers municipaux allemands étaient à la retraite (contre 17,8 % pour les conseillers municipaux européens) illustre le fait qu'un grand nombre de représentants politiques locaux ont le temps de se consacrer et de se préparer à leurs responsabilités ;
- Le fait que le groupe de représentants politiques locaux allemands jouissant d'une plus grande flexibilité pour se consacrer et se préparer à leurs responsabilités soit plus important que pour les autres pays européens s'illustre par le fait que le nombre de conseillers municipaux allemands indépendants est plus élevé que la moyenne européenne (34,3 contre 28,0 %). C'est également vrai pour les conseillers municipaux allemands qui sont des employés du secteur public.

Pour résumer, il est vrai que les conseillers municipaux allemands sont moins nombreux que leurs homologues européens à avoir un diplôme universitaire, mais le nombre de conseillers municipaux allemands ayant commencé leur carrière par des expériences professionnelles pratiques utiles pour se consacrer à leurs responsabilités de représentants élus est également plus important que dans les pays voisins. Enfin, en Allemagne, le groupe de conseillers indépendants ou employés du secteur public est plus important que dans les autres pays, ce qui les rend plus flexibles pour se préparer à remplir leurs responsabilités.

2.2.2 ÉTUDES ET BAGAGE PROFESSIONNEL DES CONSEILLERS

Les formations complémentaires sont proposées par les trois associations allemandes des gouvernements locaux à l'échelle fédérale, c'est-à-dire le *Deutsche Landkreistag*, soit l'association des Landkreise (équivalent des districts, cantons, etc.), le *Deutsche Städtetag*, soit l'association des grandes villes, et le *Deutsche Städte- und Gemeindebund*, soit l'association des plus petites communes. Seules les branches de ces associations au sein des différents Länder proposent des offres en fonction de la demande locale (d'après des informations orales recueillies par les auteurs de ce papier après envoi d'un courrier aux bureaux des trois associations de gouvernements locaux allemands à l'échelle fédérale). Ainsi, par exemple, l'université des sciences appliquées en administration de Kehl et la *Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Wuerttemberg* (cf. Section 1.4) proposent des formations constituant une brève introduction au mandat aux conseillers nouvellement élus. Les conseillers sont également invités à participer aux offres de formation complémentaire destinées au personnel des services publics. La *Verwaltungsschule* propose chaque année environ 170 séminaires spécialisés dans une matière dans le Land du Bade-Wurtemberg. Ces séminaires couvrent un large éventail de sujets portant sur l'administration locale, et donnent des informations à la fois générales et spécifiques.

Pour se préparer au bon exercice de leur mandat d'élu local par la formation complémentaire, les conseillers allemands dépendent principalement des offres des fondations et autres organismes rattachés aux différents partis politiques. Ces fondations et organismes sont financés par différents ministères à l'échelle fédérale et des Länder.

Les formations qu'ils proposent aux conseillers locaux sont principalement financées par les ministères de l'Intérieur. La pertinence de ces fondations et organismes dépendants de partis dans ce domaine illustre l'importance des partis politiques nationaux dans la politique locale allemande (cf. Egner et al. 2013 : 60 et suiv. ; Egner et Heinelt 2016 : 83 et suiv.).

Voici quelques exemples des offres proposées par les fondations et organismes équivalents. L'une de ces organisations est la *Sozialdemokratische Kommunal-Akademie* fondée en 2001 par le comité directeur du parti social-démocrate allemand (SPD) à l'échelle fédérale et par la *Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V./ Bundes-SGK*, une association de politiciens sociaux-démocrates intervenant à l'échelle locale fondée en 1978. Les formations actuellement proposées par cet organisme ciblent des thèmes comme :

- Sphères d'activité et conception personnelle de la politique locale volontaire (y compris un atelier sur les défis et sphères d'activité dans les grandes villes et dans les zones rurales) ;
- Comment faire face aux défis politiques locaux (y compris des ateliers sur les finances municipales et les entreprises municipales) ;
- Planification et développement stratégique à l'échelle municipale,
- Justice et cohésion sociales à l'échelle municipale.

Exemples d'offres destinées aux conseillers :

- Gestion du temps ;
- Planification de campagne et gain de votes ;
- Planification et organisation d'événements ;
- Animation ;
- Meilleure collaboration au sein de l'organisme du parti local et du groupe du parti au sein du conseil ;
- Motivation et implication ;
- Relations actives avec la presse ;
- Leadership et responsabilité.

À l'échelle des différents Länder, il existe notamment des offres proposées par la *Kommunal Akademie in Baden-Wuerttemberg* et organisées par la Fondation Friedrich Ebert, liée au parti social-démocrate. Ces offres se déclinent en différents modules, à savoir

1. Conception de la politique locale ;
2. Normes éthiques ;
3. Se guider soi-même pour diriger les autres ;
4. Le leadership en politique ;
5. Perdurer dans la concurrence démocratique.

La Fondation Konrad Adenauer est liée au parti chrétien-démocrate (CDU). Elle dispose d'une *Kommunal Akademie* qui propose actuellement aux conseillers locaux les formations suivantes, entre autres :

- Principes de base de la politique locale ;
- Budget municipal et nouvelle gestion financière ;
- Planification et construction : les tâches de la commune ;
- Bien communiquer, la communication dans la politique locale ;
- Gestion du groupe du parti au sein du conseil I : Guider et diriger de manière stratégique ;
- Gestion du groupe du parti au sein du conseil II : Qualification et développement personnel ;
- Comité de surveillance des entreprises municipales.

Comme le montre cet aperçu, les offres de formations destinées aux conseillers locaux sont thématiques et portent sur des thèmes utiles aux activités quotidiennes des représentants locaux élus. Néanmoins, d'autres offres s'intéressent aux défis généraux et à l'orientation stratégique de la politique locale. Ce dernier point explique plus particulièrement pourquoi en Allemagne, la formation complémentaire des conseillers est principalement proposée par des organismes liés à des partis[7], et non par des associations de gouvernements locaux, qui doivent rester neutres politiquement vis-à-vis de tous les partis politiques.

7- Chacun des partis siégeant au *Bundestag* allemand dispose d'une fondation intervenant dans l'éducation politique et dans des domaines similaires. Ces fondations ne sont pas intégrées à l'organisation des partis, mais elles appuient leurs principes et leurs objectifs politiques.

CONCLUSION

L'étude du bagage éducatif et professionnel des conseillers locaux ainsi que des offres de formations qui leur sont proposées invite à s'interroger sur la bonne préparation des conseillers allemands à l'exercice de leurs responsabilités de représentants locaux élus (cf. Reisser 2006 pour ce débat à l'échelle de l'Allemagne et Ryšavý et Čermák 2016 pour ce débat à l'échelle internationale et le débat sur la professionnalisation [nécessaire] des conseillers locaux). Toutefois, les conseillers locaux ne sont pas seuls ! Comme l'ont avancé Mouritzen et Svara, les « *caractéristiques structurelles des gouvernements municipaux d'un pays donné reflètent un équilibre ou un compromis entre […] trois principes d'organisation : le principe du profane, le leadership politique et le professionnalisme* » (Mouritzen et Svara 2002 : 50-51). Si le « *principe du profane signifie que les citoyens élus à des fonctions politiques devraient être impliqués efficacement et de façon intensive dans la prise de décision* » (Mouritzen et Svara 2002 : 51), la notion de leadership politique suppose le concept de politicien « *promouvant des choix de valeurs et insufflant énergie et passion dans les systèmes politiques* » (Mouritzen et Svara 2002 : 52) ; enfin, le professionnalisme repose sur la distinction cruciale entre le fait que « *les politiciens répondent à une demande et que les professionnels répondent à et cherchent à satisfaire des besoins* » (Mouritzen et Svara 2002 : 53). Cela se traduit par un défi au niveau de la conception institutionnelle, afin de trouver l'équilibre (ou un compromis) entre (a) la capacité des conseillers à assurer « *l'efficacité citoyenne* » en qualité de représentants de l'électorat local (Dahl 1994 ; Dahl et Tufte 1973), (b) les aspirations du leadership politique et (c) le professionnalisme des employés de l'administration locale pour assurer « l'efficacité systémique » (ibd.). Pour le cas de l'Allemagne, tout porte à croire que cet équilibre a été trouvé dans les années 1990 à la suite des réformes ayant mis en place l'élection des maires au suffrage direct (Heinelt 2010 : 67 et suiv.)

RÉFÉRENCES

Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (eds.), 2006 : The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy, Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bertrana, Xavier/Egner, Björn/Heinelt, Hubert (eds.), 2016 : Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood? Londres/New York : Routledge.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (ed.), 2016 : Hitliste der Berufe nach NAA. Granath-Test. Disponible à l'adresse : https://www.bibb.de/dokumente/pdf/naa309_2015_korr2016_tab67_0bund.pdf
consulté le 29/05/2016.

Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (eds.), 2005 : Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: VS verlag für Sozialwissenschaften.

Ministère fédéral allemand de l'Intérieur, 2014 : Der öffentliche Dienst des Bundes. Ein attraktiver und moderner Arbeitgeber. Ministère fédéral allemand de l'Intérieur. Berlin (BMI 09303). Disponible à l'adresse : https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/oed.pdf?__blob=publicationFile ; consulté le 02/06/2016.

Dahl, Robert A. 1994 : A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation, in : Political Science Quarterly, Vol. 10, n° 1, 23-34.

Dahl, Robert A./Tufte, Edward R. 1973 : Size and Democracy, Standford : Standford University Press.

dbb beamtenbund und tarifunion (ed.), 2016 : Zahlen, Daten, Fakten 2016. Unter Mitarbeit von Redaktion: Jan Brenner. Disponible à l'adresse : http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2016/zdf_2016.pdf
consulté le 29/06/2016.

Egner, Björn 2007 : Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext, Baden-Baden : Nomos.

Egner, Björn/Heinelt, Hubert 2011 : Germany, in : Heinelt, Hubert/Bertrana, Xavier (eds.) : The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in Comparison, Londres/New York : Routledge, 106-125.

Egner, Björn/Heinelt, Hubert 2016 : Kreistagsmitglieder und Landräte. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis, Baden-Baden : Nomos.

Egner, Björn/Krapp, Max-Christopher/Heinelt, Hubert, 2013 : Das deutsche Gemeinderatsmitglied: Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinelt, Hubert, 2010 : Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance, Londres/New York : Routledge.

Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikolaos-K., 2006 : Typologies of Local Government Systems, in : Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (eds.) : The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy, Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21-42.

Heinelt, Hubert/Magnier, Annick/ Reynaert, Herwig (eds.), 2017 : The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy, Basingstoke: Palgrave Macmillan (à paraître).

Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 15/2539, 2012 : Antrag der Abg. Karl Klein u. a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Studium an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. Disponible à l'adresse : http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/2000/15_2539_D.pdf
consulté le 28/05/2016.

Mouritzen, Poul E./Svara, James H., 2002 : Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments, Pittsburgh : Pittsburgh University Press.

Reiser, Marion, 2006 : Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ryšavý, Dan/Čermák, Daniel, 2016 : Political professionalization of county councillors in Europe, in : Bertrana, Xavier/Egner, Björn/Heinelt, Hubert (eds.) : Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in Provinces, Counties, Départements and Landkreise in the on-going re-scaling of statehood? Londres/New York : Routledge, 247-273

Schimeta, Julia 2012 : Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible à l'adresse : http://www.fes.de/forumpug/inhalt/documents/Expertise_Internet_.pdf
consulté le 24/07/2016

Statistisches Bundesamt (Destatis), 2015 : Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6 - 2014. Wiesbaden (Finanzen und Steuern, 2140600147004). Disponible à l'adresse : https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst2140600147004.pdf?__blob=publicationFile, consulté le 02/06/2016.

Verhelst, Tom/Reynaert, Herwig/Steyvers, Kristof 2013 : Political Recruitment and Career Development of Local Councillors in Europe, in : Egner, Björn/Sweeting, David/Klok, Pieter-Jan (eds.) : Local Councillors in Europe, Wiesbaden : Springer VS, 27-49.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES D'ÉTATS FÉDÉRAUX

LE CAS DE LA RUSSIE

LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX ET DES ÉLUS LOCAUX EN RUSSIE

Par Olga Sharapova-Hang

Depuis l'effondrement de l'URSS et la réapparition de l'auto-administration locale après 84 ans de la « parenthèse » soviétique, on assiste à des nombreuses réformes en matière de collectivités territoriales. Dès le début de la réformation de l'autonomie locale, l'État russe a pris rapidement conscience de la nécessité de posséder du personnel suffisamment formaté pour assurer le fonctionnement approprié des services municipaux. Ainsi, dans des actes juridiques à l'échelle fédérale, régionale (des États fédérés) et locale, on trouve différentes dispositions relatives à la formation initiale et continue des agents territoriaux. Cependant, malgré l'importance accrue de la démocratie locale, les sources juridiques restent quasi-silencieuses concernant la formation (tant initiale que continue) des élus communaux, tandis que ces derniers doivent avoir des connaissances et capacités suffisantes pour pouvoir protéger les intérêts des habitants locaux. Dès lors, *l'objectif principal de cette étude* sera de faire découvrir à un large public la réglementation juridique ainsi que d'enquêter sur l'état des lieux et des problèmes d'actualité de la formation initiale et continue des élus et agents municipaux en Russie, le sujet étant sous-exploré dans la doctrine russe et quasiment inconnu sur le plan international. Avant de passer à l'analyse, il paraît nécessaire de placer le thème dans un contexte rétrospectif, afin de démonter les origines de la formation des acteurs principaux de l'autonomie locale russe.

L'AUTONOMIE LOCALE ET LA FORMATION DES AGENTS ET DES ÉLUS TERRITORIAUX SOUS LE RÉGIME SOVIÉTIQUE

Peu après la Grande Révolution d'octobre 1917, la Constitution russe du 10 juillet 1918 a établi des fondements légaux du nouveau système des échelons locaux à la place du modèle impérial des *zemstva*, autrement dit des unions sans distinction de classes sociales limitées par une certaine superficie et exerçant l'administration locale sur leur territoire. La première Constitution soviétique faisait une différence entre les collectivités territoriales rurales et urbaines. Ainsi, selon l'article 57, le niveau le plus bas de l'administration locale soviétique (comparable à l'échelle communale en France), était les Soviets locaux de députés élus dans des villes et dans des communes rurales (villages, bourgades, hameaux, etc.) délibérant au moins une fois par semaine dans des villes et deux fois par semaine dans la zone rurale (art. 59). Afin d'assurer la gestion communale au quotidien, le soviet élisait le comité exécutif (art. 58). Dans des petites communes rurales, l'administration a été exercée directement par l'assemblée générale des électeurs du village concerné. Les articles 53, 54 et 55 ont établi le même schéma pour le deuxième niveau de l'administration locale (uniquement à la campagne) proche des anciens cantons français, districts ou *raïons*. Les mêmes dispositions établissaient l'autonomie locale du niveau intermédiaire entre les communes et départements français (uniquement à la campagne) : les

congrès d'arrondissement comprenaient les représentants des soviets de village et se réunissaient une fois tous les trimestres ; ils étaient toujours assistés par les comités exécutifs. Les articles 49 et 53 prévoyaient que le pouvoir soviétique montait des Soviets locaux de députés dans des villes et des communes rurales jusqu'au Congrès panrusse des Soviets en passant par les échelons locaux tels que les Congrès de gouvernorat (*oukrug*), analogues aux départements en France, et les Congrès de région (*oblast* ou *kraj*) proches des régions en France après 1982. Les Congrès de gouvernorat étaient constitués par les représentants des soviets de ville et ceux des congrès de *volost* qui délibéraient une fois par trimestre, tandis que le fonctionnement régulier de l'administration des gouvernorats était assuré par le comité exécutif. Les autorités au niveau des régions fonctionnaient de la même façon, sauf que les représentants des soviets de ville et ceux des congrès de district se réunissaient deux fois par an.

La Constitution dite de Staline de 1936 (art. 94) a achevé la réforme administrative-territoriale en établissant les autorités locales du pouvoir d'État (il ne s'agit plus de l'autonomie locale) à l'échelle communale (villes et villages), de district (*raïon*) et régionale (de *oblast*) complétées par les gouvernorats (*oukrug*'s) en RSFSR. Cet article a explicitement considéré les soviets des députés ouvriers (anciens soviets locaux) comme les autorités de l'État sur place élues néanmoins par la population locale (une solution intermédiaire entre la déconcentration et la décentralisation). Ce système a été maintenu par la Constitution dite de Brejnev de 1977 et a persisté jusqu'en 1990 quand la loi de l'URSS du 9 avril 1990 sur les principes généraux de l'auto-administration locale et de l'économie locale en URSS a réintroduit la notion de l'auto-administration locale en tant que système indépendant coexistant en parallèle avec des organes d'État sans en faire partie.

Dès lors, les membres des soviets des députés ouvriers à l'échelle communale, de district et régionale étaient les élus locaux en URSS, tandis que les membres des comités exécutifs de ces organes correspondaient à ceux qu'on appelle aujourd'hui les agents territoriaux. Si la législation soviétique n'établissait aucune exigence au niveau de la formation des élus locaux (presque comme aujourd'hui), la formation (mais uniquement continue) des agents territoriaux a été mentionnée dans des ordonnances des Soviets (Conseils) des ministres de chaque république soviétique. Ainsi, l'ordonnance du Soviet des ministres de la RSFSR du 30 septembre 1961[1] a imposé aux comités exécutifs des soviets des députés ouvriers des communes rurales et urbaines, des districts et des régions, d'assurer des programmes d'amélioration de la qualification professionnelle de ses membres. L'exemple suivant[2] permet de savoir la répartition des agents territoriaux soviétiques en fonction de leur sexe, de leur âge et surtout de leur formation.

Le 15 juin 1975, les élections locales ont eu lieu dans toute région de Kouibychev (de Samara à présent). Il s'agissait des élections des membres du Soviet de la région de Kouibychev, de 25 Soviets des districts, de 10 Soviets des villes, de 11 Soviets des arrondissements dans des villes, de 19 Soviets de communes rurales et de 279 Soviets des villages. Sur 16 743 députés locaux, les femmes représentaient 49,1 % et les hommes – 50,9 % ; 43,4 % étaient les membres du parti communiste tandis que 56,6 % sans aucune appartenance politique ; 11 % étaient âgés moins de 24 ans, 17,4 % de 25 à 29 ans, 30,2 % de 30 à 39 ans, 29,2 % de 40 à 49 ans, 12,2 % avaient dépassé 50 ans.

1- Disponible sur http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5726.htm.

2- Toutes les données statistiques relatives à cet exemple sont citées dans *Histoire de la naissance et du développement des organes représentatifs du territoire de Samara*. Musée de l'histoire du territoire de Samara et des entités municipales de la région de Samara. Disponible sur http://museum.samgd.ru/region/history/79173/

Dès lors, les règles de la parité, de la représentation des différents courants politiques ainsi que des différents groupes d'âge semblent être assez respectées. Quant au niveau de la formation initiale, 21 % des élus locaux avaient des diplômes d'enseignement supérieur, 45,6 % ont obtenu le baccalauréat (Bac), 26,7 % disposaient des diplômes nationaux du brevet (DNB), 6,7 % ont terminé l'école primaire. Parmi 2 477 agents municipaux, c'est-à-dire ceux qui devaient mettre en œuvre la politique locale, il y avait 69,1 % d'hommes et 30,9 % de femmes, 72,6 %, de membres du parti politique et 27,4 % sans aucune couleur politique, 4 % âgés de moins de 24 ans, 11,3 % de 25 à 29 ans, 30,1% de 30 à 39 ans, 34,9 % de 40 à 49 ans, 19,7 % âgés de plus de 50 ans. En comparant avec les mêmes caractéristiques que celles utilisées pour les élus locaux, on peut remarquer que les agents municipaux étaient plus âgés, moins neutres du point de vue politique et comprenaient moins de femmes. En même temps, ils étaient plus qualifiés : 33,7% d'entre eux disposaient des diplômes d'enseignement supérieur, 47,5% avaient leur Bac, 15,2% avaient les DNB, 3,6% avaient fini l'école primaire. Comme on a dit précédemment, la loi du 9 avril 1990 a marqué un tournant dans l'histoire des échelons locaux russes. À partir de ce moment, l'expression « auto-administration locale » rentre dans le langage commun. Compte tenu de l'absence de ce terme dans les pays francophones, quelques précisions terminologiques paraissent nécessaires.

L'AUTO-ADMINISTRATION LOCALE ET SES ACTEURS EN RUSSIE CONTEMPORAINE

Dans le cadre de cette étude, on utilise le terme « auto-administration locale » comme le synonyme de « collectivités territoriales ». Cette notion est précisée dans la loi fédérale n° 131-FZ du 16 septembre 2003 relative aux principes généraux d'organisation des collectivités locales dans la Fédération de Russie. En vertu de son article 1, l'auto-administration locale représente une forme de réalisation du pouvoir par le peuple dans des limites prévues par la Constitution, les lois fédérales et celles des entités fédérées, afin d'assurer la résolution des questions d'importance locale directement et/ou par des organes de l'auto-administration locale dans l'intérêt d'une population et en tenant compte des traditions locales historiques et autres. Les questions d'importance locale englobent l'ensemble de questions énumérées par la Constitution et la loi fédérale de 2003 concernant les besoins vitaux de la population d'une collectivité locale [une entité municipale, si l'on traduit exactement l'expression russe « муниципальное образование» (prononciation « mounitzipal'noe obrazovanije »)]. Il convient également de préciser les catégories des collectivités locales existant en Russie. Selon l'article 2 de la loi fédérale de 2003, six types d'entités municipales se distinguent : des unités (communes) urbaines et rurales (1), des districts municipaux (2), des arrondissements urbains (3), des territoires intra-urbains d'une ville d'importance fédérale (4), des arrondissements urbains avec division intra-urbaine (5), des districts intra-urbains (6).

La première catégorie inclut un ou quelques villages ou une ville où la population exerce les compétences locales directement ou par la voie d'organes représentatifs et exécutifs. La deuxième catégorie englobe quelques unités urbaines ou rurales qui s'associent au sein d'un territoire commun, afin de résoudre directement des questions locales de caractère intercommunal ou par la voie d'organes représentatifs et exécutifs, ainsi que pour exercer certaines compétences de l'État transférées en vertu de la législation fédérale et régionale (ressemblant aux communautés d'agglomération en France).

La troisième catégorie est représentée par une unité urbaine, à l'exception du district municipal, dont les organes agissent dans les domaines local et intercommunal (c'est-à-dire celui d'un district municipal et celui prévu par la loi fédérale de 2003), ainsi que celui de l'État en cas de transfert des compétences par la législation fédérale et régionale. La quatrième catégorie est réservée à une partie du territoire d'une ville d'importance fédérale où l'auto-administration locale s'exerce directement par ses habitants ou par le biais des organes représentatifs et exécutifs. Afin de rendre l'auto-administration locale plus accessible à la population (l'objectif fixé par le Président Vladimir Poutine dans son message à l'Assemblée Fédérale, le Parlement, le 12 décembre 2013[3]), en 2014, la liste des collectivités locales russes a été complétée par les arrondissements urbains avec division intra-urbaine et les districts intra-urbains[4]. Dès lors, la cinquième catégorie désigne un arrondissement urbain où les districts intra-urbains en tant qu'entités municipales intra-urbaines ont été créés selon la loi du sujet de la Fédération. La dernière catégorie représente une entité municipale située sur la partie du territoire d'un arrondissement urbain avec division intra-urbaine où l'auto-administration locale est exercée directement par les habitants et/ou par des organes représentatifs ou exécutifs.

Ainsi, au sens de l'article 34 de la loi fédérale de 2003, les élus locaux sont les membres des organes délibératifs (assemblées, conseils) de toutes les catégories précitées de collectivités territoriales ainsi que les présidents de ces dernières (qu'on appelle communément « maires » à l'instar des pays européens, malgré l'absence de ce terme dans la législation russe). Les derniers chiffres (au 1er mars 2012[5]) démontrent que parmi 235 877 députés municipaux, on compte 47 % de femmes et 53 % d'hommes (presque la parité comme en URSS). Contrairement aux élus locaux soviétiques, dans des organes communaux représentatifs d'aujourd'hui, il y a moins de « sang frais » : seulement 1,3% des jeunes députés (de 18 à 25 ans), 11,4 % de 26 à 35 ans, 48,8 % de 36 à 50 ans, 36 % de 51 à 60 ans, 2,3 % ont dépassé 60 ans[6]. Quant aux agents territoriaux, la loi fédérale n° 25-FZ du 2 mars 2007 sur la fonction municipale propose la définition suivante de fonctionnaire municipal (terme exact). Ce dernier est un citoyen russe exerçant la fonction municipale grâce à des actes juridiques municipaux, et ce, en vertu des lois fédérales et régionales, en contrepartie de la rémunération provenant du budget local (art. 10 al. 1). On utilise comme synonyme du terme « fonctionnaire municipal » les expressions suivantes : agent local, agent territorial, agent municipal. Au 1er octobre 2016, parmi 328 511 agents locaux, on constate une forte prédominance des femmes (76 % contre 24 % d'hommes). Il y a relativement peu d'agents territoriaux de 18 à 30 ans, 13 % exactement, tandis que 30 % sont âgés de 30 à 39 ans, 28 % de 40 à 49 ans, 25 % de 50 à 59 ans, 4 % ont dépassé l'âge de 60 ans.

Après avoir dressé le bilan historique et défini l'appareil terminologique relatif au sujet de cette étude, il convient de s'interroger : dans quelle mesure la réglementation juridique et l'état des lieux démontrent-ils l'approche différente de la formation des agents territoriaux et des élus locaux en Russie ? Pour répondre à cette question, on analysera d'abord la formation initiale des agents et élus locaux (I), puis, leur formation continue (II).

3- Message à l'Assemblée Fédérale du Président Vladimir Poutine du 12 décembre 2013, disponible sur http://kremlin.ru/events/president/news/19825.

4- Loi fédérale n° 136-FZ du 27 mai 2014.

5 - *Les résultats du monitoring annuel du développement de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie en 2011*, ministère du Développement régional, disponible sur http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/05/ogv/minregion/2011.pdf.

6- Données statistiques officielles présentées par le Service statistique d'État. Disponible sur http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#.

I. LA FORMATION INITIALE : UNE EXIGENCE *VERSUS* UN SOUHAIT

Tandis qu'un certain niveau d'études supérieures est requis pour accéder à la plupart des postes dans la fonction publique territoriale, il s'avère que la législation russe est nettement plus souple vis-à-vis des élus locaux en matière de formation initiale.

A. LA FORMATION INITIALE COMME LA CONDITION D'ACCÈS A UN POSTE POUR UN AGENT TERRITORIAL

1. ÉTUDES ET BAGAGE PROFESSIONNEL DES CONSEILLERS

L'alinéa 1er de l'article 72 de la Constitution de la Fédération de Russie de 1993 attribue les questions générales de l'enseignement à la compétence conjointe de la Fédération de Russie et de ses sujets. En même temps, l'alinéa 1 de l'article 132 autorise les organes de l'auto-administration locale à régler de façon autonome les questions d'importance locale, y compris la fonction municipale. Dès lors, la régulation juridique de la formation initiale des agents territoriaux a lieu à trois échelles : l'encadrement général par la loi fédérale précitée (niveau fédéral), le développement plus détaillé par les lois des sujets de la fédération sur la fonction municipale (niveau régional), la concrétisation définitive par les règlements du conseil municipal de chaque collectivité territoriale sur les qualifications requises pour occuper les postes de la fonction municipale (niveau local). Ainsi, la loi fédérale n° 25-FZ du 2 mars 2007 sur la fonction municipale (rédaction du 1er mai 2017) prévoit que, pour pouvoir occuper le poste dans la fonction municipale, il convient de remplir des exigences de qualification concernant le niveau et le domaine de la formation professionnelle *inter alia* (art. 9 al. 1). L'alinéa 2 de la même norme renvoie aux actes juridiques municipaux qui précisent ces conditions en se fondant sur les exigences de qualification standard établie par les lois des sujets (membres) de la Fédération de Russie en fonction de la classification des postes de la fonction municipale et des catégories des collectivités territoriales.

Afin de rendre cette description du système juridique de la formation de base des agents locaux, il paraît nécessaire de se référer aux exemples concrets.

Ainsi, la loi de la République de Komis n° 133-RZ du 21 décembre 2007 relative à certaines questions de la fonction municipale en République des Komi (art. 4) exige le diplôme d'enseignement supérieur pour prétendre aux postes suprêmes[7], principaux[8] et d'importance[9] dans des arrondissements urbains, districts municipaux, communes urbaines tandis que pour être recruté aux mêmes postes dans des communes rurales, il suffit d'avoir le diplôme d'enseignement supérieur ou un BTS.

Quant aux postes supérieurs[10] dans des arrondissements urbains, districts municipaux, communes urbaines, il faut présenter soit le diplôme d'enseignement supérieur, soit un BTS ou uniquement ce dernier dans le cas des communes rurales.

7- Par ex. le chef et son 1er remplaçant de l'organe exécutif à l'échelle communale.
8- Par ex. le directeur d'un département ou comité et son remplaçant au sein de l'organe délibératif ou exécutif à l'échelle communale.
9- Par ex. l'adjoint du président du Conseil municipal (organe délibératif) ou de l'Administration (organe exécutif).
10- Par ex. le directeur d'une section ou sein d'un département ou comité des organes délibératif et exécutif.

Enfin, pour accéder aux postes inferieurs[11] de la fonction municipale, le candidat doit disposer d'un BTS. Pour les candidats aux postes d'importance qui ont obtenu leur spécialité (Bac+5) ou master (Bac+6 en Russie) avec mention « Très bien », il y a des privilèges concernant le nombre d'années d'expérience (réduit par rapport à d'autres candidats).

La loi de la République d'Oudmourtie n° 10-RZ du 20 mars 2008 relative à la fonction municipale (art. 4) prévoit des exigences similaires à la formation initiale des agents territoriaux mais en précisant que, pour les postes suprêmes et principaux, le Bac+5 au minimum est requis sans faire la distinction de catégorie de la collectivité locale.

Les lois de la région de Toula n° 930-ZTO du 17 décembre 2007 (Annexe 1) et de la République de Daghestan n° 9 du 11 mars 2008 (art. 9) relatives à la fonction municipale dans ces États fédérés sont laconiques : elles imposent le diplôme d'enseignement supérieur sans préciser le niveau pour tout poste dans tout type de collectivité territoriale, sauf les postes inférieurs pour lesquels un BTS suffit.

On trouve l'approche similaire mais plus souple dans la loi de la République de Mordovie n° 48-Z du 5 juin 2007 sur la régulation des rapports en matière de fonction municipale (art. 4) qui ouvre l'accès aux postes supérieurs et inférieurs des agents territoriaux aux candidats avec un BTS, qui correspond aux responsabilités dans le cadre du service et réduit le nombre d'années d'expérience nécessaire pour des candidats ayant obtenu le Bac+5 ou le Bac+6 avec la mention « Très bien ».

Dès lors, 194 collectivités locales de la République de Komis, 345 dans la République d'Oudmourtie, 103 dans la région de Toula, 757 dans la République de Daghestan, 379 en Mordovie[12] (7,7 % du nombre total des collectivités territoriales russes) calquent les exigences de qualification, le niveau de la formation initiale compris, pour les candidats aux postes dans la fonction municipale sur la législation régionale. Autrement dit, une telle concrétisation définitive est plutôt une simple (mais nécessaire) formalité qu'un réel encadrement normatif de la formation initiale des agents territoriaux.

Quant aux catégories particulières des agents territoriaux telles que les fonctionnaires-stagiaires et les agents locaux atteints de handicaps ou de maladies, les actes juridiques russes de quelconque niveau ne prévoient pas de règles spéciales concernant leur formation initiale.

La seule différence importante entre les fonctionnaires municipaux et les fonctionnaires stagiaires, c'est-à-dire les candidats qui ont été retenus par la voie de concours et qui ont vocation à être titularisés après la période probatoire, est leur rémunération.

Les règlements des collectivités territoriales précisent en règle générale que ces derniers ne bénéficient pas de primes, tout en sachant que le salaire moyen avec des primes dans la fonction municipale s'élevait à peine à 480 euros en juin 2016 (634 euros dans la République de Komis[13], 472 euros dans la région de Toula[14], 414 euros en Oudmourtie[15], 323 euros en Mordovie[16], 320 euros en Daghestan[17]).

11- Par ex. les spécialistes de la 1ère et de la 2ème catégories ou le spécialiste.
12- Chiffres valables au 1er janvier 2015 selon le Service statistique de l'État http://www.gks.ru/dbscripts/munst/.
13- Calculs réalisés sur la base des chiffres disponibles sur https://komiinform.ru/news/136221/.
14- Calculs réalisés sur labase des chiffres disponibles sur http://www.tula.aif.ru/money/money/zarplata_chinovnikov_tulskoy_oblasti_prodolzhayut_rasti.
15- Calculs réalisés sur la base des chiffres disponibles sur http://udmurt.media/news/ekonomika-i-finansy/5641/.
16- *Ibid*.
17- Calculs réalisés sur la base des chiffres disponibles sur https://regnum.ru/news/polit/2144595.html.

Pour les agents publics locaux atteints de handicaps ou de maladies, il n'y a pas de régime spécial appliqué à leur formation initiale. En effet, personne n'est délivré de cette condition de base : le BTS ou le diplôme d'enseignement supérieur, qui ouvre l'accès aux postes dans la fonction municipale. Cependant, grâce à la loi fédérale n° 181-FZ du 24 novembre 1995 relative à la protection sociale des personnes handicapées dans la Fédération de la Russie et quelques recommandations du ministère de l'Enseignement et de la science, plusieurs établissements d'enseignement supérieur[18] tant publics que privés prévoient la possibilité pour les personnes atteintes de différents handicaps ou de maladies d'obtenir le Bac+4, le Bac+5, le Bac+6, et parfois le Bac+8. Il s'agit de mesures spéciales mises à disposition des étudiants concernés telles que l'aménagement des bâtiments (ascenseurs, rampes inclinées, etc.), des programmes individualisés, la réhabilitation médicalisée, l'intégration et l'adaptation sociales, la durée augmentée des épreuves, la formation à distance, etc. Certes, la réalisation du droit des personnes handicapées ou atteintes de maladies dans l'enseignement supérieur se heurte encore aujourd'hui à de nombreux problèmes, dont le premier est le financement insuffisant pour assurer l'infrastructure nécessaire dans la plupart des universités russes[19], surtout en province. Néanmoins, l'enseignement supérieur pour cette catégorie d'étudiants se développe malgré le rejet explicite ou implicite de la part de la société ainsi que des pratiques discriminatoires de la part des établissements d'enseignement supérieur[20]. En conséquence, même si pour devenir agent territorial, cela nécessite de se soumettre aux exigences communes de qualification, niveau de formation compris, les candidats atteints de handicaps ou de maladies sont aidés pour obtenir le diplôme indispensable.

2. LES ASPECTS ORGANIQUES DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX : LE CHAMP D'ACTION ÉTENDU DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

Comme chaque citoyen russe, un futur agent territorial a le droit individuel à la formation initiale. En effet, l'article 43 de la Constitution de 1993 établit que « *chacun a droit, sur la base du concours, de recevoir gratuitement l'enseignement supérieur dans les établissements d'enseignement d'État ou municipaux* ». Le plus souvent, les fonctionnaires municipaux réalisent ce droit en faisant des études en matière de droit, d'économie, d'administration publique et municipale (management publique), d'informatique et d'autres domaines[21]. Les derniers chiffres disponibles démontrent qu'à la fin de 2013[22], sur 385 500 agents territoriaux, le pourcentage de ceux qui disposent des diplômes d'enseignement supérieur s'élève à 82 %, cependant, le *ratio* de ceux qui ont suivi le cursus en administration (management) publique et municipale a baissé. Ainsi, 37,9 % des fonctionnaires municipaux ont fait le parcours en économie et gestion, 17,2 % en sciences sociales et médecine, 14,3 % en pédagogie, 12,6 % en sciences juridiques, 7,1 % en administration publique et municipale, 6,7 % en sciences agricoles, 3,1 % en sciences techniques, 1,1 % en diverses matières. Autrement dit, seulement 7,1 % des agents territoriaux ont suivi la formation initiale qui correspond à leur métier.

18- Par exemple l'Université Technique d'État de Moscou (Bauman) dispense les différentes formes d'enseignement supérieur pour des étudiants malentendants ou encore l'Université Humanitaire d'État de la Russie permet d'obtenir le Bac+3 minimum pour les étudiants ayant différents handicaps et maladies.

19- Elena YARSKAYA-SMIRNOVA, Pavel ROMANOV, « Problème d'accès des personnes handicapées à l'enseignement supérieur », *Recherches sociologiques*, n° 10, 2005, pp. 54-55.

20- *Ibid*.

21- Au 1er juillet 2012, 75,5 % des fonctionnaires municipaux disposaient des diplômes d'enseignement supérieur dont 9,8 % en sciences juridiques, 21,1% en sciences économiques, 21,1 % en administration publique et municipale, 48 % en autres matières. Voir « Les résultats du monitoring annuel du développement de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie en 2011 ».

22- Selon le Service statistique d'État.

Non seulement les établissements d'enseignement supérieur publics mais aussi ceux dans le secteur privé, sous réserve d'avoir obtenu la licence et l'accréditation de l'État[23], ont le droit de former de futurs agents territoriaux. Ces établissements peuvent être intitulés différemment (universités, instituts, écoles d'administrations, académies, collèges, etc.), cela n'a pas d'impact sur leur capacité à dispenser la formation initiale des fonctionnaires municipaux.

Chaque établissement assurant ce type de formation dispose de sa propre organisation du processus éducatif. En règle générale, la licence dure 48 mois, tandis qu'il faut prévoir 24 mois pour obtenir le diplôme de master. Le « spécialitet » (diplôme équivalent à un « bac + 5 » et dispensé sur 60 mois) a quasiment disparu dans le cadre de la mise en œuvre du processus de Bologne depuis l'année 2000. Les futurs agents territoriaux peuvent suivre la formation « classique » avec des cours d'amphithéâtres et des travaux dirigés et/ou pratiques ou opter pour la formation à distance[24] qui devient de plus en plus répandue. Certains établissements d'enseignement supérieur proposent de compléter des cours et des TD « classiques » par un support distribué sur Internet (accès limité, uniquement pour des étudiants inscrits).

Le coût d'une telle formation est également la question incontournable. Chaque établissement d'enseignement supérieur (pour les licences et les masters) ainsi que les collèges (pour le BTS) établit ses propres tarifs[25]. Si l'État fixe le seuil minimal de ces tarifs, il ne les plafonne pas. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'écart des prix soit très important.

Ainsi, il s'agit de 2 420 euros environ pour la licence en administration publique et municipale[26] dans une des régions russes les plus pauvres (selon le niveau de salaire), la région d'Ivanovo, tandis qu'à Moscou, le prix de la même formation peut atteindre 24 127 euros[27].

Pour le pays où le salaire moyen s'élève à peine à 600 euros, la question-clef devient « qui paye ? » pour la formation qui ouvre l'accès à la fonction municipale, dont les agents perçoivent en moyenne 480 euros par mois. Si le futur étudiant a réussi le Bac (examen d'État unifié) en cumulant un nombre minimum des points variant en fonction des exigences de chaque établissement public d'enseignement supérieur, ses études sont financées par l'État en intégralité. Dans le cas contraire, il est contraint de payer lui-même ses études pour pouvoir plus tard occuper le poste d'un agent territorial. Néanmoins, une décote peut être accordée par l'établissement public d'enseignement supérieur en fonction des résultats obtenus par l'étudiant concerné lors du contrôle continu et final. S'il s'agit des établissements privés d'enseignement supérieur, le second cas de figure peut avoir lieu.

Enfin, avant de passer au sujet de la formation initiale des élus locaux, il convient de noter qu'il n'existe aucune évaluation officielle de la formation initiale des agents territoriaux.

Cependant, la qualité de connaissances, la capacité à s'adapter, etc. varient fortement d'un établissement d'enseignement supérieur à l'autre.

23- Art. 91 et 91 de la loi fédérale n° 273-FZ du 29 décembre 2012 sur l'enseignement dans la Fédération de Russie.
24- Par exemple le Centre de la formation enseignement à distance de l'Université fédérale d'Extrême-Orient (Vladivostok), l'Université d'État de Bachkortostan, l'Université fédérale de Kazan, etc.
25 - Tous les ans, le ministère de l'Enseignement et de la science adopte une ordonnance relative aux coûts standards de base des services publics pour la mise en œuvre des programmes de formation professionnelle initiale de l'enseignement supérieur. Les tarifs fixés par chaque établissement d'enseignement supérieur ne peuvent pas être inférieurs à ces coûts standards de base qui incluent *inter alia* la masse salariale des enseignants et du personnel administratif, l'entretien des bâtiments, l'achat des manuels, etc.
26- Formation de 48 mois proposée par l'Académie de sauveurs-pompiers d'Ivanonvo, http://edufire37.ru/obuch/zaochnoe-obuchenie.php.
27- Formation de 48 mois proposée par l'Université nationale de recherche-École supérieure d'économie https://www.hse.ru/ba/gmu/admission/.

Dès lors, informellement l'employeur (collectivité territoriale) tient souvent compte des différents classements publiés dans des médias russes annuellement. Il convient de ne pas oublier d'autres pratiques informelles, peu légales contrairement à celle qu'on a mentionnée ci-dessus. Il s'agit surtout du recrutement des agents locaux grâce à leurs liens relationnels au détriment d'autres candidats correspondant mieux aux critères de la formation et de l'expérience[28].

B. LA FORMATION INITIALE PRÉSUMÉE SANS ÊTRE IMPOSÉE AUX ÉLUS LOCAUX

1. LE RÉGIME PARTICULIER POUR CERTAINS PRÉSIDENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans le cadre de la réforme municipale ayant eu lieu récemment en Russie, le mode de désignation des présidents des communes a subi de nombreux changements qui ont impacté, entre autres, le sujet de cette étude.

Depuis le milieu de l'année 2014, les sujets de la Fédération ont été dotés de la compétence de légiférer sur la procédure d'élection des chefs des collectivités territoriales : désormais, ces derniers sont nommés soit par le suffrage universel direct (par la population) soit par la désignation d'un de leurs membres par les conseils municipaux ou parmi les candidats présélectionnés par la commission de concours[29].

Au 1er mars 2015, seulement quatre régions (sur 85) ont maintenu l'élection directe des maires et deux États fédérés ont gardé le choix entre le suffrage direct et indirect (au gré des communes). Vingt-neuf sujets de la Fédération ont opté pour l'élection indirecte et le reste des régions ont choisi la désignation par le conseil municipal parmi les candidats préalablement déterminés par la commission de concours[30]. En pratique, le dernier mode d'élection des maires représente un mécanisme compliqué et peu transparent avec un triple filtrage qui minimise la participation de la population locale dans ce processus. Selon l'alinéa 2.1 de l'article 36 de la loi fédérale n° 131-FZ, dans un district municipal, un arrondissement urbain, un arrondissement urbain avec la division intra-urbaine, une entité municipale intra-urbaine dans la ville d'importance fédérale (Moscou, Saint-Pétersbourg, Sébastopol), une moitié des membres de la commission de concours est nommée par le corps représentatif de la collectivité territoriale concernée, et l'autre moitié est désignée par le gouverneur (le président de l'État fédéré). Les premières tentatives de la désignation des maires par le biais d'une commission de concours sont déjà accompagnées de scandales politiques et de mécontentement de la population (par exemple dans la ville de Sredneouralsk en août 2016, celles de Perm et Nefteugansk en octobre 2016).

Afin de rendre cette procédure plus transparente, l'article 36 de la loi fédérale n° 131-FZ a été complété par l'alinéa 2.1 (loi fédérale du 2 juin 2016).

28- Olga JURKOVA, « Raisons de la propagation des pratiques informelles au sein du système d'administration municipale », *Cahiers scientifiques de l'Université de Belgorod*, n° 1(0, 2016, p. 50.
29- §1 de l'al. 2 de l'art. 36 de la loi fédérale n° 131-FZ sur les principes généraux de l'auto-administration locale.
30- Élection directe des maires est devenue l'anachronisme, Kommersant.Ru du 10 avril 2015, http://kommersant.ru/doc/2705448.

La nouvelle disposition prévoit que le règlement[31] du concours pour occuper le poste de maire d'un district municipal, un arrondissement urbain, un arrondissement urbain avec la division intra-urbaine[32] peut (sans aucune obligation) établir des exigences à la formation qu'un candidat doit de préférence remplir pour pouvoir résoudre des questions d'importance locale une fois élu maire. Le même alinéa indique que la législation des membres de la Fédération peut (à nouveau sans aucune obligation) fixer des exigences au niveau de la formation qu'un candidat au poste de maire (d'un district municipal, un arrondissement urbain, un arrondissement urbain avec la division intra-urbaine) doit avoir pour pouvoir exercer des compétences d'État transférées à l'échelle locale en cas d'élection. Les recherches faites dans des bases de données d'actes juridiques régionaux et locaux démontrent qu'à présent, les États fédérés et les collectivités territoriales russes ne se précipitent pas pour utiliser cette possibilité, malgré la mise en pratique des concours comme le mode de désignation des maires.

2. LA FORMATION INITIALE NON REQUISE EN RÈGLE GÉNÉRALE

Quant à d'autres élus locaux, c'est-à-dire des membres des conseils municipaux et des maires élus directement par les habitants ou indirectement par les députés locaux, il n'est prévue nulle part une quelconque exigence de la formation initiale. En pratique, surtout dans la campagne profonde russe, on trouve des maires sans diplôme d'enseignement supérieur mais ayant obtenu le Bac[33] ou le BTS[34]. Cependant, aujourd'hui, ce sont plutôt des exceptions qu'une règle. Déjà il y a cinq ans (au 1er juillet 2012), 68,8 % des maires disposaient des diplômes d'enseignement supérieur dans les domaines suivants : sciences juridiques (4,6 % des maires), sciences techniques (25,4 % des maires), autres matières (38,8 % des maires)[35]. En effet, il est difficile d'imaginer le « chef d'entreprise », i.e. le président d'une collectivité territoriale, notamment des grandes villes, qui pourrait gérer la commune sans avoir de connaissances assez larges et spécifiques nécessaires pour ce poste, qui est un métier à part entière. En ce qui concerne les députés des conseils communaux, il y a cinq ans, 50,6% des conseillers municipaux avaient des diplômes d'enseignement supérieur : 3,5 % en sciences juridiques, 6,6 % en sciences économiques, 2,5 % en administration publique et municipale, 38 % en autres matières[36].

Aujourd'hui, après les dernières élections municipales de 2013, de plus en plus de députés locaux possèdent un Bac+4 (licence) au minimum. À titre d'exemple : non seulement dans des grandes villes comme Krasnoïarsk (plus d'un million d'habitants, territoire de Krasnoïarsk)[37] mais aussi dans la campagne profonde telle que le district Perevolotsky (à peine 10 000 habitants, région d'Orenbourg)[38], 86 % des conseillers municipaux ont des diplômes d'enseignement supérieur. Dans des villes relativement petites (36 000 habitants d'environ) telles que Tynda (région d'Amour), ou encore, Gaï (région d'Orenbourg), le nombre des députés locaux avec le Bac+4 (licence) au minimum s'élève à 90 %[39].

31- Qui représente un acte normatif municipal adopté par le conseil communal.
32- Donc, les communes urbaines (villes) et rurales (villages) ne sont pas concernées.
33- Voir par ex. Monsieur le maire de la commune rurale de Kindalskoe (région de Tomsk), Vladimir Volkov http://www.kindal.tomsk.ru/content/glava_poselenija.
34- Voir par ex. Madame le maire de la commune rurale de Lebedevskoe (région de Saratov), Ionova Julia http://www.krasny-kut.ru/municipal_nye_obrazovaniya/lebedevskoe_municipal_noe_obrazovanie/glava_municipal_nogo_obrazovaniya2/.
35- Voir « Les résultats du monitoring annuel du développement de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie en 2011 ».
36- Ibid
37- Voir les résultats des élections municipales au Krasnoyarsk disponibles sur http://www.dela.ru/news/deputatam-korochki/.
38- Voir la page web officielle de la commune http://mo-pr.orb.ru/deputy-council/#.
39- Voir la page web officielle des communes http://gorod.tynda.ru/index.php/tyndinskaya-gorodskaya-duma, http://www.sovetgai.ru/history.

La connotation négative avec laquelle les médias russes parlent des élus locaux (et régionaux également) qui n'ont pas réussi des études supérieures permet de conclure que la société attend de leur part de disposer des diplômes d'enseignement supérieur, malgré l'absence d'une quelconque exigence juridique au niveau de leur formation initiale. En même temps, les électeurs et les médias ne s'interrogent pas sur la qualité d'une telle formation, le simple fait d'avoir le diplôme de Bac+… les satisfait. Cependant, il convient de rappeler qu'entre le 1er janvier 2014 et le 4 mars 2016, le nombre d'établissements privés d'enseignement supérieur est passé de 2 486 à 1 450, car presque la moitié d'entre eux ont été déchus de la licence et de l'accréditation de l'État[40] pour la « vente » camouflée des diplômes[41].

On termine cette partie en constatant qu'en effet, autant la législation exige des futurs agents locaux d'avoir un niveau de formation initiale élevé (le BTS au minimum et le diplôme d'études supérieures pour la plupart des postes à moindre responsabilité) pour accéder à la fonction municipale, autant elle reste quasi-silencieuse par rapport aux candidats aux postes électifs au sein des collectivités territoriales

40- Le nombre d'établissements d'enseignement supérieur en Russie a été réduit de 42% en l'espace de deux ans, Interfax, 28 mars 2016, http://www.interfax.ru/russia/500572.

41- Ils n'avaient pas d'infrastructure nécessaire et/ou le nombre suffisant d'enseignants, donc ils n'assuraient quasiment pas le processus éducatif.

II. LA FORMATION CONTINUE : DROIT DE *JURE* OU L'OBLIGATION DE *FACTO ?*

Comme dans le cas de la formation initiale des agents et des élus locaux, la législation russe démontre l'approche également très différente de la formation continue également de ceux-ci. En effet, les agents territoriaux se retrouvent régulièrement obligés à faire valoir leur droit à la formation continue tandis que les élus locaux ne le font qu'à leur propre gré.

A. LA FORMATION CONTINUE QUASI-IMPOSÉE AUX AGENTS TERRITORIAUX

1. LA MARGE DE MANOEUVRE ÉLARGIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN RÉGULATION JURIDIQUE

Contrairement à la formation initiale des fonctionnaires municipaux, la loi fédérale n° 25-FZ du 2 mars 2007 sur la fonction municipale (art. 11, al. 1, §7) accorde la place principale aux échelons locaux dans la régulation juridique de la formation continue des agents territoriaux. Elle prévoit le droit de ces derniers à la formation continue financée par le budget local en vertu de l'acte juridique municipal et au choix de la collectivité territoriale. La législation régionale sur la fonction municipale peut se calquer[42] sur la législation fédérale précitée, s'y référer[43] ou rester silencieuse[44]. Dès lors, chaque collectivité territoriale russe (son organe délibératif) est obligée d'adopter un règlement sur la formation continue des fonctionnaires municipaux. À la base de cet acte, les fonctionnaires suprêmes de la commune (maire, chef de l'administration, président de la chambre des comptes, chefs des départements, etc.) établissent annuellement ce qu'on appelle « l'ordre municipal », autrement dit la demande d'améliorer la qualification, d'organiser un *retraining* ou un stage de leurs employés en précisant pour chaque type de formation : l'intitulé des programmes éducatifs, le nombre des fonctionnaires municipaux à former, les frais de scolarité, etc.[45] Néanmoins, le champ d'action étendu des échelons locaux en matière de formation continue de leurs fonctionnaires ne signifie pas la liberté totale.

En effet, pour réduire au maximum le risque des abus lors du choix du(des) établissement(s) d'enseignement concret(s) qui dispensera(ont) la formation continue des agents territoriaux pour l'année à venir, tout ordre municipal est strictement encadré par la loi fédérale n° 44-FZ du 5 avril 2013 relative au système contractuel dans le domaine des achats d'articles, travaux, services pour assurer des besoins publics et municipaux. Au sens de cette loi, l'organe communal responsable de la politique budgétaire (département de finances habituellement) se charge de la mise en œuvre de l'ordre municipal de la formation continue des agents locaux.

42- Par ex. les lois susmentionnées des Républiques de Komis et de Daghestan.
43- Par ex. la loi susmentionnée de la République de Mordovie.
44- Comme en République d'Oudmourtie ou dans la région de Toula.
45- Information disponible dans les règlements communaux relatifs à la formation continue des agents territoriaux. Voir également le guide « Organisation de la formation continue des fonctionnaires municipaux », Département de la fonction publique et de la politique des ressources humaines de la région de Volgograd. Disponible sur http://www.dgs35.ru/president-program/obuchenie/munitsipalnye-sluzhashchie/21-123.

Ce processus long et extrêmement compliqué sous prétexte de transparence mérite une étude approfondie à part entière. Dans le cadre de cette recherche, on se limite à remarquer que, pour ce faire, un système unifié numérique a été mis en place à l'échelle communale ; tout ordre municipal est exercé par le biais des moyens dits concurrentiels, à savoir : appels d'offres (ouvert, ouvert à participation limitée, ouvert à deux étapes, fermé, fermé à participation limitée, fermé à deux étapes), ventes aux enchères (numérique, fermée), demandes de devis, demandes de propositions.

Comme on peut observer à travers l'analyse précédente de la régulation juridique de la formation continue des agents territoriaux, il existe trois types de formation : acquisition d'une nouvelle qualification professionnelle (*retraining* en anglais), amélioration de la qualification professionnelle déjà acquise, stage. Si souvent (mais pas toujours), la première et la troisième dépendent de l'initiative de l'agent territorial intéressé, la deuxième est en règle générale imposée avec une certaine périodicité malgré sa nature facultative selon la loi fédérale n° 25-FZ du 2 mars 2007. En effet, l'analyse de dix règlements (deux collectivités territoriales par cinq sujets de la Fédération choisis « en aveugle » pour cette étude)[46] révèle que l'amélioration de la qualification doit avoir lieu au moins une fois tous les trois (parfois cinq) ans.

Les derniers chiffres disponibles sur le nombre d'agents publics locaux en formation continue démontrent qu'au cours de l'année 2013, seulement 20 271 agents (5 % du nombre total) ont bénéficié des programmes d'amélioration de la qualification (96 % de ces fonctionnaires ou 19 876 personnes) et d'acquisition d'une nouvelle qualification (3,8 % d'entre eux ou 789 personnes) ainsi que des stages (0,2 % ou 45 personnes)[47]. Selon les calculs faits à la base de ces données, il aurait fallu 20 ans pour que tous les agents territoriaux aient pu recourir à la formation continue[48]. Compte tenu que les connaissances nécessaires pour exercer ce métier doivent être régulièrement mises à jour, ce processus serait inefficace. Ce problème s'explique par la mauvaise formulation du §7 de l'alinéa 1 de l'article 11 de la loi fédérale n° 25-FZ du 2 mars 2007 (ancienne version). En effet, avant les amendements apportés par la loi fédérale n° 63-FZ du 30 mars 2015, un agent territorial avait droit à l'amélioration de la qualification uniquement comme type de la formation continue pris en charge par la collectivité territoriale concernée. Dès lors, avant les modifications de 2015, il devait financer les stages et/ou l'acquisition d'une nouvelle qualification sur ses propres deniers à titre personnel.

46- Voir par ex. les règlements sur la formation continue des fonctionnaires municipaux des communes rurales de Kertchomia http://www.admkrm.ru/documents/191.html et de Partch http://www.усть-кулом.рф/wp-content/uploads/2016/04/17.doc (République de Komis), de la ville d'Izhevsk http://www.izh.ru/law?d&nd=960302363&prevDoc=960301693&mark=000032I0000NVT12KT2EV2863LD23V3D99S3VVVVUL007NFVL3VVVP81#I0 et de la commune Yakchurskoe http://yakshurskoe.do.am/news/informacionnyj_bjulleten_ot_17_07_2015_17/2015-07-17-541 (République d'Oudmourtie), des communes rurales de Starogoryachinskoe http://krasnoslobodsk.e-mordovia.ru/content/view/5204 et de Sialevsko-Pyatinskoe http://insar.e-mordovia.ru/content/view/2395 (République de Mordovie), du district municipal de Koulinsky http://www.kulirayon.ru/attachments/article/71/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%D1%82%2022.12.2015.%20E2%84%96168.pdf et de la ville de Makhatchkala http://arc.rusouth.info/territory8/pack1p/paper-hfkzg9.htm (République de Daghestan), des districts de Chernsky https://chern.tularegion.ru/upload/iblock/681/6813c66a881d6bb8d3f2879e63efa944.pdf et de Kalininsky http://kalinin-adm.ru/files/stryctyre_adm/kadrovaya_slygba/2017_364r.pdf (région de Toula).

47- Andrey SOLDATKIN, "Formation professionnelle des fonctionnaires municipaux et le marché du travail : problèmes et perspectives", *Revue internationale de la formation expérimentale*, №3, 2016, p. 14.

48- Ibid.

Aujourd'hui, grâce au rapprochement de la législation sur la fonction municipale et la fonction publique nationale à travers ses changements juridiques, tous les types de la formation continue des agents locaux doivent être pris en charge par les budgets communaux, mais ils peuvent également être financés par l'agent concerné s'il le souhaite. Quant aux domaines de la formation continue des fonctionnaires municipaux, le choix revient au conseil municipal de chaque collectivité territoriale qui les précise à travers des règlements.

L'analyse d'une vingtaine des actes pertinents[49] permet de conclure que le plus souvent il s'agit de l'administration (management) publique et municipale, des finances publiques, du droit public (notamment des droits constitutionnels et des collectivités territoriales), des politiques publiques, de l'économie, de l'informatique. Les mêmes sources montrent que les agents territoriaux rattachés aux services de développement économique des territoires, d'urbanisme et d'aménagement des territoires, d'accompagnement juridique, d'architecture, de transports publics, d'infrastructures publiques, de logistique bénéficient plus souvent de programmes de la formation continue.

Dans des actes juridiques municipaux pertinents (règlements relatifs à la formation continue des agents locaux), on trouve également (pas toujours, mais souvent) les motifs qui sont censés inciter des fonctionnaires municipaux à participer aux différents programmes d'une telle formation : meilleur rémunération, prime, avancement professionnel à travers le changement de poste et/ou de grade, devenir plus compétent et opérationnel. Cependant, il convient de ne pas oublier que, dans la plupart des cas, l'amélioration de qualification (au minimum) est imposée aux agents territoriaux.

Enfin, la question de la rémunération et l'indemnisation des agents locaux est aussi réglée par les actes municipaux susmentionnés. Néanmoins, les échelons locaux tiennent compte des dispositions du Code du travail (loi fédérale n° 197-FZ du 30 décembre 2001) en cette matière. L'article 187 du Code du travail les oblige à verser le salaire moyen à l'agent en formation continue ainsi que d'avancer et/ou de rembourser ses frais de déplacement et d'hébergement, si la formation est organisée dans un endroit autre que la collectivité territoriale concernée. On peut en conclure que, parfois, les agents territoriaux sont en quelque sorte pénalisés en suivant une formation continue, parce qu'ils ne perçoivent qu'une rémunération moyenne, autrement dit sans primes, moindre que d'habitude. Quant au congé dit supplémentaire de formation, dans des cas prévus par les articles 173-176 du Code du travail (par ex. si un agent territorial fait des études de doctorat en parallèle), la collectivité territoriale est obligée d'accorder un congé de 30 jours ouvrés soit avec, soit sans verser, le salaire moyen (en fonction des mêmes dispositions du Code) au fonctionnaire concerné. Avant de passer à l'aspect organique de ce type de formation, il convient de noter qu'il n'existe aucun régime particulier accordé à la formation continue des fonctionnaires municipaux atteints de quelconques handicaps ou maladies. Cependant, ce qu'on a précédemment (IA) évoqué par rapport à la formation initiale de cette catégorie d'agents territoriaux, est également valable pour leur formation continue (y compris les problèmes et les défauts). Autrement dit, il y a des établissements d'enseignement supérieur[50] qui disposent de l'infrastructure et des outils éducatifs nécessaires pour accueillir des personnes handicapées, y compris des agents locaux concernés.

49- L'analyse de tous les règlements des collectivités locales n'est pas possible du fait du nombre très important des entités municipales russes (22923 au 1er janvier 2015).

50- Par exemple, l'Académie présidentielle russe de l'économie nationale et de l'administration publique (dans différentes villes russes telles que Moscou, Saint-Pétersbourg, Orel, Nijnij Novgorod, etc.) http://www.ranepa.ru/.

2. L'ORGANISATION DE LA FORMATION CONTINUE COMME LA COMPÉTENCE PARTAGÉE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

Si l'encadrement juridique de la formation continue des fonctionnaires municipaux constitue principalement le domaine de compétence des échelons locaux, les aspects organiques de ce type de formation sont conjointement assurés par les échelons locaux et les établissements d'enseignement. En effet, les questions des résultats et des mécanismes d'évaluation de la formation continue sont habituellement réglées par les actes juridiques municipaux, dont des exemples ont été précédemment cités. En même temps, le planning, le contenu, les modalités des cours (sauf les stages) sont définis par les établissements (d'enseignement) compétents.

Tout règlement sur la formation continue des fonctionnaires municipaux prévoit qu'en fonction du type concret d'une telle formation (amélioration de la qualification, *retraining*, stage), l'agent municipal ayant suivi des cours ou un stage doit présenter un justificatif de réussite (attestation, certificat, diplôme) au service des ressources humaines (RH) dans le mois à suivre. À propos des stages, les règlements municipaux précisent que leur organisation est définie conjointement par la collectivité territoriale concernée et l'établissement (ou une autre collectivité territoriale) où s'effectue le stage ; les mêmes actes prévoient un mémoire et/ou un rapport de stage à la fin de celui-ci. Dans de rares règlements municipaux, on trouve également des dispositions sur l'évaluation des programmes formateurs. Ainsi, la ville de Khanty-Mansïïsk (le district autonome des Khanty-Mansi-Ugra) représente un des rares cas de règlementation détaillée non seulement de la formation continue de ses agents municipaux mais aussi de l'évaluation d'enseignement[51].

Immédiatement après le déroulement de la formation, les agents locaux concernés de Khanty-Mansïïsk remplissent des questionnaires nominatifs et individualisés (22 questions) ; deux mois après, ces fonctionnaires et leurs supérieurs sont contactés par le service RH de l'administration de la ville, afin de savoir si des changements positifs dans l'activité professionnelle des agents ayant suivi la formation continue a eu lieu. À la base des questionnaires et des renseignements postérieurs, le service RH procède à l'évaluation globale (sous forme de rapport) des cours et de l'établissement qui les a dispensés. Lors du prochain appel d'offres, ces appréciations peuvent être prises en compte.

Quant aux organismes qui assurent la formation continue des agents territoriaux en Russie, ce sont souvent (mais pas toujours) les mêmes qui gèrent leur formation initiale (voir IA). Dès lors, ces établissements d'enseignement supérieur peuvent être publics ou privés, sous réserve de disposer de la licence et de l'accréditation de l'État pour les deux types de formation en question. En fonction des collectivités locales, les organes de l'auto-administration peuvent également organiser des programmes de formation continue pour leurs fonctionnaires. Dans ce cas-là, les agents territoriaux sont formés sur le lieu de travail.

51- Voir la Méthodologie de l'évaluation de l'efficacité du *retraining* et de l'amélioration de la qualification des fonctionnaires municipaux de l'Administration de la ville de Khanty-Mansïïsk du 3 septembre 2014, disponible sur http://admhmansy.ru/upload/iblock/925/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%20%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B8%20%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D0%BE%D0%B1%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%85.docx.

Tous ces organismes proposent des programmes de formation dont la durée, la répartition et les modalités (cours, TD, TP, à distance) varient en fonction de l'établissement d'enseignement. Les règlements municipaux pertinents établissement également le nombre d'heures ainsi que les formes d'organisation d'une telle formation. Dans une vingtaine de règlements locaux analysés, il s'agit de 18-72 heures pour la formation « courte » et de 73-144 heures pour la formation « longue ». Dans certaines entités municipales, la durée atteint 500 et même 1000 heures. Dans le cas de formations « courtes », les agents territoriaux concernés continuent normalement à exercer leur activité professionnelle en suivant la formation en parallèle. Dans le cas contraire, ils arrêtent la fonction municipale pour cette période.

Une autre ressemblance entre la formation initiale et continue des agents locaux est identifiée par un fort écart du coût de formation en fonction des sujets de la Fédération de Russie et des établissements assurant l'enseignement. Lors du monitoring des tarifs, on a constaté que le prix minimal était de 35 euros par agent, tandis que le prix maximal était de 1150 euros par agent.

En résumé, il convient de rappeler que certains types de formation continue (tels que l'amélioration de la qualification ou le *retraining*) sont souvent imposés aux fonctionnaires municipaux en vertu des actes juridiques des collectivités territoriales. Le financement est dès lors assuré par le budget communal et parfois en partie complété par des subventions régionales. Contrairement à la formation initiale, la formation continue des agents territoriaux constitue un large champ d'action des échelons de l'auto-administration locale russe. Quant à celle des élus locaux, il s'avère que, comme dans le cas de leur formation initiale, celle en continue n'est pas une condition obligatoire pour assurer leurs devoirs envers les habitants.

B. LA FORMATION CONTINUE DES ÉLUX LOCAUX À LEUR PROPRE GRÉ

1. LA RÉGULATION JURIDIQUE QUASI-SILENCIEUSE

À propos de la formation tant initiale que continue des élus locaux, la législation russe (à toute échelle) démontre une autre approche que celle effectuée pour les agents territoriaux. En effet, la législation fédérale ne prévoit pas d'obligation ou de droit à la formation continue pour les élus locaux. Certaines communes (peu nombreuses) adoptent des règlements sur la formation continue, dont les dispositions concernent non seulement leurs fonctionnaires mais aussi les maires et les députés municipaux[52]. Cependant, les résultats de la mise en œuvre des programmes éducatifs en question démontrent qu'uniquement les agents territoriaux, et non pas les élus locaux, ont réellement suivi cette formation. On peut supposer que ces derniers n'étaient pas motivés pour la suivre faute d'obligation juridique. Force est de constater que, parmi dix collectivités territoriales, cinq régions russes ont choisi « à l'aveugle » (voir la partie I), aucun règlement n'aborde, en effet, la question de la formation continue des élus locaux.

52- Par exemple la commune rurale de Chouchary (région de Leningrad) http://xn--80axgjn3ab0a.xn--p1ai/wp-content/uploads/MP-Povyshenie-kvalifikacii-2016-prilozhenie-12.docx ou encore l'arrondissement urbain de Morskoy (ville de Saint-Pétersbourg) http://xn----8sbhgwebpfldbvdp1a.xn--p1ai/wp-content/uploads/Prilozhenie-%23-21-k-Postanovleniyu-%23-68-Prof.obrazovanie.docx.

2. LA FORMATION NÉANMOINS EXISTANTE EN PRATIQUE

Le projet intitulé « Académie des députés municipaux »[53], créé à la base par l'association « Conseil des entités municipales de la ville de Moscou », est un rare exemple de la formation continue organisée spécialement pour des élus locaux. Des cours en amphithéâtre, des travaux pratiques, des séminaires, des tables rondes, des *brainstormings* donnaient lieu à des débats entre des députés municipaux en formation et des experts théoriciens et praticiens en matière d'auto-administration locale et aboutissaient à des guides avec des différents techniques et algorithmes envoyés par voie numérique aux élus locaux. Ainsi, en avril 2013, 107 députés et agents territoriaux de 79 entités municipales de la ville de Moscou ont participé à la formation sur la mise en ligne des vidéos. Au mois de mai de la même année, un séminaire sur le sujet « Le système du contrôle financier des districts municipaux dans la ville de Moscou » a été organisé pour les maires de ces districts. Le mois suivant, le Conseil des entités municipales de la ville de Moscou conjointement avec l'Université de finances auprès du gouvernement de la Fédération de Russie a rassemblé plus de 20 députés locaux lors de la table ronde sur le thème « *Le budget participatif : expérience internationale et perspectives de la mise en place en Russie* ». Dans le programme à venir, l'Académie des députés municipaux a annoncé des cours d'amphithéâtre et des débats sur les problèmes de la mise en pratique des compétences d'État transférées à l'échelle locale en matière de logement et d'aménagement du territoire. Cependant, la dernière information par rapport à ce projet date du mois de décembre 2015 ; dès lors, il y a une forte possibilité que ce centre de formation continue, crée spécialement pour les élues et élus locaux, n'existe plus actuellement.

On peut en déduire qu'en effet, pour la formation tant initiale que continue, les actes juridiques russes de toute nature « privilégient » les élus locaux par rapport aux agents territoriaux en laissant la décision de faire ou pas des études initiales et supplémentaires aux premiers et en l'imposant aux seconds. Cela paraît assez paradoxal, car le processus de *decision-making* ne nécessite pas moins de connaissances et de compétences de la part des élus communaux que la mise en œuvre de leurs décisions par les fonctionnaires municipaux. Néanmoins, la législation fédérale garantit le suffrage universel comme le principe de base de toute élection dans la Fédération de Russie[54]. Dès lors, l'exigence d'un certain niveau d'instruction (formation initiale) imposée aux futurs élus locaux peut remettre en cause ce principe et fait penser au suffrage restreint. Mais rien n'empêche d'appliquer la même approche aux maires, députés municipaux et agents territoriaux quant à leur formation continue.

53- Page web officielle https://amom.mos.ru/academy-of-municipal-deputy/index.php.

54 - Art. 4 de la loi fédérale n°67-FZ du 12 juin 2002 relative aux garanties principales des droits électoraux et du droit de participer au référendum attribués aux citoyens de la Fédération de Russie.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES D'ÉTATS FÉDÉRAUX

LE CAS DE LA BELGIQUE

LA FLANDRE

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN FLANDRE

Par Koenraad De Ceuninck et Herwig Reynaert

En ce qui concerne la formation des agents publics locaux, il convient d'opérer une distinction entre les élus locaux (conseillers, échevins et bourgmestres) d'une part et les fonctionnaires d'autre part. Pour la première catégorie, il n'existe aucune formation spécifique en dehors des élections locales. Toutefois, cela n'empêche pas de nombreux organismes publics et privés d'investir lourdement dans la formation des élus locaux en Flandre. Bien entendu, il en va autrement de la seconde catégorie, à savoir les fonctionnaires. Ces derniers sont tenus de franchir certaines étapes avant d'être recrutés à un poste spécifique.

Le présent article fournit un aperçu des initiatives menées par le gouvernement flamand et d'autres institutions afin de former les élus locaux et les fonctionnaires. Outre le gouvernement flamand, de nombreux partenaires publics et privés se consacrent à la formation des agents des collectivités locales.

INTRODUCTION

Le présent article est consacré aux possibilités de formation dont disposent actuellement les agents publics locaux en Flandre, la partie néerlandophone de la Belgique. Nous utiliserons le terme « agents locaux » pour désigner à la fois les élus locaux, qui obtiennent leur mandat suite à leur participation à des élections locales, et les fonctionnaires, qui sont rattachés à titre professionnel à une collectivité locale. Nous opérerons une distinction entre ces deux catégories lorsque nécessaire.

Nous commencerons par présenter la structure administrative interne de la Flandre, y compris le nombre de fonctionnaires travaillant dans les collectivités locales. Nous dresserons ensuite le profil du corps des fonctionnaires et présenterons leur formation initiale. Nous poursuivrons par un examen de la formation continue des fonctionnaires et plus particulièrement des organisations impliquées. Enfin, nous évoquerons brièvement la situation des élus locaux en recensant les possibilités de formation continue dont ils peuvent bénéficier sur la base du volontariat.

I. LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE SOUS-JACENTE DE LA FLANDRE

La Flandre est une région néerlandophone de la Belgique située au nord du pays et comptant environ 6.630.000 habitants[1]. Elle dispose de son propre gouvernement flamand et d'un parlement flamand qui, après six vagues de réformes successives de l'État, a acquis des compétences importantes, notamment en matière d'enseignement, d'infrastructure, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, etc. Depuis 2001, les trois régions de Belgique (la Flandre, la Région wallonne et Bruxelles) sont responsables de l'organisation des pouvoirs locaux et provinciaux, qui constituent les deux principaux niveaux de pouvoir local en Belgique. En Flandre, cela a donné lieu à de nouveaux cadres juridiques appelés "décret communal et provincial" (gemeente- en provinciedecreet). Tant les modes de fonctionnement des organes communaux et provinciaux que leur administration quotidienne ont été réformés par ces nouveaux cadres juridiques, qui sont remplacés par le décret communal depuis 2019.

Au niveau infranational, la Flandre compte cinq provinces et 300 communes. Les provinces ont toujours servi d'échelon intermédiaire entre le niveau local et le niveau régional flamand et étaient responsables d'un éventail relativement étendu de compétences. Cette situation a changé depuis janvier 2018, date à laquelle les compétences provinciales globales ont été limitées aux seules compétences liées au sol (telles que l'économie, l'agriculture, l'environnement, l'aménagement du territoire), à l'exclusion de toutes les compétences liées à la personne (telles que la culture, la jeunesse ou les sports). C'était le résultat d'un accord politique conclu par le gouvernement flamand afin de réduire le niveau provincial en tant que niveau de gouvernement intermédiaire[2].

Le premier niveau de l'administration locale se compose de 300 communes. Celles-ci sont responsables des affaires qui leur sont transmises par un niveau supérieur de l'État, ainsi que de toutes les questions d'intérêt communal. Par conséquent, les collectivités locales exercent une liste étendue et non limitative de compétences telles que l'aménagement de la commune, l'enseignement, la culture et les sports (musées, infrastructures), les questions environnementales, l'infrastructure (routes locales), le tourisme, la santé, les services sociaux, etc. Dans un tel contexte, il est important de souligner que ces 300 communes varient considérablement en taille. La plus petite compte moins d'une centaine d'habitants, tandis que la plus grande, Anvers, en recense plus de 500 000. Cette diversité se retrouve également dans la superficie et les moyens financiers de chaque commune.

1- Données en date du 1er janvier 2020. Source : http://regionalestatistieken.vlaanderen.be/sites/default/files/docs/vic2016.pdf

2- Tony VALCKE et Tom VERHELST, « Doorstart of Doodlopende Straat Voor De Provincies? Een Comparatieve Analyse Van De Steun Voor Functionele En Territoriale Hervormingen in Veertien Europese Landen. » REYNAERT, Herwig (Éd.), *Veranderende Lokale Besturen Voor En Door De Mensen?!,* Vanden Broele, 2017, p. 113-128

Outre ces deux niveaux officiels d'administration, notons qu'il en existe en fait un troisième, composé de diverses structures essentiellement et visiblement destinées à soutenir de nombreuses formes de coopération intercommunale. Les communes ont tendance à collaborer sur un nombre considérable de compétences, ce qui donne naissance à un grand nombre de structures intercommunales dans divers domaines. Cette coopération s'étend par exemple aux aspects sociaux, au développement économique, à l'aménagement du territoire, à la coopération régionale, à la mobilité, etc. Il existe en outre des zones de police et des zones de coopération des services d'incendie, au sein desquelles les communes traitent conjointement les problèmes de sécurité[3].

A. LES FONCTIONNAIRES EN QUELQUES CHIFFRES

En Flandre, près de 170.000 personnes travaillent pour les autorités locales (en 2019)[4]. Recalculé en emplois à temps plein, cela concerne 133.000 équivalents temps plein. Ce chiffre masque toutefois d'importantes différences entre les diverses entités du gouvernement local. Les villes et les communes elles-mêmes sont de loin le principal employeur, comme le montre le tableau 1. Les centres publics d'aide sociale, un organisme municipal responsable de la mise en œuvre des services sociaux dans chaque commune (et leurs associations telles que les établissements de soins pour les personnes âgées) sont également responsables d'une grande partie de l'emploi au niveau local. Les zones de police locale emploient environ 17.000 personnes en Flandre. En revanche, les structures intercommunales, les provinces et les entreprises autonomes liées aux autorités locales ou provinciales emploient beaucoup moins de personnes.

Tableau 1 : Nombre de fonctionnaires au niveau local en Flandre en équivalents temps plein (ETP) (2019)

	Total
Communes	50671
Centres publics d'aide sociale	31206
Associations liées aux centres publics d'aide sociale	19879
Zones de police locale	16966
Coopérations intercommunales	7626
Provinces	3831
Compagnies municipales autonomes	1740
Compagnies provinciales autonomes	984

3- Les communes sont réunies en zones de police depuis 2001 et en zones de services d'incendie depuis 2015. À l'heure actuelle, la Belgique compte 185 zones de police et 34 zones de services d'incendie.
4- Données extraites de https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/personeel-lokale-besturen

La nature des nominations dans les communes peut être divisée en deux grandes catégories : les membres du personnel statutaire (membres du personnel avec un statut attaché au gouvernement local) et le personnel contractuel (personnel travaillant pour le gouvernement local avec un contrat d'emploi)[5]. Ces contrats peuvent être fixés pour une durée temporaire ou pour une durée indéterminée. Si, dans le passé, les membres du personnel statutaire étaient plus nombreux que les membres du personnel contractuel, cette situation a complètement changé ces dernières années. Les membres du personnel contractuel sont majoritaires. En 2015, environ 62,6 % des membres du personnel étaient contractuels, tandis que 37,3 % occupaient encore un poste statutaire[6]. Lorsque nous répartissons ces chiffres par sexe, nous constatons qu'environ 57% de l'ensemble du personnel contractuel est féminin, tandis que 43% est masculin. Ce rapport est inverse lorsque nous regardons le personnel statutaire, où 48% est féminin et 52% masculin.

Cette évolution du personnel de statutaire vers contractuel dure depuis de nombreuses années et s'explique par plusieurs facteurs, le premier étant financier. Les agents contractuels coûtent moins cher aux communes que les agents statutaires. Ces derniers peuvent bénéficier d'augmentations annuelles de salaire, ce qui est bien plus difficile pour les personnes sous contrat fixe. L'aspect financier concerne également les retraites, celles des agents statutaires étant plus élevées que celles des agents contractuels. La distinction est donc loin d'être innocente pour les personnes concernées. Par ailleurs, la protection sociale est globalement beaucoup moins avantageuse pour le personnel contractuel, par exemple en cas de maladie ou de congé parental. Les agents contractuels ont droit à moins de jours de congés et ne jouissent pas de la même sécurité d'emploi. L'administration locale peut licencier un agent contractuel beaucoup plus facilement, puisqu'il lui suffit de ne pas renouveler son contrat, alors qu'un agent statutaire bénéficie d'une protection sociale nettement meilleure.

Enfin, si nous nous intéressons à l'âge moyen du personnel local, nous constatons que la répartition entre agents statutaires et contractuels a également des conséquences. Les agents contractuels sont globalement plus jeunes que leurs homologues statutaires[7]. Les chiffres les plus récents à notre disposition indiquent que la plus forte proportion d'agents contractuels se trouve dans la tranche des 25-45 ans, contre 45-55 ans pour les agents statutaires. Ajoutons à cela que l'on constate un vieillissement du personnel des collectivités locales ces dernières années.

5- Kathleen VANMULLEM; Annie HONDEGHEM, De Vlaamse lokale besturen vergrijzen. Een exploratieve analyse van de Pensioenproblematiek, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008.
6- See data from the 'Gemeentelijke profielschetsen' retrieved from http://regionalestatistieken.vlaanderen.be
7- Kathleen VANMULLEM; Annie HONDEGHEM, De Vlaamse lokale besturen vergrijzen. Een exploratieve analyse van de Pensioenproblematiek, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008.

B. LES FONCTIONNAIRES ET LA FORMATION

Le recrutement du personnel dans les collectivités locales a beaucoup évolué ces 40 dernières années. Il convient de considérer 1976 comme une année charnière de l'histoire récente de l'administration locale en Flandre. Cette année-là, les 906 anciennes communes flamandes ont été regroupées de façon à former 308 nouvelles communes[8]. Les anciennes communes étaient petites, tant par leur superficie que par leur nombre d'habitants. Elles manquaient de moyens financiers. Par conséquent, leurs possibilités étaient limitées. Elles n'avaient ni le budget, ni même la place physique pour élaborer une véritable politique locale. Ces regroupements ont marqué à bien des égards un nouveau départ pour l'administration locale de la Flandre[9]. Les communes ont vu leurs possibilités croître en même temps que leur superficie et leur population. Avec davantage de moyens financiers, elles ont pu élaborer de nouvelles politiques dans des domaines où elles étaient jusque-là absentes. Cette évolution a également marqué un nouveau départ dans le recrutement des agents publics locaux. Avant le regroupement des communes, la politique de recrutement local dépendait souvent de négociations entre la collectivité locale et les élus locaux au lieu d'être fondée sur l'analyse des besoins réels de la commune.

Premièrement, l'élargissement du champ des politiques traitées au niveau local s'est traduit par la nécessité d'embaucher de nouveaux agents. Avant 1976, les initiatives dans les domaines de la culture, de la jeunesse ou des sports étaient plutôt limitées. Après les regroupements, de nombreuses communes ont investi du temps et de l'argent dans ces nouveaux domaines. Il leur fallait donc recruter le personnel adéquat qui leur manquait jusque-là.

Deuxièmement, les regroupements se sont accompagnés d'exigences de qualification inédites au niveau local. Plus précisément, depuis 1976, seules des personnes titulaires d'un diplôme universitaire peuvent occuper les deux principaux postes au niveau local, à savoir le secrétaire communal et le receveur (trésorier) communal. Toutefois, cette mesure s'applique uniquement aux communes de plus de 10 000 habitants. Troisièmement, la politique de recrutement local a également évolué en raison de la réforme des anciennes commissions d'aide publique, remplacées par les commissions publiques d'aide sociale. Depuis 1976, chaque commune belge dispose d'un centre responsable de la politique sociale au niveau local et assurant la prestation des services sociaux auprès des personnes qui en ont besoin. Cette réforme s'est accompagnée d'une extension massive des services sociaux et de l'obligation d'employer au moins un travailleur social par commune. Dès lors, seules les personnes dûment formées aux questions sociales peuvent prétendre à de tels postes.

8- Meanwhile, a new round of amalgamations in 2018 further reduced the number of Flemish municipalities to 300.
9- Koenraad DE CEUNINCK, De Gemeentelijke Fusies Van 1976: Een Mijlpaal Voor De Lokale Besturen in België, Vanden Broele, 2009, p. 265-270.

Aujourd'hui, les communes flamandes emploient des personnes venant d'horizons très différents, des ouvriers chargés de l'entretien des espaces publics, des routes ou des bâtiments au personnel administratif des services comptables, financiers ou d'aménagement. Il va sans dire que ces personnes ont des formations et des qualifications très différentes. Dans ce domaine, deux points sont importants. Premièrement, les communes bénéficient d'une grande autonomie pour recruter leurs employés. Le conseil communal définit lui-même les conditions de recrutement, tout en restant dans le cadre fixé par le gouvernement flamand. Il décide du type de personnel à recruter et de la formation ou du niveau d'études requis. Cette grande autonomie locale n'a rien de surprenant, sachant que le coût total du personnel représente environ la moitié des dépenses de la commune.

Deuxièmement, un examen comparatif a lieu pour presque tous les nouveaux recrutements effectués par la commune. Ce contrôle local consiste à sélectionner la personne adéquate en fonction de paramètres objectifs et comparables. L'examen comporte généralement une partie écrite et une partie orale, un comité d'examen étant désigné à cet effet. Ce dernier est composé de membres existants du personnel de la commune concernée, parfois aidés par des experts externes. Les élus locaux (conseillers communaux ou membres du collège des bourgmestres et échevins) ne font pas partie de ces comités, mais ils ont le droit d'assister aux examens en tant qu'observateurs. Après avoir rendu sa décision finale, le comité d'examen établit le classement des candidats convenant au poste à pourvoir. Il incombe alors au collège des bourgmestre et échevins de désigner le candidat adéquat en respectant le classement établi par le comité d'examen. En ce qui concerne la nomination d'un nouveau secrétaire ou receveur communal, ce n'est pas le collège des bourgmestre et échevins qui désigne le candidat, mais le conseil communal, là encore après un examen comparatif mené par un comité d'examen.

II. LA FORMATION : QUI FAIT QUOI ?

La grande variété de postes au sein des collectivités locales flamandes implique une grande diversité dans l'afflux de nouveaux employés. Il n'existe en Flandre aucun statut ni aucune formation débouchant automatiquement sur un emploi dans l'administration locale. Il n'existe pas non plus d'école ni d'université préparant les étudiants à un poste à la commune ou à la ville. Les personnes qui parviennent à obtenir un emploi au niveau local viennent de tous horizons. En revanche, les membres du personnel assumant la direction de l'administration communale ont généralement une formation juridique, administrative ou économique. Nombre d'entre eux ont également fait des études en sciences politiques et sociales.

Il n'en reste pas moins que la diversité des postes assure un afflux varié d'employés. Les personnes titulaires d'un diplôme universitaire commençant au niveau local ont généralement suivi un cursus de quatre ans, tandis que celles diplômées d'un autre type d'établissement d'enseignement supérieur ont bénéficié d'un cursus de trois ans en moyenne. Les possibilités de formation complémentaire ultérieure sont elles aussi très variées. La formation continue est un droit pour les membres du personnel, mais le temps alloué à cette formation varie d'une commune à l'autre. Là encore, c'est le conseil communal qui fixe le cadre définissant l'espace et le budget alloués à la formation complémentaire. Différents organismes et intervenants dispensent des formations destinées au personnel des collectivités locales. Il convient de distinguer trois grands groupes d'organismes. Nous les décrirons tous les trois en citant à chaque fois quelques exemples représentatifs. Ces trois catégories sont les organismes gouvernementaux, les établissements d'enseignement supérieur et certains acteurs privés. Dans la mesure du possible, nous opérerons une distinction entre les formations destinées au personnel des collectivités locales et celles s'adressant tout particulièrement aux élus locaux.

A. LES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

La première catégorie regroupe les organismes gouvernementaux, qui assurent principalement la formation continue du personnel local et des élus locaux. Il convient de distinguer les initiatives menées par le gouvernement flamand de celles organisées par les collectivités locales elles-mêmes.

- Le gouvernement flamand offre de nombreuses possibilités de formation au personnel des collectivités locales. Il s'agit souvent d'initiatives de courte durée (généralement une journée) dédiées à un thème très précis et pertinent. Ces cours illustrent le rôle de soutien et de décideur politique que joue le gouvernement flamand auprès des collectivités locales. Le gouvernement flamand s'attend généralement à ce que ces dernières appliquent les politiques flamandes et pour leur faciliter la tâche, il fournit la formation adéquate aux agents locaux. Ces formations portent par exemple sur l'aménagement du territoire, l'économie locale ou la mobilité.

- Un deuxième acteur important de cette catégorie est l'*Association des villes et communes de Flandre* (VVSG)[10]. Celle-ci réunit l'ensemble des 300 administrations communales de la Flandre et agit en tant que défenseur de leurs intérêts auprès des niveaux supérieurs de l'État. L'association organise une multitude de formations, aussi bien pour les membres du personnel local que pour leurs homologues élus.

10- Pour plus d'informations, consultez le site www.vvsg.be.

Ces formations abordent tous les domaines dans lesquels les collectivités locales interviennent. La plupart d'entre elles ne durent qu'une journée.

B. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Une deuxième catégorie de formations est organisée par des établissements d'enseignement supérieur (écoles ou universités). Nombre de ces établissements se spécialisent dans des sujets hautement pertinents pour les collectivités locales, par exemple les questions juridiques, l'aménagement du territoire, la mobilité, la gestion, etc. En conséquence, plusieurs de ces établissements dispensent à la fois des formations initiales (telles que licence ou master) et divers programmes de formation de courte durée. Nous nous intéresserons à trois des principaux établissements proposant de telles formations : le Centre de politique locale de l'Université de Gand, l'École de management de l'Université d'Anvers et l'Institut de gouvernance publique de l'université KU Leuven à Louvain.

- *Le Centre de politique locale*. Créé en 2005, le Centre de politique locale, ou CLP (Centre for Local Politics) fonctionne en tant que groupe de recherche formel et autonome au sein du département de Sciences politiques de l'Université de Gand. Il a pour mission de promouvoir la recherche scientifique, l'enseignement et les services relatifs à la politique locale. Cette dernière est définie comme la configuration des institutions, intervenants et processus au sein et autour des communes et des provinces, les deux principaux niveaux d'administration locale en Flandre. Les activités de recherche du Centre consistent à examiner, dans la perspective des sciences politiques, les processus de prise et d'exécution de décisions officielles et collectives au niveau local[11]. Le Centre propose un programme intégré de cours de politique locale appliquant un concept d'enseignement fondé sur la recherche aux niveaux licence et master. Dans ce cadre, il fournit une formation initiale étendue aux étudiants souhaitant travailler dans l'administration locale. Le Centre propose également des services universitaires en rapport avec ses thèmes de recherche et son programme d'enseignement aux parties prenantes de l'administration locale, ainsi qu'au public. Par exemple, il organise et participe à des conférences, séminaires et/ou ateliers nationaux favorisant les échanges entre professionnels et décideurs politiques.

- *L'École de management d'Anvers*. Cette institution affiliée à l'Université d'Anvers propose un master administratif en gestion publique[12]. Ce programme est destiné aux professionnels de l'administration assumant des fonctions de direction ou d'application des politiques. Il offre donc une formation complémentaire aux professionnels de l'administration locale souhaitant acquérir une connaissance approfondie des divers aspects de la gestion publique. Il s'agit du seul « master post-master » en gestion publique de Flandre.

- *L'Institut de gouvernance publique*. Cet institut de l'université KU Leuven à Louvain est le troisième établissement de notre liste. Il s'est fixé un double objectif[13] : proposer un grand nombre de formations de courte durée au personnel des collectivités locales et mener des recherches sur différents aspects de la gouvernance publique dans la perspective de l'administration publique et des sciences politiques.

11- Pour plus d'informations, consultez le site https://www.ugent.be/ps/politiekewetenschappen/en/research-groups/centre-for-local-politics

12- Pour plus d'informations, consultez le site https://www.antwerpmanagementschool.be/en/program/executive-master-public-management/.

13- Pour plus d'informations, consultez le site https://soc.kuleuven.be/io/english.

L'Institut de gouvernance publique a pour mission de rassembler des connaissances sur la politique, l'administration et les questions d'intérêt public aux niveaux local, régional, fédéral, européen et international. Il entend apporter une contribution scientifique à l'amélioration des décisions, de l'organisation et de la gestion des administrations publiques. Il propose un programme d'enseignement étendu fondé sur la recherche, par le biais duquel il souhaite contribuer à la formation continue et à l'actualisation des compétences des professionnels. Ce programme s'adresse aussi bien aux étudiants qu'aux agents publics et aux acteurs politiques.

C. LES ACTEURS PRIVÉS

La dernière catégorie qui nous intéresse regroupe les acteurs privés du secteur de l'administration locale. Les plus importants sont les maisons d'édition et les fournisseurs de logiciels s'adressant aux collectivités locales. Ceux-ci sont souvent experts dans un domaine particulier et sont donc bien placés pour organiser des initiatives de formation destinées aux professionnels de ces collectivités. Là encore, les formations couvrent un large éventail de sujets, tels que les questions juridiques liées aux affaires ou problèmes bien précis que rencontrent les collectivités locales, comme l'introduction d'une nouvelle législation sur l'aménagement du territoire ou certaines réglementations en matière d'environnement. Nous mentionnerons certains de ces acteurs ci-dessous en présentant brièvement leurs activités.

- *Vanden Broele Éditions*. Cette maison d'édition basée à Bruges s'est bâti une réputation auprès du secteur de l'administration locale, non seulement en tant qu'éditeur de premier plan, mais aussi en tant qu'important fournisseur de logiciels. Les ouvrages publiés traitent de questions juridiques, ainsi que de thèmes liés aux sciences sociales et politiques. Outre son activité d'édition, la société consacre beaucoup de temps et d'efforts à l'organisation de séminaires d'information et d'ateliers destinés aux fonctionnaires et aux élus locaux. Il s'agit principalement de formations de courte durée portant sur une grande variété d'aspects de la politique locale. Les problèmes abordés sont notamment les défis auxquels sont confrontées les collectivités locales, les relations entre élus locaux et professionnels locaux, la direction locale, les finances locales, etc.

- *Politeia*. Cette institution a été fondée en 1990 au sein de l'ancien ministère de l'Intérieur (au niveau fédéral), dans le but de publier les rapports de recherche du ministère, mais aussi la revue professionnelle des services de police, également intitulée *Politeia*[14]. En 1997, Politeia est devenue une maison d'édition indépendante travaillant notamment pour les pouvoirs publics belges. Elle vise à jouer un rôle de partenaire auprès du secteur social en général et des pouvoirs publics en particulier. Pour ce faire, elle développe des partenariats durables avec les centres de connaissances et les syndicats professionnels de Flandre, de Bruxelles et de Wallonie. Elle organise des journées d'étude et des cours afin de partager des connaissances et des informations avec les personnes intervenant au niveau local. Dans ce contexte, il convient également de noter que Politeia collabore étroitement avec l'Association des villes et communes de Flandre susmentionnée, ainsi qu'avec son homologue wallonne[15].

14- Pour plus d'informations, consultez le site http://www.politeia.be/nl-be/home.htm.
15- Celle-ci se nomme Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW).

- *Die Keure*. Le troisième établissement de notre liste est encore une maison d'édition : Die Keure. Également basée à Bruges, cette société publie des ouvrages traitant du droit, de la gestion et de la fiscalité. Il va sans dire qu'en se spécialisant dans ces sujets, elle a acquis une expérience particulièrement pertinente pour les collectivités locales. Outre ses activités d'édition, elle organise des cours portant sur des thèmes précis. Ceux-ci sont destinés aux agents locaux comme aux élus locaux.

III. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

A. QUI FAIT QUOI AU NIVEAU LOCAL ?

La Flandre compte aujourd'hui 7.398 conseillers communaux répartis dans 300 communes et villes. Ces conseillers sont élus au suffrage direct par les habitants de la commune, pour un mandat fixe de six ans. Le nombre de conseillers dépend du nombre d'habitants de la commune en question, allant de 7 conseillers dans les communes de moins d'un millier d'habitants à 55 dans les villes de plus de 300 000 habitants. Parmi ces 7.398 conseillers communaux figurent 1.300 échevins. Ceux-ci exercent un mandat administratif au niveau local en siégeant au collège des bourgmestres et échevins. 300 d'entre eux occupent le poste de bourgmestre (maire). Il est à noter que les échevins et le bourgmestre conservent leur poste de conseiller communal. Cette situation, appelée monisme, n'a jamais été sérieusement remise en question en Flandre. Toutefois, depuis 2006, le conseil communal peut avoir son propre président, une fonction jusque-là réservée au bourgmestre. Depuis cette date, le conseil choisit en toute indépendance qui préside les séances mensuelles. Depuis l'année 2013, au début de la précédente législature locale, environ deux tiers des communes flamandes ont choisi un président indépendant. Dans environ un tiers des communes, c'est toujours le maire qui préside les réunions du conseil. Près de quatre conseillers municipaux sur dix sont des femmes (38 %), un chiffre qui n'a augmenté que lentement au cours des dernières décennies[16]. Cependant, la représentation féminine diminue à mesure que l'on grimpe les échelons administratifs. Environ 34 % des échevins et 15 % des bourgmestres flamands sont des femmes[17].

En examinant de plus près la formation initiale des élus locaux en Flandre, nous constatons que seulement 3,9 % d'entre eux se sont arrêtés à la fin du cycle primaire et seulement 28,5 % à la fin du cycle secondaire, tandis qu'ils sont 67,6 % à avoir obtenu un diplôme d'études supérieures (auprès d'une université, d'un établissement d'enseignement supérieur ou autre diplôme équivalent)[18]. Le tableau 2 répertorie la profession des conseillers communaux de Flandre d'après nos données.

16- Petra Meier, « Een vergelijkend perspectief op de positie van mannen en vrouwen in de lokale politiek », *Res Publica*, 49, 1, p. 46-64.

17- Pour connaître les chiffres les plus récents, consultez le site http://www.rosavzw.be/site/index.php/kwesties/politieke-participatie/in-belgie.

18- Nous utilisons des données de 2008 issues d'une enquête réalisée auprès de 565 conseillers communaux flamands. Nous remercions Tom Verhelst pour ces données.

Tableau 2 : Profession des élus locaux en Flandre (2008)

Catégorie professionnelle	%
Employé administratif	22,8 %
Retraité	14,6 %
Fonctionnaire	10 %
Commerçant ou vendeur	9,2 %
Politicien professionnel	7,9 %
Profession libérale (par ex. avocat, médecin)	7,3 %
Enseignant	6,7 %
Chef d'entreprise	4,8 %
Ingénieur (par ex. technicien, informaticien)	4 %
Ouvrier	2,9 %
Femme/Homme au foyer	2,7 %
Agriculteur ou pêcheur	2,1 %
Étudiant	1,9 %
Autre	3,1 %

Ces données sont conformes à d'autres publications relatives aux catégories socio-professionnelles des élus locaux en Flandre[19]. Elles indiquent que le nombre d'agriculteurs et d'ouvriers (autrement dit, les travailleurs manuels) a fortement chuté, tandis que le nombre de fonctionnaires, d'enseignants et de professions intellectuelles et libérales n'a cessé d'augmenter. Nous voyons donc que l'évolution de la société se reflète dans la composition de l'élite politique locale.

19- Herwig REYNAERT, Kristof STEYVERS et Dries VERLET, « Van dorpsfiguur tot eerstelijnsbestuurder. De lokale politieke elite in Vlaanderen na 1945 », FIERS, Stefaan et REYNAERT, Herwig (rééd.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen* doorgelicht, Lannoo Campus, 2006, p. 35-58.

B. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

Comme nous l'avons déjà évoqué, un grand nombre des possibilités de formation offertes aux agents locaux sont également proposées aux élus locaux. La VVSG et de nombreux organismes de formation privés indiquent explicitement que leurs cours sont accessibles aux membres du personnel local comme aux élus locaux. C'est pourquoi nous ne reviendrons pas sur les catégories de formation déjà mentionnées qui sont également disponibles pour les élus locaux. Toutefois, nous ferons une exception pour deux initiatives qui méritent d'être signalées dans ce contexte.

La première et la plus importante est l'action de la VVSG, qui entreprend de nombreuses initiatives visant à former les élus locaux. En plus d'organiser des formations destinées aux agents locaux, cette association consacre beaucoup de temps et d'efforts à la formation des élus locaux. Et la mission qu'elle s'est fixée ne s'arrête pas là. L'association souhaite constituer un réseau en réunissant régulièrement les élus locaux autour de thèmes politiques communs. C'est ainsi que l'association rassemble deux fois par an les présidents des conseils communaux qui ne sont pas bourgmestres. De telles initiatives permettent aux conseillers communaux de partager leurs connaissances, de trouver la réponse à leurs éventuelles questions et de se constituer un réseau. Les élus locaux qui souhaitent se perfectionner dans un certain domaine politique peuvent toujours contacter la VVSG pour approfondir leurs connaissances.

Une deuxième possibilité digne d'attention est la formation que proposent les partis politiques eux-mêmes. Presque tous les partis flamands offrent des formations à leurs représentants locaux afin de consolider leurs connaissances. Par exemple, le Parti chrétien-démocrate flamand (CD&V), qui jouit traditionnellement d'une forte représentation locale, possède une division exclusivement dédiée au soutien de ses représentants locaux. Dans la plupart des partis, l'offre se compose de formations plus générales portant sur la communication, la gestion de campagne et le travail de conseiller communal. À cela s'ajoutent des cours se concentrant plus particulièrement sur un thème politique, tel que la sécurité, l'environnement, la culture, etc. L'offre varie légèrement en fonction des questions que le parti politique considère comme pertinentes ou de l'importance qu'il donne à certains thèmes politiques.

CONCLUSION

Dans cet article, nous nous sommes efforcés de fournir un aperçu des possibilités de formation dont disposent les agents publics et les élus locaux en Flandre. Il apparaît évident qu'en ce qui concerne les agents publics, ces possibilités sont nombreuses. Nous rappellerons la grande autonomie locale dont jouissent les communes pour recruter à un poste particulier les personnes qu'elles considèrent comme compétentes. En général, les agents locaux ont déjà suivi une solide formation de base dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur, mais de nombreuses possibilités de formation complémentaire leur restent accessibles tout au long de leur carrière. Là encore, la responsabilité incombe surtout aux communes concernées, qui décident du temps et du budget alloués à la mise à profit de ces possibilités par leur personnel.

En ce qui concerne les élus locaux, la situation est légèrement différente. Ceux-ci n'ont pas suivi de formation officielle pour obtenir leur siège, mais ils viennent d'horizons très différents. Il leur suffit de trouver faveur aux yeux des électeurs locaux pour obtenir leur mandat. Tout comme les agents publics, ils ont le choix entre un grand nombre de formations proposées par divers partenaires. Il leur incombe de décider, sur la base du volontariat, si et dans quelle mesure ils souhaitent exploiter ces opportunités. Mais comme souvent, le principe qui prévaut est qu'un élu local qui veut survivre dans le monde politique a tout intérêt à profiter de ces possibilités.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES D'ÉTATS FÉDÉRAUX

LE CAS DE LA BELGIQUE

LA WALLONIE

LA FORMATION DES ÉLUS ET DES FONCTIONNAIRES EN WALLONIE

PAR PIERRE PETIT

INTRODUCTION

L'objectif de cet article est de répondre à la question suivante : « De quelle manière la formation à destination des élus et des agents des pouvoirs locaux est-elle organisée en Région wallonne ? »

Pour répondre à cette question, il est important – outre de définir la méthodologie utilisée – de préciser le contexte dans lequel cette formation est organisée en évoquant en quelques lignes les réalités et contours de ce que les théoriciens appellent le « millefeuille institutionnel belge » et qui impactent notre problématique.

Après ce détour institutionnel, c'est la fonction publique locale dans son ensemble qui est abordée, précisant les différents acteurs qui y interviennent et la manière dont les textes légaux sont appliqués. Tous ces éléments permettent de préciser le sujet d'étude et répondent à la question de recherche en trois temps, en abordant la question de la formation des agents des pouvoirs locaux en Wallonie, pour finalement s'intéresser à celle des grades légaux et, *in fine*, celle des élus.

Tous ces éléments amènent à une conclusion qui nous permettra de dégager des pistes d'avenir et certaines perspectives en ce qui concerne les politiques de gestion des ressources humaines.

MÉTHODOLOGIE

Cet article a pour ambition de présenter un panorama global de la formation en récoltant des données et informations dans la littérature scientifique et dans diverses publications éditées sur le sujet. Toutefois, les publications sur cette matière spécifique sont relativement limitées[1] et les données ont donc été complétées par des entretiens avec différents acteurs du secteur dans la partie francophone du pays.

En outre, une démarche d'enquête a également été utilisée afin de recueillir de manière plus directe les pratiques des pouvoirs locaux dans le domaine de la formation. Pour ce faire, les points de vue et avis des Directeurs Généraux, des Directeurs financiers des pouvoirs locaux et provinciaux ont été recueillis. En effet, il est difficile de présenter une vue globale et précise de l'ensemble du paysage de la formation en Wallonie tant il existe une multiplicité de pratiques et de politiques en la matière, découlant de l'autonomie locale[2].

1- Pichault F. 2007. « Les tentatives de modernisation des services publics *via* la GRH : une tentative contextualiste », in Guérard S. (dir.) : *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, Paris : L'Harmattan, pp.205-222.

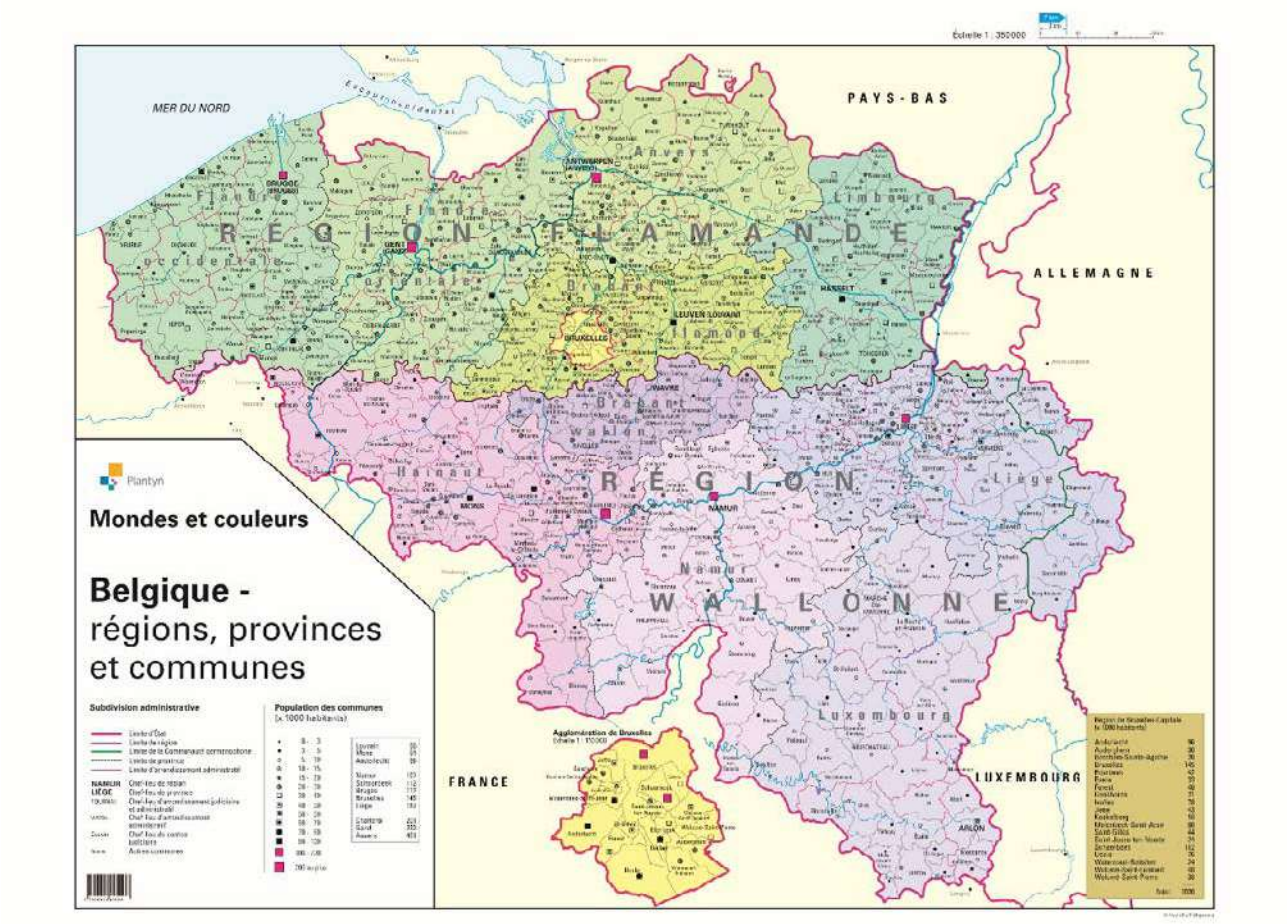
2- Selon les articles 41 & 162 de la Constitution et l'article 117 de la Nouvelle loi communale, en vertu de son autonomie communale, l'autorité bénéficie d'une liberté organisationnelle (en termes de gestion de son personnel, de son patrimoine, d'établissement du budget). Elle se voit aussi attribuer un pouvoir taxateur destiné à assurer les moyens pour mener à bien ses actions. L'organe chargé de l'appréciation, du respect et de la défense de l'intérêt communal est le conseil communal. Ce dernier pourra prendre des actes tant individuels que réglementaires qui, dans les cas légalement prévus, seront soumis au contrôle de l'autorité de tutelle. Si la commune agit d'initiative dans nombre de matières, en vertu de la loi, elle est aussi investie ou privée de certaines compétences.

CONTEXTUALISATION

La présente contribution porte sur la formation des élus et des fonctionnaires dans l'une des trois Régions de la Belgique, la Wallonie.

En effet, depuis la fédéralisation de l'État belge, entamée en 1970, et officialisée dans les années 1990, la Belgique est gérée par plusieurs niveaux de pouvoirs. D'abord, l'État fédéral se charge de toutes les compétences régaliennes et de toutes les compétences qui ne sont pas explicitement dévolues aux autres niveaux de pouvoirs. Les communautés se chargent quant à elles des matières personnalisables et de l'enseignement. Les Régions ont en charge les matières de l'emploi, de la formation et la tutelle sur les provinces et les communes, soit les niveaux de pouvoirs qui nous occupent dans le cadre de cette contribution.

Figure 1 : Carte de la Belgique, avec les provinces et les communes wallonnes



© Google images

En Région wallonne, il existe 5 Provinces, le Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur. Les provinces sont des institutions intermédiaires entre les communes et les Régions. Ce sont des pouvoirs subordonnés. Ces provinces, reprises dans la Figure 1, correspondent à des subdivisions anciennes du territoire belge, découlant des anciens départements français.

Les missions des provinces sont de deux ordres[3].

D'une part, elles sont donc des pouvoirs locaux subordonnés : les provinces sont chargées de l'exécution de certaines décisions prises par d'autres pouvoirs. D'autre part, elles sont des collectivités politiques autonomes, dotées de leur propre pouvoir de décision : les provinces sont compétentes pour toutes les matières qui relèvent de l'intérêt provincial, c'est-à-dire que les provinces sont libres de prendre des initiatives dans la mesure où la matière n'est pas exclue de leur compétence par la Constitution, la loi ou le décret. Les provinces exercent donc une série de missions obligatoires, qui sont identiques pour chaque province wallonne, et des missions facultatives, qui sont propres à chaque province. Les provinces sont soumises à la tutelle de la Région.

D'autre part, parmi les missions obligatoires des provinces, on retrouve : la tutelle sur les communes pour certaines matières (essentiellement budget et comptes, statut des agents), les candidatures à certaines magistratures, la couverture du déficit des fabriques de la cathédrale, des établissements chargés du temporel des cultes orthodoxe et islamique, des établissements d'assistance morale laïque, le maintien de l'ordre, etc. Parmi les missions facultatives, on retrouve l'enseignement, la culture, l'aide sociale, le patrimoine…

En plus des Provinces, le territoire wallon est également composé de 262 communes, illustrées dans la Figure 1. La commune est une division administrative de la Belgique qui correspond au premier échelon de la démocratie politique, le niveau le plus proche du citoyen. Cette répartition géographique des communes a été décidée en 1976 lors de la fusion des communes ; elle n'a plus bougé depuis lors. Les attributions communales sont très larges, elles concernent les affaires d'intérêt communal, c'est-à-dire les besoins collectifs des habitants.

Les communes disposent de certaines missions obligatoires et de missions facultatives. Ses missions obligatoires sont : l'organisation et le cofinancement du CPAS (centre public d'aide sociale), l'organisation de l'enseignement communal primaire, la tenue des registres d'état civil, le maintien de l'ordre, le contrôle des chômeurs, la couverture des déficits de fabrique d'église, l'entretien des voiries communales et l'établissement des listes électorales.

Théoriquement donc, une commune peut gérer tout ce qui ne lui est pas interdit mais ses actes sont notamment soumis à la tutelle administrative. La tutelle administrative est « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés »[4]. La tutelle administrative est aujourd'hui principalement utilisée par les Régions à l'égard des communes et son exercice permet notamment d'annuler un acte qui serait contraire à la loi ou à l'intérêt général défini par l'autorité supérieure. Cette compétence de tutelle des entités fédérées a pour conséquence une gestion différenciée des pouvoirs locaux dans les trois Régions. Par exemple, dans les communes sous la tutelle de la Région wallonne, les règles de nomination des bourgmestres ne sont pas les mêmes que dans les deux autres Régions, comme l'indique le Code de la démocratie locale et de la décentralisation[5].

3- Centre de recherche et d'informations politiques, Les Provinces, http://www.crisp.be/wallonie/fr/pouvoirs/provinces.html.
4- Dembour J. 1955. Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 1.
5- Code de la démocratie locale et de la décentralisation, https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522, Moniteur Belge, 12 août 2004.

Chaque Commune belge possède son propre Centre public d'action sociale (CPAS). Ce centre propose des aides sociales aux personnes qui ne disposent plus de moyens suffisants pour pouvoir vivre dans la dignité. Ce qui signifie que tout le monde doit au moins pouvoir se nourrir, s'habiller, se loger et avoir accès aux soins de santé.

L'aide du CPAS peut prendre différentes formes en fonction du CPAS concerné :

- aide financière : revenu d'intégration, avances, primes, interventions sur des factures d'énergie, etc. ;
- aide en nature : repas, vêtements, transports en commun, etc. ;
- aide médicale : intervention dans les frais médicaux et pharmaceutiques, aide médicale urgente, etc. ;
- aide socioprofessionnelle : aide dans la recherche d'une formation ou d'un emploi, boutique sociale, etc. ;
- aide familiale : auxiliaire familial, maison d'accueil, accueil des enfants, aide-ménagère, etc ;
- assistance juridique : médiation de dettes, etc.

Il est important de noter que les réalités des communes wallonnes sont très diverses. Certaines communes ou CPAS sont des organisations de très petite taille ; certaines ne disposent d'aucun agent à temps plein pour mener à bien leurs missions. D'autres communes ou CPAS sont des organisations de grande taille recensant jusqu'à environ 3000 agents dans leur cadre.

En plus, pour mener à bien certaines missions, les communes et CPAS peuvent se regrouper au sein de structures publiques (et semi-publiques) que sont les intercommunales (78 actuellement sur le territoire wallon) et des « associations chapitre XII »[6].

6- La loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'action sociale prévoit la possibilité, pour les CPAS, de former une association avec un ou plusieurs autres CPAS, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, en vue de réaliser une des tâches confiées aux CPAS par cette même loi. Ce sont les « associations chapitre XII » en référence au chapitre de la loi.

I. LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE

A. PRINCIPALES CATÉGORIES D'AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

En Belgique, étant donné l'autonomie locale, les provinces, communes et CPAS sont régies par des textes légaux appelés circulaires qui sont des recommandations ou des instructions gouvernementales adressées par une autorité à des fonctionnaires pour les aider à appliquer correctement une législation ou une réglementation. Il s'agit de textes qui ont donc une valeur contraignante limitée au regard des décrets de la Région wallonne (qui ont, quant à eux, force de loi). En dehors du décret concernant les grades légaux[7], la fonction publique locale est régie par ce type de circulaire, ce qui explique la disparité des situations en Wallonie.

B. LA GESTION DES ADMINISTRATIONS LOCALES

En plus d'être pilotées par les autorités politiques, les provinces, communes et CPAS de Wallonie sont gérées quotidiennement par des responsables administratifs, appelés les grades légaux.

En Wallonie, ces grades légaux sont composés du directeur général et du directeur financier.

Avec la réforme des grades légaux, le directeur général devient véritablement le chef du personnel. En ce sens, c'est lui qui arrête le projet d'évaluation des agents, qui met sur pied et assure le suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux, qui met en œuvre et évalue la politique de gestion des ressources humaines, dirige et coordonne, sous le contrôle du collège, les services communaux.

De plus, il est chargé de la mise en œuvre des axes politiques fondamentaux du programme de politique générale qu'il traduit dans un nouvel outil dénommé le contrat d'objectifs.

Le directeur financier endosse, quant à lui, le rôle de conseiller financier et budgétaire de la commune/du CPAS et exécute les missions suivantes : il effectue les recettes de la commune/du centre ; il s'acquitte sur mandats des dépenses ordonnancées par l'exécutif ; il remet un avis de légalité écrit préalable et motivé sur certains projets de décision du conseil communal ou du collège à partir d'un certain montant.

Pour mener à bien ces missions, endosser ce nouveau rôle et passer d'une gestion administrative à ce que d'aucuns qualifient de « management communal », la formation constitue un outil essentiel, au service des agents, et plus spécifiquement des grades légaux et des élus.

7- Le décret du 18 avril 2013 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 définissent le statut des grades légaux en Wallonie.

II. LA FORMATION

A. LA FORMATION DES AGENTS

Pour permettre aux agents de la fonction publique locale et provinciale de « faire carrière », ces derniers peuvent bénéficier de formations, soumises à certaines conditions, pour évoluer dans leur carrière.

Le nombre de ces agents – tous pouvoirs locaux confondus – est somme toute assez limité si l'on compare ce chiffre au nombre d'agents engagés dans les collectivités territoriales françaises ; toutefois, on peut remarquer dans la Figure 2 que le nombre d'agents ne cesse de croître ces dernières années :

Figure 2 : Nombre de travailleurs dans les pouvoirs locaux, évolution entre 2003 et 2012

Type d'employeur	Nombre de travailleurs en chiffres absolus									
Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
COMMUNES	44459	44833	47010	48129	47878	48791	49875	50570	49770	49434
ZONES DE POLICE	10210	10420	10371	10625	10542	10733	10888	11017	11046	10946
CPAS	29424	30782	27399	27293	27627	27449	27931	28633	29095	30185
INTERCOMMUNALES	19354	19218	24094	24879	25070	26310	27199	28139	28463	28391
PROVINCES	12258	12692	11793	11923	11921	12375	11719	11511	11248	11572
DIVERS	59	65	64	63	62	62	61	71	75	74
TOTAL POUVOIRS LOCAUX	115764	118010	120731	122912	123100	125720	127673	129941	129697	130602
PART DE L'EMPLOI DES POUVOIRS LOCAUX DANS L'EMPLOI INTÉRIEUR WALLON	10.5	10.5	10.6	10.6	10.5	10.5	10.7	10.8	10.6	10.6

Pour ce qui concerne ces agents, les règles de formation ont été établies par recommandation de la Région wallonne en 1994, dans un texte intitulé « Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale ».

La philosophie proposée dans ce texte constituait à l'époque une démarche novatrice pour le secteur, parce qu'il proposait un système de niveaux et d'évolution de carrière dans la fonction publique.

En effet, au travers de la circulaire du 27 mai 1994 sur les Principes Généraux de la Fonction Publique Locale et Provinciale, le Ministre proposait une trame transposable pour chacun des Pouvoirs locaux avec un effet sur la carrière professionnelle ; la limitation du nombre de grades (auparavant, on relevait 1300 grades différents), dont les Principes ont proposé des emplois, grades et fonctions en 5 niveaux (E, D, C, B et A) ; l'uniformité des barèmes ; l'instauration d'une évaluation du personnel ; et la formation des agents.

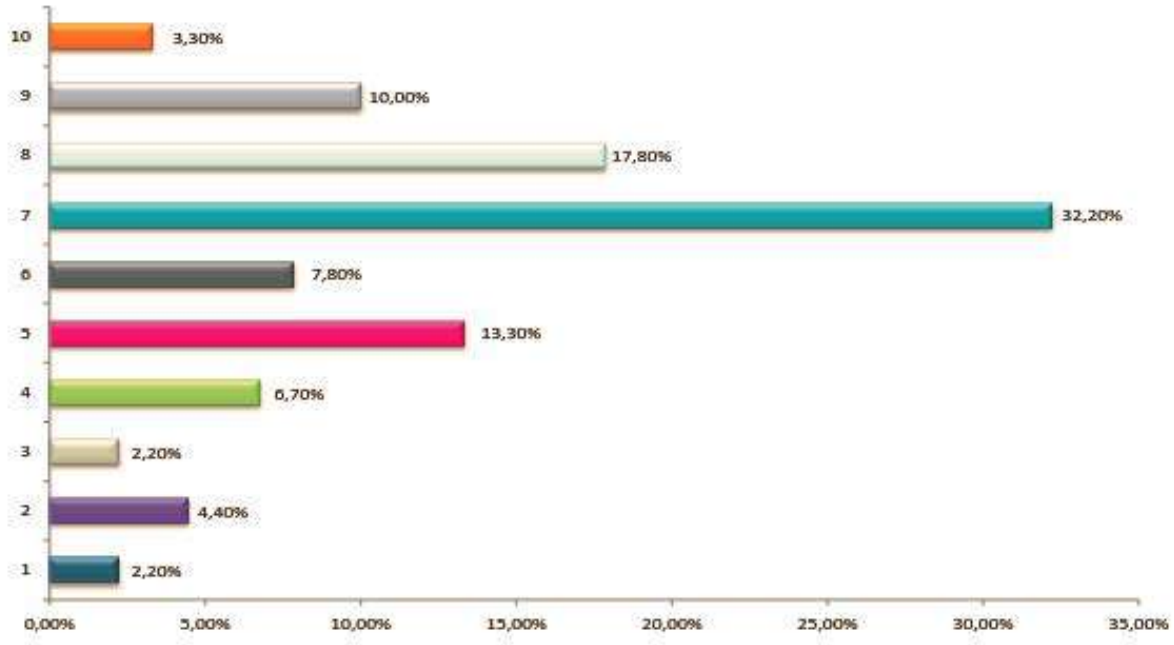
À l'heure actuelle, suivant toujours ces « Principes », pour qu'un agent évolue dans sa carrière, une règle d'ancienneté est édictée, en plus d'une évaluation positive et d'une possibilité d'évolution de carrière selon certaines formations agrées par le gouvernement ou par le biais d'un système de validation des compétences. L'agent peut alors évoluer plus rapidement dans sa carrière.

Les formations qui lui sont proposées sont organisées par des opérateurs de formation agréés par le CRF et sont recensées dans un catalogue en ligne appelé « Focus Formation »[8].

À côté de ces formations qui permettent à l'agent d'évoluer, il existe également des formations dites continues qui se mettent en place en fonction des besoins ponctuels de terrain. On peut citer un exemple récent de ce type de formation permettant une adaptation aux réalités de terrain. Suite à une évolution de la législation en matière d'urbanisme (CODT[9]), le CRF a servi de lieu de rencontre entre les opérateurs, ce qui a permis de concevoir un programme de formation innovant, son volume horaire et ses opérateurs.

Si le système d'évolution de carrière date de plus de 20 ans, sa praticabilité et sa modernité sont toujours incontestées. Ainsi, une enquête menée auprès des DG et des DF des communes, CPAS et Provinces de Wallonie a montré que la perception des principes était toujours très favorable.

Figure 3 : Perception des principes généraux (enquête réalisée en 2012 par le CRF)



Pour estimer la perception des grades légaux par rapport aux Principes, la question suivante était posée à l'échantillon de répondants : *« Estimez l'impact positif des principes généraux dans votre pouvoir local sur une échelle de 1 à 10 ».*

Les formations en évolution de carrière doivent donc être agréées par le gouvernement sur proposition d'une organisation qui joue un rôle de régulateur : le Conseil régional de la Formation. Le rôle du CRF est, à cet égard, une utilisation maximale des réseaux existants et une diminution des coûts, une garantie de qualité et permet une grande adéquation entre l'offre et la demande. Outre ces règles non contraignantes pour les pouvoirs locaux, les règles liées à la formation sont déterminées par les entités locales et provinciales. L'ensemble de ces éléments relatifs à la formation des agents nous permet d'avoir une vue globale de la problématique mais il est impossible, avec les moyens dont le CRF dispose, de proposer une analyse plus fine, étant donné la multiplicité des pratiques dues à l'autonomie locale.

8- Focus formation disponible en ligne à cette adresse : http://crf.wallonie.be/focus-formation.html

9- Le CODT est l'acronyme de « Code du développement Territorial » ; Arrêté du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, Wallex, 22 décembre 2016, https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=30471&rev=32059-20809 .

B. LA FORMATION DES GRADES LÉGAUX

Partant du constat qu'on ne gère plus une commune aujourd'hui comme il y a vingt ou trente ans et qu'il faut permettre aux entités locales et provinciales d'entrer dans l'ère du management public, la réforme des grades légaux a été initiée et s'accompagne de certaines conditions de formation.

Si cette formation est prévue sur papier, elle n'est toutefois pas organisée pour les directeurs généraux qui entrent en fonction actuellement. L'objectif de cette formation est d'aider les DG à assumer les nouvelles missions qui leur sont dévolues, dont le contrôle interne, la rédaction d'un contrat d'objectifs et le pilotage d'un véritable comité de direction.

Cette partie, consacrée à la formation des grades légaux, est relativement sommaire étant donné la nouveauté de cette formation et l'absence de mise en œuvre réelle de celle-ci.

C. LA FORMATION DES ÉLUS

La formation des élus n'est pas obligatoire en Wallonie. Elle est actuellement assurée par les partis politiques auxquels les élus appartiennent.

Deux opérateurs de formation proposent également des programmes de formation à destination des nouveaux élus, avec l'Union des villes et des communes et l'Association des provinces. Ces programmes de formation sont définis au gré des innovations législatives, de manière à expliciter et à vulgariser au maximum les nouvelles législations.

L'ensemble de ces éléments relatifs aux formations des agents, des grades légaux et des élus nous ont permis de disposer d'un panorama global permettant de répondre à la question initiale à savoir « *de quelle manière la formation à destination des élus et des agents des pouvoirs locaux est-elle organisée en Région wallonne ?* » Cette question amène différentes réflexions relatives à la manière dont la formation s'intègre dans une politique de gestion des ressources humaines et nourrit la gestion stratégique des organisations.

D. CONSIDÉRATION SUR LA FORMATION

Malgré les nombreuses initiatives qui sont menées pour impulser une modernisation de la fonction publique locale et une nouvelle gouvernance, le Conseil régional de la Formation, qui est en relation permanente avec les directeurs généraux de communes, CPAS et Provinces, n'a pu au travers de différentes enquêtes que constater à quel point les pouvoirs locaux se trouvaient démunis lorsqu'il s'agissait de mener à bien des politiques modernes en matière de gestion des ressources humaines.

Sur la base de ce constat et guidé par la conviction que l'impécuniosité ambiante ne devait être un frein pour mener à bien une politique de GRH plaçant l'humain au centre des préoccupations, le CRF a mené un projet pilote, dont l'objectif était d'accompagner les entités locales dans leurs projets RH.

Le projet CO³ (initié en 2014 et reconduit en 2016), regroupant pas moins de 101 pouvoirs locaux est un projet d'accompagnement dans le domaine de la RH par la mise à disposition d'outils et le partage de bonnes pratiques. Au regard d'autres projets similaires, il présente les particularités d'être respectueux de l'économie et des contraintes financières et d'être adaptable à la taille et aux spécificités de chaque entité, ce qui est particulièrement important comme souligné précédemment.

CONCLUSION

Par ces différentes considérations sur la formation dans la fonction publique locale, il est possible de mettre en évidence qu'il n'existe pas une formation des agents de la fonction publique mais DES formations, et ce, étant donné les spécificités institutionnelles belges et l'autonomie locale. Toutefois, s'il n'existe pas de textes normatifs et contraignants définissant ce que doit revêtir la formation des agents, le CRF constate que de plus en plus de pouvoirs locaux prennent conscience que la formation n'est pas isolée de leur politique RH. C'est l'objectif du projet pilote CO³ de faire adhérer l'ensemble de la fonction publique au postulat selon lequel la formation est une pièce maîtresse et incontournable de leur politique de GRH, une pièce maîtresse qui permet de répondre aux objectifs stratégiques et opérationnels fixés par la hiérarchie politique et administrative.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS RÉGIONAUX

LE CAS DE L'ESPAGNE

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE 2015 : LA FORMATION DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC ET DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX, FACTEURS DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ESPAGNE

Par Elisa Pérez de los Cobos Hernandez

INTRODUCTION

La récente période de corruption en Espagne a eu pour conséquences une énorme perte de confiance des citoyens envers l'administration et une profonde transformation des valeurs sociales. En outre, la récente crise budgétaire, couplée aux évolutions technologiques, a mis en évidence certaines failles du modèle traditionnel d'administration publique en Espagne, et nous a permis de prendre conscience du fait que l'ensemble des systèmes nécessitent d'être modernisés en veillant à la préparation professionnelle des agents du secteur public, afin qu'ils soient plus compétents et responsables, et à la meilleure qualité des services offerts aux citoyens.

De plus, outre le droit des employés du secteur public à une formation continue et à une mise à niveau de leurs connaissances et compétences professionnelles, prévu par l'article 40.2 de la Constitution espagnole et réaffirmé par le Statut de base de l'employé public, l'Espagne a mis en place un nouveau système de formation ciblant les capacités innovantes et compétitives de l'administration, au profit de la qualité dans le domaine des ressources humaines.

L'importance primordiale du coaching, *a fortiori* dans l'État espagnol à l'administration décentralisée, a entraîné une diversification importante des activités de formation. La gestion administrative de l'État espagnol a permis le développement de plusieurs agences et administrations chargées des cours et du perfectionnement des employés du secteur public. Les trois niveaux administratifs, étatiques, régionaux et locaux, gèrent avec leur budget les instituts, les centres et les écoles de l'administration publique ayant pour mission la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs plans de formation respectifs. Ainsi, au sein de l'administration générale de l'État, chaque ministère est responsable, en association avec les différents instituts de formation, de la formation des employés des organes qui les secondent. À l'échelle régionale, chaque communauté autonome développe et gère ses propres initiatives de formation et dispose de ses propres centres. Enfin, du fait de la grande diversité de l'administration locale, il est impossible de dégager une ligne directrice commune à toutes les politiques d'orientation.

Cette fragmentation permet d'assurer la préparation professionnelle des employés selon les besoins de chaque secteur, mais elle peut également être source de conflits entre les différents critères des différentes administrations. Il est essentiel de mettre en place une série de mécanismes de coopération et de coordination entre les différentes administrations publiques et bien entendu, les différents instituts et centres de formation, afin de garantir un socle commun minimum à tous les agents du secteur public.

I. FORMATION DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN ESPAGNE : UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE À PLUSIEURS NIVEAUX

Le bon fonctionnement de l'administration publique nécessite l'exécution des activités professionnelles par un personnel qualifié. Cette réalité est le fruit de la place stratégique qu'occupe le secteur public sur le plan politique et social. Il est essentiel de maintenir un niveau de satisfaction suffisant des citoyens quant aux services dont ils bénéficient auprès de l'État providence. Ainsi, la formation des agents locaux du service public et le maintien de leur niveau par la formation continue et le développement professionnel sont un facteur crucial des réformes d'amélioration des administrations publiques. L'administration espagnole n'y fait pas exception.

Au nom du droit individuel de chaque employé du secteur public à bénéficier d'une formation continue et d'un développement professionnel, garanti par l'article 40.2 de la Constitution espagnole et réaffirmé par le Statut de base de l'employé public (EBEP - *Estatuto Básico del Empleado Público*), l'Espagne a mis en place un système de formation accompagnant les travailleurs dans leur cycle de développement personnel et de promotion professionnelle. C'est un appui essentiel aux capacités innovantes et compétitives de l'administration publique espagnole, car c'est le gage de ressources humaines de qualité[1].

Deux questions doivent être prises en compte concernant la formation des agents du service public : 1- la crise économique et la rationalisation des dépenses publiques et 2- la structure complexe de l'administration publique en Espagne. Concernant la première question, ces dernières années, l'Espagne a subi un processus de rationalisation visant à réduire les dépenses des administrations publiques. Ce processus a pour moëlle épinière l'optimisation des procédures, des structures et des moyens, tant humains que matériels, des administrations publiques. Cet esprit de rénovation permanente se reflète dans la Commission de réforme de l'administration publique (CORA - *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*) et l'Office de mise en œuvre de la réforme de l'administration publique (OPERA - *Oficina para la ejecución de la Reforma de la Administración*), deux agences chargées de la conduite et de la mise en œuvre d'une étude complète de modernisation du secteur public, pour améliorer l'efficacité, supprimer les doublons et simplifier les procédures administratives pour les citoyens et les entreprises[2].

1- Conformément à l'article 40 de la Constitution espagnole, « *les autorités publiques doivent promouvoir une politique garantissant la formation et la formation continue professionnelles ; elles doivent garantir la sécurité et l'hygiène au travail, et garantir le repos nécessaire en limitant le nombre de jours de travail, en instaurant des congés payés réguliers et en promouvant des centres adéquats* ».
Statut de Base de l'employé public approuvé par le Décret législatif royal 5/2015 du 30 octobre, approuvant la révision du texte du Statut de base de l'employé public (BOE (Boletín oficial del Estado - Journal officiel - n° 261, du 31 octobre 2015).

2- Le 26 octobre 2012, le Conseil des ministres a mis en place la Commission de réforme de l'administration publique (CORA), agence chargée de la conduite et de la mise en œuvre d'une étude complète de modernisation du secteur public, pour améliorer l'efficacité, supprimer les doublons et simplifier les procédures administratives pour les citoyens et les entreprises. Elle a adressé son rapport au Conseil des ministres le 21 juin 2013. Ce document contient 217 propositions découlant du principe qu'une économie compétitive nécessite des administrations publiques efficaces, transparentes, flexibles et axées sur les services offerts aux citoyens et aux entreprises, dont 139 propositions concernent l'État et les Communautés autonomes, et 78 concernent exclusivement l'administration générale de l'État (AGE). L'Office de mise en œuvre de la réforme de l'administration publique (OPERA) a été créé en 2013 pour assurer la mise en œuvre, la dynamique et le suivi de ces mesures. Parmi ces mesures, l'attribution à l'Institut national d'administration publique (INAP - *Instituto Nacional de Administración Pública*) de la formation des agents locaux du service public des différents ministères.

Ensuite, l'Espagne est décentralisée tant sur le plan politique que territorial, et elle se décompose en trois entités de gouvernement : l'État central, les Communautés autonomes et les entités locales. Chacun de ces niveaux s'est doté d'instituts, d'écoles et d'institutions de l'administration publique chargés de développer des programmes de formation à destination des employés du secteur public. Nous approfondirons cette question dans les pages suivantes. Ce système, qui se décompose en plusieurs niveaux, propose ainsi une formation adaptée aux besoins spécifiques de chaque administration publique. Toutefois, la diversité des approches, des méthodes d'enseignement et des modèles d'évaluation fait que cela risque de créer des conflits. Pour résoudre ce problème, il est recommandé de mettre en place des mécanismes de coopération entre les administrations publiques, les instituts et les centres de formation, afin de définir une formation standard et un socle et un modèle communs à toutes les administrations publiques.

II. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE 2015 : LA FORMATION DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC, FACTEUR DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ESPAGNE

Le 2 octobre 2015, le *Boletín oficial del Estado* (BOE - Journal officiel) a publié deux lois modifiant les piliers fondamentaux de la loi administrative espagnole : la loi 39/2015 du 1er octobre, Procédure administrative commune aux administrations publiques (*Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*) et la loi 40/2015 du 1er octobre, Régime légal du secteur public (LRJSP - *Régimen Jurídico del Sector Público*)[3].

Ces lois, qui sont entrées en vigueur le 2 octobre 2016, s'intègrent dans un plan de réforme ambitieux du gouvernement espagnol visant à atténuer les effets de la crise rampante. En partant du rapport de la Commission de réforme de l'administration publique (CORA), le gouvernement espagnol a mis au point une nouvelle réglementation visant à adapter l'administration publique aux nouvelles exigences sociales du XXIème siècle. L'un des objectifs du processus de réforme de l'administration publique est de veiller à ce que les services publics soient assurés de la façon la plus efficace possible pour les citoyens[4].

À ce titre, la mise en place de l'administration électronique joue un rôle clé. Les technologies d'information et de communication sont en cours de développement en Espagne. Leur objectif est d'encourager et de promouvoir les relations de collaboration et de coopération entre les administrations publiques[5], car le rapport part du principe que les initiatives de modernisation et d'amélioration des administrations doivent reposer sur le recours aux nouvelles technologies afin d'améliorer les activités publiques.

3- Loi 39/2015 du 1er octobre, Procédure administrative commune aux administrations publiques et loi 40/2015 du 1er octobre, Régime légal du secteur public (LRJSP), (BOE n° 236, 2 octobre 2015).
4- Commission de réforme de l'administration publique (CORA), *Report of the Reform of Public Administration, Government of Spain*, Madrid, 2013, p.40.
5- Ministère des Finances et de l'Administration publique et ministère de la Présidence, *Memory of regulatory impact analysis of the Draft Law on the Legal Regime of the Public Sector*, Madrid, 9 janvier 2015, pp. 6-9.

D'autre part, la modernisation véritable de l'administration publique dépend des professionnels qui travaillent au sein de ces administrations. Les employés du secteur public doivent intégrer à leur pratique quotidienne ces nouvelles valeurs de gestion. En outre, la formation initiale et continue des agents locaux du service public joue un rôle clé dans la réforme et dans la modernisation de l'administration publique, car les gouvernements peuvent modifier les lois, mais ce n'est pas le plus dur. L'adaptation des administrations et la formation de leurs employés sont une tâche complexe nécessitant des plans de formation très aboutis. Pour obtenir des avancées véritables et significatives, il est nécessaire de disposer de ressources humaines formées, motivées et prêtes à adapter leur administration aux nouvelles attentes sociales. Il est donc important que ces professionnels soient dotés d'une formation adéquate à ces nouvelles procédures, aux nouvelles formes d'organisation et à leurs résultats. Comme le relèvent Jiménez Meroño et Sánchez Medero, « *le changement est le fruit du consensus et de la participation des ressources humaines concernées, et les règles doivent uniquement encadrer les actions* »[6].

III. FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN ESPAGNE

Selon les dernières données de l'Institut national de statistiques, l'Espagne compte 46 528 166 habitants[7]. Il est toutefois difficile de dénombrer les agents locaux du service public, car les calculs ne sont pas suffisamment clairs. L'Espagne ne dispose pas d'un registre unique permettant de contrôler l'emploi public et il faut se baser sur différentes sources, notamment l'enquête sur la population active (EPA - *Encuesta de Población Activa*), l'agence fiscale espagnole, l'affiliation au système de sécurité sociale, le Bulletin statistique du personnel au service des administrations publiques, etc.

Selon les sources utilisées, les différents chiffres concernant les agents locaux du service public peuvent facilement avoisiner les 900 000 personnes. Ce calcul est très important pour conférer clarté et simplicité à la présente étude, en utilisant une seule source d'information, et plus précisément le Bulletin statistique du personnel au service des administrations publiques (BEPSAP - *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*)[8].

6- Jiménez Meroño, S., Sánchez Medero, R., Sánchez Medero, G., «The Institutes of Public Administration in Spain: training programs for staff at the service of the administration», *Generanciales Studies,* Vol. 26, n° 116, 2010, pp. 169-192.

7- Institut national de statistiques,*Population Figures on 1 January 2017, Statistics on Migration 2016*, communiqués de presse, Madrid, 29 juin 2017, p. 1.

8- Gouvernement espagnol, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Registre central, janvier 2017, ministère des Finances et de la Fonction publique, Madrid, 2017. Le Bulletin statistique du personnel au service des administrations publiques (BEPSAP) vise à collecter des informations sur les agents locaux du service public des différentes administrations publiques. Il a été publié pour la première fois en 1990 et est élaboré tous les six mois par le Registre central. Il a été décidé que le champ d'application statistique du BEPSAP découle de la loi 6/1997 du 14 avril sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'État (LOFAGE - *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*), car la loi 40/2015 du 1er octobre sur le régime juridique du secteur public, qui remplace la LOFAGE aujourd'hui abrogée, prévoit dans sa quatrième disposition supplémentaire une période de trois ans à compter de la date de son entrée en vigueur pour l'adaptation des entités et agences publiques du secteur public étatique. Les Communautés autonomes suivent des critères similaires. Sont inclus dans le personnel au service des administrations publiques les agents du service public de l'administration publique étatique (administration générale de l'État, forces et organes de sécurité de l'État, forces armées, administration judiciaire, entités commerciales publiques et organes publics ayant un régime spécifique) ; les administrations des Communautés autonomes ; les administrations locales (comités municipaux, conseils provinciaux et conseils insulaires) ; et les universités.

Selon le BEPSAP, en janvier 2017, il y avait au total 522 412 agents locaux du service public travaillant pour les administrations publiques étatiques ; ils étaient 1 307 358 dans les administrations autonomes, 543 110 dans les administrations locales et 150 287 au sein des universités publiques[9].

Pour une meilleure compréhension du fonctionnement de l'administration publique espagnole et de la formation initiale des agents locaux du service public déjà évoquée, nous devons traiter les questions suivantes : A. Principales catégories d'agents locaux du service public ; B. Principaux pourcentages d'agents locaux du service public ; C. Base de la formation initiale des agents locaux du service public ; D. Institutions gérant la formation initiale et principales modalités de formation initiale des agents locaux du service ; E. Intérêt, période et durée de la formation initiale, domaines d'études et spécialisation lors de la formation initiale des agents locaux du service public ; F. Cas particuliers d'agents locaux du service public en formation initiale ; G. Coût de la formation initiale des agents locaux du service public, et rémunération pendant la formation initiale.

A. PRINCIPALES CATÉGORIES D'AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

Les principales catégories d'agents locaux du service public identifiées au sein de l'administration publique espagnole sont les suivantes :

•Fonctionnaires de carrière (*funcionario de carrera*) : personnes liées à une administration publique du fait d'une nomination légale. Ce sont des agents permanents du secteur public, ayant avec l'administration publique une relation statutaire régie par la Loi administrative ;

•Employés sous contrat au service de l'administration publique : personnes liées à une administration publique du fait d'un contrat de travail ;

•Agents temporaires de service public : personnes liées à une administration publique du fait d'une nomination non permanente. Ces agents peuvent uniquement exercer des fonctions qui leur ont été expressément confiées ou pour lesquelles ils ont été spécialement recommandés. Leur salaire est déduit du budget alloué à ces fonctions ;

•Personnel intérimaire : statut créé par nécessité et pour les urgences. Ils sont nommés pour des tâches impérativement temporaires et normalement assignées à des fonctionnaires de carrière en cas de persistance de circonstances énoncées à l'article 10 du Statut de base de l'employé public.

Les autres employés non inclus dans les catégories précédentes sont des agents stagiaires. Les agents stagiaires sont des agents du secteur public ayant terminé l'une des procédures de recrutement du service public, généralement sanctionnée par un examen. Ils doivent devenir des agents permanents du secteur public après une période d'essai ou de formation dans une école du service public. Ils perçoivent ainsi un salaire pendant cette période. Il n'existe pas de chiffres pour cette catégorie dans l'administration publique espagnole.

9- Prenons en exemple le cas spécifique de la Communauté autonome de Murcie, qui compte 1 800 000 habitants et 47 572 emplois dans les services publics. Région de Murcie, ministère des Finances et de l'administration publique, direction générale du service public et de la qualité des services, *Annual Bulletin of the public function and quality of services*, Murcie, 2017.

B. PRINCIPAUX POURCENTAGES DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

Pour fournir des informations complètes sur les types d'agents locaux du service public en Espagne, nous devons prendre en compte les principaux pourcentages de répartition entre les sexes, de facteur temporaire au travail et de moyenne d'âge des agents locaux du service public.

1. Répartition entre les sexes des agents locaux du service public

Il faut avant tout analyser la question de l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration publique, ainsi que la répartition entre les sexes des agents locaux du service public.

L'administration générale de l'État compte 522 412 agents locaux du service public, avec une répartition très inégale entre les sexes. Il y a 362 123 hommes et 160 289 femmes. Ainsi, 69,4 % des agents locaux du service public de l'administration générale de l'État sont des hommes, et 30,6 % seulement, des femmes.

La situation est différente au sein des Communautés autonomes. Sur 1 307 358 agents locaux du service public au sein des administrations des Communautés autonomes, 404 344 sont des hommes et 903 014, des femmes. La situation est donc ici inversée, avec 30,9 % d'hommes et 69,1 % de femmes.

La répartition entre femmes et hommes est bien plus équilibrée au sein des administrations publiques locales. Sur 543 110 agents locaux du service public, 281 926 sont des hommes et 261 184, des femmes. Les pourcentages y sont bien plus équilibrés qu'au sein de l'administration générale de l'État ou de l'administration des Communautés autonomes. Dans ce secteur, 51,7 % des agents sont des hommes et 48,3 %, des femmes.

Enfin, les universités publiques comptent 150 287 agents locaux du service public, dont 79 679 hommes et 70 608 femmes. Nous retrouvons ici des pourcentages similaires : 53 % d'hommes et 47 % de femmes.

Nous pouvons donc en conclure qu'en Espagne, la répartition entre les sexes est équilibrée au sein de l'administration publique.

2. Le facteur temporaire au travail

Il faut également prendre en compte le caractère temporaire du travail. Le pourcentage d'agents permanents et d'agents temporaires du service public varie selon le niveau d'administration publique.

Au sein de l'administration générale de l'État, la majorité des agents du service public sont des agents permanents, ce qui représente 424 247 personnes. Cela représente une majorité écrasante de 81,2 % d'agents permanents du service public, contre seulement 16,7 % d'agents temporaires, soit 87 271 personnes. Au moins 2,1 % des employés publics de l'administration générale d'État (10,894 personnes) dépendent d'autres régimes.

La situation est similaire dans les Communautés autonomes. Il y a 821 722 agents permanents du service public (62,8 %), contre 132 040 agents temporaires (10 %). Seuls 353 596 employés publics dépendent d'autres régimes (27,2 %).

L'administration locale compte 204 692 agents permanents du service public (37,7 %), 289 610 agents temporaires du service public (53,3 %) et 48 808 employés dépendant d'autres régimes (9 %).

Enfin, les universités publiques comptent 150 287 employés publics, dont 68 009 agents permanents du service public (45,2 %), 74 792 agents temporaires du service public (49,8 %) et 7 486 employés dépendant d'autres régimes (5 %).

3. La moyenne d'âge des agents locaux du service public

Troisièmement, nous devons nous intéresser à la moyenne d'âge des agents locaux du service public de l'administration publique espagnole. Nous avons étudié cette question avec soin avant d'en tirer les conclusions suivantes :

- Agents locaux du service public de moins de 30 ans : 494 hommes et 585 femmes ;
- Agents locaux du service public ayant entre 30 et 39 ans : 7 615 hommes et 9 175 femmes ;
- Agents locaux du service public ayant entre 40 et 49 ans : 22 230 hommes et 22 174 femmes ;
- Agents locaux du service public ayant entre 50 et 59 ans : 44 561 hommes et 47 133 femmes ;
- Agents locaux du service public ayant entre 60 et 64 ans : 12 835 hommes et 12 065 femmes ;
- Agents locaux des services publics de 64 ans et plus : 1 861 hommes et 1 146 femmes ;
- Les agents locaux du service public en Espagne ont en moyenne entre 50 et 59 ans.

C. BASE DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

En Espagne, la formation initiale des agents locaux du service public n'est pas obligatoire ni prévue par une disposition légale de l'administration générale de l'État ou de l'administration des Communautés autonomes. De même, aucun projet de formation initiale des agents locaux du service public n'est en cours de préparation ou en attente de mise en œuvre dans le pays. Dans la pratique, c'est un droit individuel des agents locaux du service public, garanti par l'article 40.2 de la Constitution espagnole et réaffirmé par le Statut de base de l'employé public. La Constitution espagnole prévoit que les autorités publiques doivent promouvoir une politique garantissant la formation professionnelle et continue des agents locaux du service public.

Par conséquent, la formation initiale et continue des agents locaux du service public est une obligation pour les autorités publiques. La formation initiale des agents locaux du service public n'est pas distincte ni différente de la formation prodiguée aux agents du service public travaillant pour le gouvernement central. Cela vaut pour tous les agents locaux du service public.

D. INSTITUTIONS GÉRANT LA FORMATION INITIALE ET LES PRINCIPALES MODALITÉS DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

Les institutions gérant la formation initiale dépendent du niveau d'administration publique (État central, administration des Communautés autonomes ou administration locales).

L'administration générale de l'État comporte trois centres de formation principaux : l'Institut national d'administration publique (INAP), l'Institut d'études fiscales (IEF - *Instituto de Estudios Fiscales*) et l'École diplomatique. En outre, en l'absence de centre de formation spécialisé, les ministères doivent se charger directement de la sélection et de la formation des agents locaux du service public. Pour ce faire, ils ont recours au personnel de leurs services de gestion des ressources humaines.

À l'échelle des Communautés autonomes, chaque Communauté peut développer et mettre en œuvre son propre plan de formation initiale des agents locaux du service public. Par conséquent, les écoles de formation prolifèrent. Quant à l'administration publique locale, elle est très variée et fragmentée. Il est donc difficile pour elle de proposer des politiques de formation homogènes.

L'Institut national d'administration publique assume ainsi les fonctions de l'Institut d'études sur l'administration locale aujourd'hui supprimé. En outre, certains Conseils de grande taille ont créé leurs propres centres de formation. Les écoles et instituts d'administration publique chargés de la formation des agents du secteur public sont donc nombreux.

La formation initiale est dispensée dans un centre spécialisé, comme nous l'avons déjà évoqué dans la présente étude. La majorité des formations se font sous forme de cours magistraux et de formations en ligne. Une fois la formation initiale terminée, l'agent local du service public reçoit un certificat ou un diplôme de fin de formation. Pour plus de réussite, la formation initiale des agents locaux du service public est évaluée à la fin de la formation. L'institution ayant assuré la formation initiale doit s'occuper de l'évaluation, qui doit prendre la forme d'un questionnaire anonyme.

C. INTÉRÊT, PÉRIODE ET DURÉE DE LA FORMATION INITIALE, DOMAINES D'ÉTUDES ET SPÉCIALISATION DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAU DU SERVICE PUBLIC

L'intérêt, la période la durée de la formation initiale sont des questions importantes. L'intérêt des agents locaux du service public à participer aux formations initiales est motivé par la perspective de devenir agent permanent du service public. La formation initiale n'étant pas obligatoire, il n'existe pas de période spécifique pour son déroulement. La formation se déroule actuellement pendant la période du recrutement.

Les domaines d'étude et les spécialisations de la formation initiale sont nombreux et variés. Ces domaines peuvent concerner : gestion publique ; politiques publiques ; droit public ; sociologie des organismes ; finances publiques ; informatique ; responsabilité sociale ; éthiques et bonnes pratiques ; innovation et qualité ; attention à la citoyenneté, égalité de traitement et non-discrimination ; compétences et communications ; prévention des risques professionnels et promotion de la santé ; langues ; Europe ; gestion, direction et coordination du personnel ; formation technique : santé et consommation ; agriculture ; éducation ; travail, industrie et infrastructures ; services sociaux ; urbanisme et environnement ; trafic, sécurité routière, intervention policière et aspects opérationnels.

Concernant les principales activités professionnelles les plus susceptibles de profiter de la formation initiale des agents locaux du service public, nous avons identifié les suivantes : gestion des finances et des ressources humaines ; gestion stratégique ; Europe ; politique d'assistance sociale des enfants ; urbanisme et planification spatiale ; développement durable ; développement économique local ; transports publics ; politiques éducatives ; culture ; santé ; affaires juridiques et citoyenneté ; génie écologique ; eau/assainissement ; énergie ; architecture ; construction et logistique ; infrastructures et réseaux publics ; pompiers et gestion des principaux risques ; sécurité et politique locale ; e-administration ; sécurité informatique ; protection des données personnelles.

F. CAS PARTICULIERS D'AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN FORMATION INITIALE

En Espagne, les agents locaux du service public en situation de handicap ou malades pendant leur formation initiale bénéficient d'un statut spécifique. Ce statut est obligatoire et prévu par la Résolution du 9 octobre 2013 du Bureau du Secrétaire d'État aux administrations publiques, qui a publié l'Accord de formation pour l'emploi au sein des administrations publiques (*Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas*) du 19 juillet 2013[10].

Comme exposé, la Commission générale de formation pour l'emploi au sein des administrations publiques est chargée de promouvoir toutes les initiatives de conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Cette Commission doit également adapter les méthodes et les calendriers de formation initiale et la participation des agents locaux du service public en situation de handicap ainsi que de tous les autres groupes susceptibles de rencontrer de plus grandes difficultés dans la participation aux formations organisées. Les Communautés autonomes ont également prévu une disposition légale réglementant ces cas particuliers d'agents locaux du service public en situation de handicap. Par exemple, l'Ordonnance du 30 novembre 2015 du ministère régional des Finances et de l'Administration publique a approuvé le Plan de formation du personnel au service des administrations locale et régionale de la Communauté autonome de Murcie pour l'année 2016[11]. En Espagne, il n'existe pas de formation spécifique pour les agents locaux du service public qui sont sous-qualifiés ou illettrés. Malgré cela, l'administration publique espagnole n'a pas imposé de formation initiale des agents locaux du service public à certains services publics qui en auraient eu besoin. C'est notamment le cas des services touchés par les changements politiques, où une formation initiale aux nouvelles applications et aux langues aurait dû être obligatoire.

10- Résolution du 9 octobre 2013 du Bureau du Secrétaire d'État aux administrations publiques, qui a publié l'accord de formation pour l'emploi au sein des administrations publiques du 19 juillet 2013, (BOE n° 252 du 21 octobre 2013).
11- Cette ordonnance a été publiée dans le Bulletin officiel de la Région de Murcie (BORM - *Boletín Oficial de la Región de Murcia* n° 281 du 4 décembre).

G. COÛT DE LA FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC ET RÉMUNÉRATION PENDANT LA FORMATION INITIALE

Le coût moyen de la formation initiale d'un agent local du service public est de 14,00 € par personne et par an. Le coût de la formation initiale des agents locaux du service public est supporté par le gouvernement central et les entités publiques locales qui les emploient. Les agents locaux du service public n'ont pas à supporter les coûts.

Le salaire moyen d'un agent local du service public en Espagne est de 1 500 €. Les agents locaux du service public ne perçoivent pas de rémunération pendant la formation initiale. La formation initiale n'est pas obligatoire, il n'y a donc pas d'obligation ni d'indemnisation pendant la formation initiale des agents locaux du service public.

IV. FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN ESPAGNE

Du point de vue des administrations publiques, la formation continue et le développement professionnel des agents locaux du service public sont une nécessité pour atteindre leurs objectifs d'efficacité et de modernisation. Cette nécessité se fait aujourd'hui urgente du fait de l'évolution rapide des connaissances et des technologies de l'information et de la communication. La formation continue est un facteur important d'amélioration de la productivité de tous les employés du secteur public et de l'organisation dans son ensemble. C'est un objectif essentiel à l'atteinte des niveaux de compétitivité vers lesquels tend l'Espagne, un pays intégré à l'Union européenne et à la dynamique de la mondialisation.

La formation continue et le développement professionnel des agents locaux du service public sont l'un des meilleurs investissements que puisse faire une administration publique. En outre, la formation professionnelle est un outil important de l'évolution de la carrière des agents locaux du service public.

Pour mieux comprendre la formation continue et le développement professionnel des agents locaux du service public en Espagne, il nous faut analyser les sections suivantes : A. Base et nature de la formation continue et du développement professionnel des agents locaux du service public. Cas particuliers d'agents locaux du service public ; B. Institutions gérant la formation continue et le développement professionnel, et principales modalités de la formation continue des agents locaux du service public ; C. Intérêt, période et durée de la formation continue et du développement professionnel des agents locaux du service public. Domaines d'étude et spécialisation de la formation continue et du développement professionnel des agents locaux du service public ; D. Rémunération des agents locaux du service public pour la formation continue et coût de la formation continue et du développement professionnel des agents locaux du service public.

A. BASE ET NATURE DE LA FORMATION CONTINUE ET DU DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC. CAS PARTICULIERS D'AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

La formation continue et le développement professionnel des agents locaux du service public sont imposés par une disposition légale. Elle est la même pour tous les agents locaux du service public, qu'ils travaillent dans l'administration générale de l'État, l'administration des Communautés autonomes ou l'administration locale. C'est pour les agents locaux du service public un droit individuel que de pouvoir bénéficier d'une formation continue et d'un développement professionnel. Ce droit est garanti par l'article 40.2 de la Constitution espagnole, le Statut de base de l'employé public, la loi 30/2015 du 9 septembre 2015 réglementant le système de formation professionnelle des employés dans le domaine du travail, et par l'Accord de formation des administrations publiques du 22 mars 2010[12].

Les agents locaux du service public participent à ce mode de formation depuis l'accord entre l'administration et les syndicats du 15 septembre 1994. Ils ont signé trois accords de formation continue qui se caractérisent par la responsabilité conjointe des administrations publiques et ils ont développé un modèle de gestion fondé sur le consensus social, qui a contribué à améliorer le système de formation des employés du secteur public.

Il est important de garder à l'esprit que le Statut de base de l'employé public garantit aux agents locaux du service public en situation de handicap ou malades pendant leur formation continue et leur développement professionnel, en Espagne, un statut spécifique.

B. INSTITUTIONS GÉRANT LA FORMATION CONTINUE ET LE DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL, ET PRINCIPALES MODALITÉS DE LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

La formation continue et le développement professionnel des agents locaux du service public sont assurés par les mêmes écoles d'administration qui assurent également la formation initiale. Nous renvoyons donc pour cela aux informations déjà évoquées dans la section traitant de la formation initiale.

La majorité des formations se font sous forme de cours magistraux et de formations en ligne. L'agent local du service public ne reçoit pas de certificat après la fin de sa formation continue. Cependant, le certificat est joint à son dossier administratif. Pour plus de réussite, la formation initiale continue et le développement professionnel sont évalués par l'institut ayant assuré la formation. Cette évaluation prend la forme d'un questionnaire anonyme à la fin de la formation.

12- Loi 30/2015 du 9 septembre 2015 réglementant le système de formation professionnelle des employés dans le domaine du travail (*Ley por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral* - BOE n° 217 du 10 septembre 2015)..

C. INTÉRÊT, PÉRIODE ET DURÉE DE LA FORMATION CONTINUE DU DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC. DOMAINES D'ÉTUDE ET SPÉCIALISATION DE LA FORMATION CONTINUE ET DU DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

L'intérêt des agents locaux du service public à participer à la formation continue et au développement professionnel est motivé par la perspective d'être formés à la gestion publique locale et de devenir plus efficaces. La formation continue et le développement professionnel des agents locaux du service public ont lieu une fois par an, et chaque agent consacre 40 heures par an à sa formation et à son développement professionnel. Ils consacrent donc sur 15 ans 500 heures à la formation continue et au développement professionnel.

Voici les domaines d'étude et spécialisations de la formation continue et du développement professionnel : gestion publique ; politiques publiques ; droit public ; finances publiques ; informatique.

Concernant les principales activités professionnelles les plus susceptibles de profiter de la formation continue, nous avons identifié les suivantes : gestion des finances et des ressources humaines ; gestion stratégique ; Europe ; politique sociale pour l'autonomie ; lutte contre l'exclusion ; politique d'assistance sociale des enfants ; urbanisme et planification spatiale ; développement durable ; développement économique local ; politiques éducatives ; eau / assainissement ; énergie ; e-administration ; sécurité informatique ; protection des données personnelles.

D. RÉMUNÉRATION DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC POUR LA FORMATION CONTINUE ET COÛT DE LA FORMATION CONTINUE ET DU DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

En Espagne, les agents locaux du service public ne touchent pas de rémunération spécifique pendant leur formation continue et leur développement professionnel. Ils continuent de percevoir leur rémunération mensuelle et leurs primes habituelles comme s'ils travaillaient (prime en fonction du travail effectivement réalisé ou en fonction des résultats de leur activité). Les agents locaux du service public doivent compenser l'exercice de leurs obligations professionnelles pendant leurs activités de formation continue et de développement professionnel, car ils ne peuvent pas bénéficier d'un congé d'études pour cela.

Le coût moyen de la formation continue et du développement professionnel des agents locaux du service public varie entre 2 000 € et 4 000 € par personne et par an. Le coût de la formation continue et du développement professionnel des agents locaux du service public est supporté par le gouvernement central et les entités publiques locales qui les emploient. Les agents locaux du service public n'ont pas à supporter les coûts, mais la somme est déduite de la rémunération pendant la formation continue et le développement professionnel.

IV. FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX EN ESPAGNE

En Espagne, il n'existe pas d'informations claires et fiables sur le nombre d'élus publics locaux. Il n'y a pas non plus de données statistiques globales suffisantes pour obtenir ces informations par références croisées. Comme l'a avancé Ortega Klein, on estime qu'il y a au total un peu moins de 125 000 postes politiques[13]. En effet, en Espagne, les représentants élus sont peu nombreux (il y a environ 2 500 parlementaires), si l'on laisse de côté les plus de 68 000 conseillers locaux. Au niveau de l'État comme des Communautés autonomes, les deux chambres des représentants sont très petites. Ceci étant dit, il faut ajouter que l'Espagne dépense peu pour ces élus publics locaux, et leur rémunération est très faible par rapport aux autres démocraties européennes.

Les élus publics locaux espagnols ont été dénombrés en 2014. En voici les chiffres approximatifs : ils sont 2 935 à l'échelle du gouvernement central, 14 143 à l'échelle régionale, 2 873 à l'échelle provinciale et 101 865 à l'échelle municipale[14], soit un total de 121 816 élus publics.

D'autre part, le 27 mai 2013, César Molinas et Elisa de la Nuez ont publié un article sur la nécessité de faire évoluer les partis politiques. Les auteurs ont avancé que le chiffre de 300 000 personnes constitue une estimation prudente du nombre global d'élus publics locaux[15]. En outre, Ferran Martínez a également indiqué dans un article qu'en additionnant tous les postes politiques, on obtient le nombre de 158 230, un résultat tout aussi valable que l'estimation prudente de Molinas et de la Nuez[16].

Pour une meilleure compréhension de la formation des élus publics locaux en Espagne évoquée ci-après, nous devons aborder les questions suivantes : A. Principaux pourcentages d'élus publics locaux ; B. Base et nature de la formation des élus publics locaux en Espagne. Cas particuliers concernant la formation des élus publics locaux ; C. Institutions gérant la formation des élus publics locaux et lieux des formations. Principales modalités de formation des élus publics locaux ; D. Intérêt, période et durée des formations des élus publics locaux. Domaines d'études et spécialisation des formations ; E. Coût de la formation des élus publics locaux et rémunération pendant la formation.

13- Ortega Klein, A., *Rebuild Democracy*, RBA Books, Barcelona, 2014, 272 pp.
14- Données officielles issues des parlements, des gouvernements, des rapports de la Cour des contrôleurs et du ministère de l'Économie (inventaire des entités du secteur public d'État). Ne sont pas comptabilisés les postes au sein des organisations internationales, des groupes de communes, des régions et des zones métropolitaines. Rodríguez Teruel, "Cuántos políticos hay en España" Y por qué nos importa saberlo?, article publié sur le site *www. eldiario.es*, 18 février 2014.
Disponible à l'adresse :
http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/politicos-Espana-importa-saberlo_0_230277794.html
15- Molinas, C., & de la Nuez, E., ¿Por qué hay que cambiar los partidos?, *El País*, 27 mai 2013.
Disponible à l'adresse : https://elpais.com/elpais/2013/05/24/opinion/1369391478_196193.html
16- Ferran Martinez i Coma, ¿Cuántos políticos hay en España?,*www.Eldiario.es*, 29 mai 2013. Disponible à l'adresse :
http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/politicos-Espana_6_137596242.html

A. PRINCIPAUX POURCENTAGES DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX

Pour fournir des informations complètes sur les types d'élus publics locaux en Espagne, nous devons prendre en compte les principaux pourcentages de répartition entre les sexes, d'élus locaux occupant un premier mandat et réélus ultérieurement, et la durée moyenne en poste des élus locaux.

Il faut avant tout analyser la question de la répartition entre les sexes au sein des élus publics locaux. D'après des sources officielles, nous pouvons avancer qu'en Espagne, la répartition entre les sexes est assez équilibrée au sein des élus publics locaux. Il y a à peu près autant d'hommes que de femmes et les pourcentages sont les suivants : hommes : 58,21 % femmes : 41,79 %. Selon les sources officielles, 50,72 % des élus publics locaux en sont à leur premier mandat, et les autres ont été réélus. Enfin, la durée moyenne en poste des élus publics locaux est de cinq ans.

Il convient également d'évoquer la moyenne d'âge, le niveau d'études des élus publics locaux et leur répartition entre les différentes catégories de professions des élus publics locaux. Tout d'abord, la moyenne d'âge des élus publics locaux est de 45 ans. Ensuite, en ce qui concerne le niveau d'études des élus publics locaux, il est important de noter que 95 % des élus publics locaux espagnols ont un diplôme de niveau licence ou master. Seuls 5 % d'entre eux ont un doctorat. Enfin, ils se répartissent entre les catégories de professions suivantes : 90 % sont des cadres, des intellectuels et des professions libérales, 7 % ont un autre type de professions et seuls 3 % n'ont aucune profession.

B. BASE ET NATURE DE LA FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX EN ESPAGNE. CAS PARTICULIERS CONCERNANT LA FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX

En Espagne, la formation initiale des élus publics locaux n'est pas obligatoire ni prévue par une disposition légale. De même, aucun projet de formation initiale des élus publics locaux n'est en cours de préparation ou en attente de mise en œuvre dans le pays.

La formation des élus publics locaux n'est pas différente de celle des élus nationaux ou des agents du gouvernement central. Il n'existe pas de formation spécifique pour les élus publics locaux. De même, les élus publics locaux n'ont pas un droit individuel à la formation, même si des modules de formation spécifique existent pour les nouveaux élus, sans que cela ne s'accompagne d'un certificat.

Il n'existe pas non plus de formation spécifique pour celles et ceux en situation de handicap ou malades, ni de formation spécifique pour les élus publics locaux n'ayant pas de diplôme du secondaire.

C. INSTITUTIONS GÉRANT LA FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX ET LIEUX DES FORMATIONS. PRINCIPALES MODALITÉS DE FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX

Les institutions gérant la formation des élus publics locaux ont un statut à la fois public et privé. Il s'agit souvent d'universités et de partis politiques. La formation est assurée par des professeurs, des experts d'un domaine ou des consultants spécialisés. Par conséquent, les élus publics locaux assurent généralement leur formation professionnelle en dehors de leur lieu de travail. La majorité des formations se déroulent sous forme de cours magistraux et de formations en ligne. Les formations des élus publics locaux ne sont pas soumises à évaluation.

D. INTÉRÊT, PÉRIODE ET DURÉE DE LA FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX. DOMAINES D'ÉTUDE ET SPÉCIALISATIONS DE LA FORMATION

L'intérêt des élus publics locaux à participer aux formations est motivé par la perspective de devenir plus professionnels. Ils suivent leur formation à leur entrée en poste. Généralement, leur formation dure quelques jours (habituellement, deux jours).

Les domaines d'étude et les spécialisations de la formation initiale sont nombreux et variés. Il peut s'agir de : administration publique de l'État et administration décentralisée ; supervision et contrôle des autorités locales ; organisation générale des autorités locales ; organisation juridique et politique des administrations décentralisées ; droit électoral et/ou organisation et financement d'élections politiques ; compétences des élus locaux ; communication et/ou relations publiques ; droits et obligations des élus publics locaux ; démocratie publique ; gestion de la politique publique ; gestion stratégique ; compétences des autorités locales ; contrôle financier des autorités locales ; approvisionnement public ; service public et gestion des ressources humaines ; mise en œuvre, gestion et suivi des financements de l'UE ; compréhension de l'organisation et du fonctionnement de l'Union européenne ; lutte contre l'exclusion ; politique d'assistance sociale des enfants ; urbanisme et planification spatiale ; développement durable ; développement économique local ; énergie ; infrastructure et réseaux publics ; e-administration ; sécurité informatique ; protection des données personnelles.

E. COÛT DE LA FORMATION DES ÉLUS PUBLICS LOCAUX ET RÉMUNÉRATION PENDANT LA FORMATION

La formation des élus publics locaux coûte en moyenne 1 500 € par année de mandat. Le coût est supporté par les entités publiques locales qui les emploient. Les élus publics locaux sont exemptés des coûts, mais la somme est déduite de leur salaire.

Les élus locaux ne sont pas rémunérés et ne touchent pas de compensation de la part des autorités locales qu'ils représentent pendant leur formation. En outre, il est important de savoir que les élus publics locaux ne peuvent pas exercer d'autres professions.

RÉFÉRENCES

Commission de réforme de l'administration publique (CORA), *Report of the Reform of Public Administration*, Government of Spain, Madrid, 2013.

Ferran Martinez i Coma, ¿Cuántos políticos hay en España?,*www.Eldiario.es*, 2013.

Gouvernement espagnol, *Statistical Bulletin of the staff at the service of the Public Administrations*, registre central, janvier 2017, ministère des Finances et de la Fonction publique, Madrid, 2017.

Jiménez Meroño, S., Sánchez Medero, R., Sánchez Medero, G., «The Institutes of Public Administration in Spain: training programs for staff at the service of the administration», *Generanciales Studies,* Vol. 26, n° 116, 2010.

Ministère des Finances et de l'administration publique et ministère de la Présidence, *Memory of regulatory impact analysis of the Draft Law on the Legal Regime of the Public Sector*, Madrid, 2015.

Molinas, C., & De la Nuez, E., ¿Por qué hay que cambiar los partidos?, *El País*, 2013.

Institut national de statistiques,*Population Figures on 1 January 2017, Statistics on Migration 2016*, communiqués de presse, Madrid, 2017.

Ortega Klein, A., *Rebuild Democracy*, RBA Books, Barcelona, 2014.

Région de Murcie, ministère des Finances et de l'administration publique, direction générale du service public et de la qualité des services, *Annual Bulletin of the public function and quality of services*, Murcie, 2017.

Rodríguez Teruel, J., ¿Cuántos políticos hay en España? ¿Y por qué nos importa saberlo?, article publié sur le site *www. eldiario.es*, 2014.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS RÉGIONAUX

LE CAS DE L'ITALIE

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN ITALIE

PAR PATRIZIA MAGARÒ

I. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES SUR LE CONTEXTE GÉNÉRAL

Cet article se propose d'éclaircir plusieurs aspects de la formation des agents publics et des élus dans les collectivités territoriales italiennes, à la lumière des informations tirées de documents en libre accès et d'un certain nombre de bases de données à accès réservé[1].

Selon l'enquête de l'Institut National de Statistique (ISTAT), en janvier 2021 la population italienne est de 59.641.488 personnes (en diminution par rapport au dernier recensement national de la population de 2011, lorsque l'Italie comptait 60.457.909), dont environ 5 millions d'étrangers.

À titre préliminaire, il semble utile de présenter quelques remarques générales en ce qui concerne la nature de la décentralisation en Italie.

La Constitution italienne de 1948 a introduit, dans le système des autonomies territoriales, outre les traditionnelles collectivités locales déjà existantes pendant la période pré-républicaine (les communes et les provinces), une autre autorité de niveau intermédiaire, dotée de pouvoir législatif : la région.

Avec la modification du Titre V de la deuxième partie de la Constitution – dédiée à l'organisation territoriale de l'État – en 2001, les compétences des autonomies régionales et locales (déjà progressivement élargies, au niveau administratif, au moyen de réformes législatives engagées depuis le début des années 1990) ont été étendues. Plus récemment, une réorganisation des collectivités locales a été tentée, en prévoyant, entre autres, l'abolition définitive des provinces, moyennant une loi constitutionnelle adoptée en avril 2016, mais rejetée par le référendum confirmatif qui s'est déroulé en décembre de la même année. Les provinces continuent donc d'exister, bien qu'une réforme législative les ait déjà transformées, en 2014, en collectivités de deuxième niveau, aussi dénommées « grande zone », sans organes élus directement par le peuple. En outre, depuis 2015, quatorze provinces ont été remplacées par autant de « villes métropolitaines », qui manquent aussi actuellement d'un caractère directement représentatif (en attendant une loi nationale qui établisse les conditions de l'élection directe du maire de la ville métropolitaine).

Le niveau du gouvernement infra-étatique est composé de 20 régions, dont 5 sont dotées d'une autonomie spéciale, en raison de leurs complexes conditions historiques, morphologiques ou liées à la présence de minorités linguistiques.

1- Les données générales indiquées dans cette étude sont tirées des banques de données à accès réservé du ministère de l'Économie et des Finances et de la *Ragioneria generale dello Stato* (Bureau général de la comptabilité de l'État), accès qui a été possible grâce à l'aide de Cristina Sollenni, fonctionnaire auprès de la *Corte dei Conti*, section

Le niveau intermédiaire de « grande zone » se compose de 107 villes métropolitaines et provinces, auxquelles s'ajoutent deux provinces autonomes (Trente et Bolzano).

Le troisième niveau est composé de 7.904 communes (au relevé de 2011), dont la population et les caractéristiques territoriales diffèrent beaucoup selon les compétences qui leur sont attribuées.

5 509 communes ont moins de 5 000 habitants, 886 entre 5 000 et 20 000 habitants ; la population dépasse 20 000 habitants seulement dans 509 communes. Certaines caractéristiques territoriales dénotent une autre particularité des communes. Les communes de montagne sont au nombre de 3 516, les communes partiellement de montagne au nombre de 652 (avec différents niveaux d'altitude entre colline et montagne) et celles qui ne sont pas de montagne au nombre de 3 880 ; il y a 1 003 communes côtières (dont 87 appartiennent en même temps à la catégorie des communes partiellement de montagne) et 7 405 communes non côtières.

En commençant à aborder le sujet de la formation des agents publics, il faut avant tout partir de quelques données telles que la population active qui comprend, en Italie, 22,3 millions au niveau national (dont 13 millions d'hommes et 9,3 millions de femmes), dans les trois secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services.

Il y a globalement 3 253 000 agents publics, dont 8,42 % avec un contrat à durée déterminée. Les employés des collectivités territoriales sont au nombre de 566 000 (dont 52,95 % de femmes et 47,05 % d'hommes).

Les administrations centrales sont présentes au niveau local avec les administrations déconcentrées des ministères et d'autres organismes nationaux[2].

L'analyse des classes d'âge indique une prévalence des agents publics qui ont plus de 50 ans (avec la rigidité qui en découle, par rapport au changement surtout technologique de ces dernières décennies), à la fois dans les administrations centrales et locales ; il y a une tendance stable à un faible renouvellement des générations par la voie des nouveaux recrutés, dû principalement aux contraintes introduites au fil du temps par la législation nationale en matière de recrutement du personnel, du fait de la réduction des dépenses publiques. On constate, dans l'ensemble, un niveau éducatif initial plus élevé des agents publics récemment recrutés, même pour les métiers pour lesquels un tel niveau ne représente pas une condition d'accès spécifique.

Même si ce n'est pas le sujet de notre étude, il semble utile de noter que la formation du personnel de l'administration nationale s'est développée au fil du temps de manière structurée, dans un système qui est désormais assez défini.

Depuis la dernière décennie du siècle dernier, des changements profonds dans l'administration ont été introduits. En particulier, en 1997, un mouvement de redéfinition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a commencé, visant à transférer au niveau périphérique le maximum de fonctions administratives, conformément au principe de subsidiarité.

2- Voir pour ces données ISTAT – *« Annuario statistico italiano » – 2015* (https://www.istat.it/it/archivio/pubblica-amministrazione).

Dans la réalisation de ce complexe objectif, la formation des agents publics devait accompagner le changement organisationnel ; elle a pris une importance croissante, étant considérée comme un outil stratégique essentiel pour la mise en œuvre des réformes.

La référence principale visant à orienter le processus de formation au sein des administrations nationales et locales, en définissant ses caractéristiques et finalités, reste la Directive adoptée par le Département de la Fonction Publique, le 13 décembre 2001[3]. Cet acte d'orientation indique les paramètres sur la base desquels l'activité de formation doit être mise en œuvre (obligatoire, annuelle, programmée, avec du personnel sélectionné, évalué dans ses résultats, etc.), les secteurs et les objectifs qui doivent être pris en considération (réorganisation, simplification, communication, digitalisation, etc.).

Les administrations centrales ont pu faire référence depuis longtemps au système des Écoles publiques de formation, historiquement consolidé – réorganisé en 2013 –, dont la coordination appartient à l'École Nationale de l'administration (ENA). Des structures spécialisées ou des bureaux de formation sont présents dans tous les ministères, les organes nationaux, les autorités et les organismes publics.

L'ENA est une institution d'enseignement supérieur et de formation, sous la supervision de la Présidence du Conseil des ministres ; créée en 1957, elle s'occupe du recrutement des cadres dirigeants et des fonctionnaires de l'État, de la formation initiale des cadres dirigeants, de la formation permanente de ces derniers et des fonctionnaires au niveau national. L'École peut s'occuper également de la formation du personnel des administrations publiques autres que celles de l'État, des sujets qui gèrent des services publics, des institutions et des entreprises privées ; ce sont les employeurs qui assument les coûts de la formation.

L'ENA développe aussi des activités de recherche, d'analyse et de documentation, visant à la poursuite de l'excellence dans la formation, liées aux processus de réforme et d'innovation dans l'administration.

Dans le système « national » de formation des agents publics de l'État, « *Formez PA* » est le « Centre des services, assistances, études et formations pour la modernisation de l'administration » [4]. Il s'agit d'une association dotée de personnalité juridique de droit privé, qui joue un rôle de soutien aux réformes et à la diffusion de l'innovation administrative à l'égard des entités associées, qui peuvent être les administrations nationales, les régions et les autres collectivités locales. Actuellement, seulement neuf régions, trois communes et deux provinces y sont effectivement associées. Le Département de la Fonction Publique est le partenaire majoritaire de *Formez PA*, qui est soumis au contrôle de la Présidence du Conseil des ministres.

3- Voir la "*Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni*" de 2001 (http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/16892.pdf).

4- Voir le Décret Législatif n° 6 du 25 janvier 2010, « Riorganizzazione del Centro di formazione studi (FORMEZ), a norma dell'art. 24 della legge 2009, n. 69 ».

II. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LE CADRE JURIDIQUE DE RÉFÉRENCE

En ce qui concerne les agents publics des collectivités territoriales, les interventions en matière de formation ne peuvent pas être encadrées dans un « système » ayant des caractéristiques uniformes sur tout le territoire national, mais elles sont organisées dans une « constellation » baroque d'expériences très diversifiées.

La prise de conscience que la création d'un corps d'agents publics, disposant d'une préparation qualifiée, représente la condition préalable pour assurer le bon fonctionnement et le renouvellement efficace des administrations publiques est désormais largement répandue ; cet objectif essentiel, cependant, n'est pas poursuivi, au niveau régional et local, sur la base d'un modèle de référence suffisamment structuré.

L'analyse de ce contexte n'est pas aisée, en raison des différences significatives existantes parmi les collectivités territoriales italiennes, qui se reflètent évidemment dans le type des activités de formation. En effet, on ne peut pas comparer la prestation de la formation dispensée par les autorités de grande dimension (avec un personnel de milliers d'unités et des bureaux ou des secteurs spécifiques dédiés à l'analyse des besoins internes et à la préparation des programmes de formation, s'appuyant sur des moyens financiers adéquats) avec celle dispensée par les nombreuses collectivités de taille minuscule (qui ne peuvent souvent ne compter seulement que sur quelques employés, préposés à plusieurs bureaux ou en service à temps partiel).

En outre, il manque jusqu'à aujourd'hui des banques de données liées à ces activités un peu fragmentées. Les bases de données peuvent être plus facilement organisées au niveau national pour plusieurs raisons, mais aussi parce que les administrations centrales doivent transmettre leurs plans de formation au Département de la Fonction Publique de la Présidence du Conseil des ministres.

Tout en tenant compte des limites que nous venons de souligner, le développement des activités de formation par les collectivités régionales et locales peut être analysé en ce qui concerne trois domaines différents d'intervention : la formation initiale, la formation qui résulte d'une modification de la position professionnelle et la formation continue. Il convient toutefois de rappeler que, dans tous les domaines mentionnés, il y a aussi une « formation de proximité », dispensée dans le cadre professionnel, et ce, par les supérieurs et les collègues. Cette formation échappe aux statistiques, tout en jouant un rôle fondamental dans la formation continue de l'agent public.

Lorsque l'on réfléchit aux grandes lignes du cadre de référence, il faut avant tout remonter aux sources normatives du secteur public, qui établissent les règles relatives à la formation.

Tout d'abord, le Texte Unique pour la fonction publique de 2001 revêt une importance spéciale : l'art. 1, c. 1, lettre c), prévoit que les administrations publiques – y compris les autorités locales et régionales – doivent veiller « à la formation et au développement professionnel des employés » pour utiliser au mieux les ressources humaines. L'article 7, c. 4, précise, en outre, que la formation et le recyclage du personnel, ainsi que des cadres dirigeants, doivent garantir « *l'adaptation des programmes de formation, afin de contribuer au développement de la culture de genre de l'administration* ».

L'article 7 *bis*, c. 1 (introduit par la loi n° 3 du 16 janvier 2003), établit que les administrations doivent préparer chaque année « un Plan de formation du personnel », en tenant compte des besoins identifiés, des compétences nécessaires par rapport aux objectifs, de la programmation des recrutements et des innovations normatives et technologiques.

On retrouve des informations supplémentaires dans les conventions collectives nationales de travail et en particulier à l'article 23 du CCNL du personnel des régions et des collectivités locales du 1er avril 1999, qui oblige à allouer un minimum de 1 % des dépenses totales du personnel pour le développement d'activités de formation. Il est également précisé que le montant destiné à la formation et non dépensé dans l'exercice financier de référence doit être utilisé l'année suivante pour les mêmes finalités.

L'accord du 31 mars 1999 (CCNL sur la révision du système de classification du personnel des régions-collectivités locales) reconnaît, à l'article 2, c. 2 et c. 3, « *la nécessité de valoriser les compétences professionnelles des travailleurs, en promouvant le développement, conformément aux exigences d'efficacité des collectivités* » ; des interventions de formation adéquates et organiques, « *sur la base de programmes pluriannuels, formulés et financés par les collectivités* » sont prévues à ces fins.

Les actions de formation en général et de formation continue, en lien avec les activités professionnelles, sont principalement prises en considération (art. 5, c. 2).

La principale référence du processus de formation dans les administrations publiques reste la Directive de 2001 – que nous avons déjà mentionnée – du Département de la Fonction Publique et celle de 2010 du ministre pour l'Administration et l'Innovation (ayant pour objet la « programmation de la formation des administrations publiques »). Bien que dirigées vers les administrations nationales, ces directives indiquent des critères et des grandes lignes opérationnelles pour les autorités régionales et locales, par rapport aux différentes phases qui doivent caractériser le processus de formation (analyse des besoins, planification, surveillance, soutien *in itinere*, évaluation finale des agents publics).

La seule obligation à l'égard de tous les travailleurs est celle concernant la sécurité, prévue dans le « Texte Unique sur la santé et la sécurité du travail » (décret législatif n° 81 du 2008). Cette obligation, s'appliquant à n'importe quel rôle professionnel ou type de contrat, pour toute la durée de l'emploi, implique une formation continue périodique et modulée par rapport à chaque secteur, en fonction des différents risques.

Une réglementation spéciale concerne enfin les travailleurs handicapés, dont la formation spécifique est garantie à la fois au moment de l'accès au travail et au cours de toute l'activité professionnelle[5].

Au-delà de ce que nous avons souligné, il n'existe aucune autre prescription législative visant à imposer une formation « de base » initiale aux agents publics au moment de leur accès à l'administration, y compris dans les collectivités régionales et locales.

Il s'agit d'une exigence qui, tout bien considéré, n'est pas encore particulièrement admise en Italie, puisque l'accès à la fonction publique s'effectue par le biais d'un concours public, avec des demandes de formation spécifiques et des épreuves auxquelles sont soumis les candidats et qui font appel à des connaissances institutionnelles générales et relatives à

5- Voir la loi n° 99 du 2013, de conversion du décret-loi du 28 juin 2013, n° 76.

l'organisation de la collectivité territoriale, ainsi qu'à des compétences particulières pour le rôle à remplir. La formation éventuellement délivrée par la collectivité territoriale, au début de la prise de fonctions, vise à permettre la connaissance des modèles organisationnels internes et à fournir la mise à niveau normative. La détention des compétences adéquates est toujours requise, même pour l'encadrement des niveaux les plus bas du classement du personnel (pour lesquels la collectivité territoriale peut effectuer le recrutement par les agences pour l'emploi).

Le statut d'agent public titularisé, à durée indéterminée, est obtenu à la suite d'une période de stage variable entre deux et six mois. Différents types de contrats sont prévus pour leur durée déterminée et pour le déroulement du travail temporaire par le recours à des agences d'intérim.

En ce qui concerne les principales catégories des agents publics, les deux conventions collectives nationales, que nous avons mentionnées précédemment, indiquent l'exacte dénomination des différentes fonctions. Quatre niveaux, par ordre croissant, sont reconnus pour le personnel qui n'a pas la qualification de cadre dirigeant. Le niveau A comprend, tout d'abord, les activités de soutien et de garde d'immeubles, à la fois de la collectivité territoriale et des écoles dont elle assure la gestion. Au niveau B, il y a, par exemple, les fonctions exercées dans les archives ou en utilisant des machines de différents types (cuisines des cantines scolaires, terminaux, autobus scolaires, machines spéciales avec un permis spécifique, ouvriers). Le niveau C prévoit les fonctions avec des qualifications spécialisées, telles que les fonctions administratives, comptables, de police et de surveillance routière, les activités didactiques dans les écoles maternelles, les activités techniques des géomètres ou des ouvriers qualifiés. Enfin, le niveau D concerne les fonctions caractérisées par un plus fort contenu de plusieurs catégories de connaissances spécialisées, fournies par des agents publics de qualifications différentes, pour lesquels le diplôme universitaire représente le titre d'accès.

Il faut enfin ajouter le niveau des cadres dirigeants, avec des responsabilités de gestion, qui comprend également le poste de secrétaire de la collectivité territoriale, régi par une convention collective nationale spécifique (relative aux cadres supérieurs du secteur des régions-collectivités locales), signée en 2010.

III. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS DANS LES RÉGIONS ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La formation des agents publics est entrée dans la vie quotidienne des régions et des collectivités locales italiennes depuis un peu plus de quinze ans, par le biais d'activités qui, en ce qui concerne leur contenu, leur prestation, les destinataires, etc., s'inscrivent dans le cadre de l'autonomie organisationnelle et réglementaire, reconnue par la Constitution, aux autonomies territoriales.

Compte tenu de l'absence d'institutions spécifiques de coordination et de planification des actions de formation, de partage des bonnes pratiques, de mise en commun de bases de données, l'expérience des collectivités territoriales est encore difficile à évaluer dans son ensemble.

Certaines informations peuvent être tirées des rapports sur la formation dans l'administration, soutenus par le Département de la Fonction Publique (coordonnés par l'ENA et réalisés conjointement avec *Formez PA*[6]). Ces documents sont très utiles pour identifier les caractères, les dynamiques et les aspects problématiques de la formation dans l'administration aux niveaux national, régional et local. Le dernier rapport sur la formation continue des agents publics a été publié en 2015, présentant les informations disponibles sur les activités de formation effectuées en 2012 et 2013 et celles qui sont programmées pour l'année 2014 par les administrations publiques. Les données mises en évidence par ce rapport permettent de comprendre l'évolution du phénomène de la formation aussi bien d'un point de vue quantitatif (mettant en évidence l'échelle des dépenses, des agents publics impliqués, des activités réalisées) qu'en terme qualitatif (modalités de gestion du cycle de formation, méthodes d'enseignement adoptées, facteurs critiques identifiés et objectifs déterminés pour améliorer la qualité de la formation).

Ces informations – qui n'ont pas été collectées dans une base de données – ne sont cependant pas régulièrement mises à jour et ne recouvrent pas l'ensemble des collectivités territoriales, étant donné que les enquêtes sont réalisées en grande partie sur un échantillon et que les résultats de l'analyse sont fondés sur des questionnaires, qui ne sont pas renvoyés par toutes les autorités impliquées dans la recherche.

L'autonomie organisationnelle et de gestion des collectivités territoriales (qui se révèle être très forte sur ces points en Italie) permet à chaque autorité à la fois d'élaborer son propre plan des besoins de formation et de le mettre en œuvre par différentes modalités (parfois au moyen d'un appel d'offre, quelquefois par le choix direct des fournisseurs et d'autres fois sous la forme de cours donnés par leurs meilleurs employés), en définissant les objectifs de la formation et les catégories de personnel concernées.

Chaque institution assume donc, en toute autonomie, les choix concrets en matière de formation de son personnel ; il en résulte par conséquent des solutions très différentes, dans une large mesure conditionnées par les équilibres politiques et la dimension de la collectivité territoriale.

En ce qui concerne la formation initiale, il a déjà été observé qu'un tel besoin se révèle être en général encore peu ressenti et considéré comme satisfait par les conditions d'accès à la fonction publique.

La situation est différente à l'égard de la formation continue.

Certains facteurs externes demandent aux collectivités territoriales d'entreprendre des activités de formation continue, de mise à niveau et de recyclage du personnel.

Un puissant *stimulus* est aujourd'hui représenté par le développement des technologies informatiques et de la communication. L'informatisation des activités de l'administration est en effet essentielle à la fois pour la simplification administrative et pour le dialogue avec la société.

6- Voir Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica – Scuola Nazionale dell'Amministrazione, *16° Rapporto sulla formazione nella Pubblica Amministrazione 2012-2013*, présenté le 16 juin 2015 (http://portaledellaformazione.sspa.it/?p=1346).

L'utilisation efficace des systèmes informatiques plus modernes constitue désormais un support fondamental de tous les processus décisionnels, non seulement par rapport à l'activité de direction et de gestion, mais également vis-à-vis de la prestation des services rendus à la collectivité sociale de référence et pour la poursuite du bon fonctionnement de l'administration, souligné dans l'article 97 de la Constitution et décliné dans les principes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

Les connaissances en matière de technologies informatiques sont nécessaires pour le déroulement de multiples activités de communication, non seulement interne mais également externe, dans le but de favoriser une meilleure gestion des relations entre l'administration et la communauté, en améliorant la visibilité et l'impact opérationnel des relations avec le public.

Le besoin de formation dans ce secteur spécifique est particulièrement ressenti également en considération de l'âge moyen – qui dépasse les cinquante ans – des agents publics, dont l'expérience passée ne comportait pas souvent la possibilité de développer des compétences informatiques appropriées, à la fois dans le domaine scolaire et privé.

Un autre grand facteur externe qui exige une mise à jour constante des ressources humaines qui donnent corps à la machine administrative est représenté par les fréquentes évolutions normatives nationales, qui affectent l'organisation et les fonctions des différents niveaux du Gouvernement ou introduisent des disciplines spécifiques qui touchent les compétences des collectivités territoriales. Il faut constamment trouver la force pour neutraliser la réaction « défensive » des appareils bureaucratiques, bouleversés par les changements trop nombreux et rapides.

La législation complexe anticorruption a introduit (article 1, c. 8, de la loi n° 190 de 2012) l'obligation pour toutes les administrations publiques d'approuver un Plan triennal pour la prévention de la corruption, qui doit également définir les procédures les plus appropriées pour sélectionner et former les employés destinés à travailler dans des zones particulièrement exposées à de possibles comportements illégaux. Des activités de formation spécifiques pour les cadres et profils professionnels spéciaux doivent être prévues, ainsi que des interventions pour la prévention et la gestion des risques d'activités corruptrices ; des efforts de sensibilisation à la légalité doivent en outre viser tous les employés.

Il va sans dire qu'il y a un rapport entre la dimension de la collectivité territoriale et les besoins de formation, parce que, plus l'organisation administrative est vaste, plus le personnel dans les divers bureaux doit être spécialisé, plus les conditions d'accès aux divers profils professionnels deviennent élevées.

Dans la programmation des interventions de formation, la Directive de 2001 du Département de l'administration, déjà mentionnée, recommande la création de bases de données pour organiser et rassembler systématiquement toutes les informations pertinentes. Ce texte laisse la liberté de choix des prestataires des services de formation, tout en demandant aux administrations d'établir leurs propres listes de fournisseurs répondant à certaines conditions. Les administrations doivent activer des systèmes de contrôle de la qualité des activités de formation pendant leur déroulement, sur la base de paramètres explicitement identifiés, qui permettent d'évaluer la pertinence des contenus, le degré de correspondance du projet et des actions relatives aux besoins du personnel, l'efficacité et l'efficience des aspects opérationnels différents.

À cet égard, il faut observer que les collectivités territoriales n'ont pas toutes une structure interne responsable de l'organisation de la fonction de formation ; cela affecte évidemment les choix stratégiques à long terme concernant le personnel.

Les régions et les collectivités des zones métropolitaines sont les sujets généralement les plus dynamiques.

Toutes les régions ont des unités engagées dans des activités de formation, de façon exclusive ou prédominante. Dans de nombreux cas, il s'agit d'un véritable « Bureau de la formation », à savoir d'une unité spécialement créée pour répondre exclusivement aux activités éducatives et dont le personnel exerce cette fonction directement, sous la direction d'un cadre dirigeant.

Certaines réalités territoriales recourent depuis longtemps aux écoles internes : en particulier, la province autonome de Trente et la région des Marches. La région de l'Ombrie déroule 90 % de la formation interne par le « Consortium École Ombrienne d'administration ».

En ce qui concerne les collectivités locales, de nombreuses communes et provinces ont au contraire renoncé à la création d'une structure dédiée à la formation : 39 % des communes ne l'ont pas, en particulier dans le Sud du pays, alors que dans le cas des provinces, le pourcentage tombe à 10 %.

Le nombre de 100 000 habitants représente le seuil démographique et dimensionnel au-delà duquel prévalent les communes dotées de services de formation ; ces derniers ont été malheureusement restructurés avec le temps, pour devenir des unités organisationnelles plus souples voire plus modestes, dont les employés sont souvent à temps partiel.

La dimension démographique de la collectivité territoriale affecte la même préparation du « Plan de formation », qui est une obligation pourtant prévue par la législation nationale.

Alors que toutes les régions s'y sont conformées, plus de deux tiers des communes et près de la moitié des provinces n'élaborent toutefois aucun plan de formation ; dans ce dernier cas, les activités de formation sont occasionnelles ou sollicitées par d'autres centres décisionnels (publics et privés) et souvent assez éloignés des exigences professionnelles concrètes des sujets à former.

La seule exception d'importance est représentée par les collectivités des zones métropolitaines, qui ont, dans tous les cas, un plan de formation généralement pluriannuel.

La faible vision en matière de formation des administrations publiques exprime, dans une certaine mesure, la persistance d'une limitation culturelle de la classe dirigeante italienne, qui considère encore les activités de formation interne improductives (ou pas immédiatement productives, dans un contexte dominé par l'impératif des résultats à court terme) et consacre par conséquent à celles-ci peu de temps et de ressources.

IV. TENDANCES ÉVOLUTIVES DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Bien que la mobilité professionnelle et les processus de réorganisation des fonctions au niveau régional et local rendent nécessaires une éducation ciblée et continue des agents publics, les dépenses pour la formation ont considérablement diminué au fil des dernières années.

Jusqu'en 2005, on a enregistré une consolidation de l'investissement dans la formation continue, avec une augmentation des taux de participation aux différentes activités, en particulier en ce qui concerne les femmes, les cadres dirigeants et les fonctionnaires. Le pourcentage global, pour l'ensemble des administrations territoriales s'approchait – sans toutefois le dépasser – de l'objectif de 1 % des dépenses en formation (avec des résultats plus élevés pour les régions, suivies par les provinces et les communes).

Depuis 2006, cependant, on a commencé à constater une baisse, d'abord modérée, puis significativement accélérée, à la suite des politiques d'assainissement budgétaire mises en place par les Gouvernements à partir de 2009, pour faire face à la crise. En raison des règles concernant la coordination des finances publiques, les collectivités régionales et locales ont été contraintes de respecter de strictes limites de dépenses ; la législation nationale a également réduit au fil du temps les transferts de ressources financières aux collectivités territoriales, dans le contexte d'autres décisions restrictives visant à renforcer le cadre des finances publiques et à atteindre le difficile objectif de l'équilibre budgétaire. Cela a eu un impact négatif sur les politiques de formation du personnel, imputées aux budgets des collectivités territoriales qui ont été fortement réduits (à l'exception de la formation liée à des obligations prévues par la loi). En particulier, entre 2010 et 2011, les dépenses en matière de formation ont diminué presque de moitié.

Il convient à cet égard de souligner que toutes les collectivités locales assurent principalement la formation du personnel avec des ressources propres ; l'utilisation de financements extérieurs (qui ne sont pas d'ailleurs soumis aux contraintes des finances publiques) ne semble pas jusqu'à présent dans l'ensemble particulièrement considérable. En dehors des fonds européens, il convient de rappeler que l'Institut National de la Sécurité Sociale (INPS) accorde des bourses d'étude aux agents publics, dans le cadre de conventions passées avec les administrations intéressées pour la formation de leur personnel.

Presque toutes les collectivités territoriales ont réduit l'investissement dans la formation, ce qui confirme que les ressources financières sont maintenant le principal problème, une difficulté qui concerne environ 70 % des administrations. La nécessité de concilier la formation avec les obligations professionnelles a été, en revanche, pendant de nombreuses années, le premier facteur critique.

La contraction de l'engagement de formation semble avoir finalement quelque peu diminué dans les régions, mais elle est bien évidente dans les provinces, même à cause de l'incertitude liée à l'attente d'une profonde modification institutionnelle de ces collectivités. Elles étaient destinées à être supprimées par la révision de 2016, mais – à la suite du référendum qui a rejeté la loi constitutionnelle – les provinces continuent à exister dans le système italien, bien que transformées, en 2014, en collectivités de deuxième niveau, avec des organes pas directement élus et avec des fonctions de base définies par la législation nationale (tandis que les fonctions « non essentielles » ont été réorganisées par les différentes régions, avec leurs propres lois).

Les effets les plus importants de la crise ont été constatés dans les communes, où la diminution des ressources a été accompagnée par la réduction numérique et dimensionnelle des structures dédiées à la gestion des activités de formation et par la contraction des activités de programmation et d'évaluation relative à la formation.

La nécessité de réaliser une profonde révision budgétaire n'a pas seulement réduit les ressources disponibles pour les interventions de formation non obligatoires (établies par la convention collective nationale du 1er avril 1999, déjà mentionnée, relative aux régions et collectivités locales), mais a également affecté le roulement du personnel, érodant à la base la possibilité de formation à la fois initiale et continue, en raison d'une charge accrue de travail des agents publics en service.

Les collectivités territoriales ont essayé de répondre à la nécessité de limiter les coûts, grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources, en réduisant les missions et le recours à des formateurs et formatrices externes, publics et privés, avec une augmentation correspondante des initiatives d'autoformation dispensées par l'administration d'appartenance ou par une école interne. Le choix de cours de courte durée, plus professionnalisants et plus directement liés aux activités de la collectivité territoriale, est actuellement prédominant.

Les pratiques du passé ont cependant une capacité surprenante à survivre.

Les enquêtes menées par l'ENA (qui, rappelons-le, sont effectuées sur échantillon) montrent que l'activité de formation continue est pour la plus grande partie réalisée « sur catalogue », par des sujets externes à la collectivité territoriale (environ 50 %). Pour des raisons plus ou moins nobles, les autorités locales et régionales s'adressent aux entreprises privées de formation, directement – après une étude de marché – ou en effectuant des appels d'offres spéciaux.

La formation peut également être dispensée par des sujets publics externes à la collectivité territoriale. Au niveau national, il existe des programmes de formation continue dont l'activation peut être requise par chaque administration, à la fois nationale et locale, en assumant les coûts relatifs. On peut avoir des accords avec des institutions spécifiques, telles que l'ENA – qui organise des *masters*, des cours et des séminaires – et *Formez PA* (qui offre des cours et des journées de formation, même par vidéoconférence ou à distance, sur des thèmes d'intérêt particulier pour les autonomies régionales et locales, tels que la participation aux projets pour l'utilisation des fonds structurels européens).

La formation délivrée par les Universités (ou par d'autres établissements d'enseignement supérieur) actives sur le territoire de référence de la collectivité régionale ou locale représente environ un quart du total et elle est réalisée grâce à la participation des agents publics à des conférences, des colloques et, des séminaires. Les activités de formation sont cependant organisées principalement sur la base des demandes des administrations, en offrant souvent aux participants la possibilité de suivre des cours spécialisés, quelle que soit la possession d'un diplôme universitaire. Cette modalité a obtenu un succès croissant, car elle s'adresse à tous les agents publics. Les cours sont donnés par des professeurs d'université, dans des lieux qui sont aisément accessibles, sans frais de permanence hors siège, pour un nombre suffisant d'heures d'étude concentrées dans une période relativement brève (généralement quelques mois), sur des questions d'importance spécifique pour les collectivités territoriales.

On constate l'augmentation au fil du temps de la formation dispensée directement par les régions et les collectivités locales, sur la base d'une préalable planification interne de cours spécifiques, qui sont ensuite donnés par un personnel qualifié. Cette modalité réduit évidemment d'une façon considérable les coûts. Les approfondissements thématiques se révèlent être faits « sur mesure » et sont strictement liés aux nécessités spécifiques des collectivités territoriales. Les cours conçus sur demande précise des administrations ont légèrement augmenté (en particulier dans les régions, où les cours « par projet » prévalent sur les cours « sur catalogue ») et les cours à la carte, sur demande des agents publics, ont diminué.

En outre, dans le cas des communes, le recours spécifique à des initiatives en matière de formations déroulées en association entre différentes administrations a considérablement augmenté, toujours pour des raisons d'économies.

En ce qui concerne les modalités pratiques de la formation, les cours dans une salle de classe prédominent, il y a peu de laboratoires, l'apprentissage en ligne n'est pas assez développé ; on expérimente parfois des formes alternatives telles que le contrôle du suivi, le tutorat, le travail de groupe, ainsi que des processus informels de diffusion des connaissances. Il ne semble pas y avoir un rejet radical ou un désintérêt pour d'autres modalités de formation, mais plutôt une faible circulation informative et une insuffisante valorisation des expériences réalisées par chaque collectivité territoriale.

L'agent public, participant aux cours sur demande de son administration, est rémunéré pour les heures de formation, et, si le transfert et le séjour hors siège sont nécessaires, les frais de voyage sont remboursés. La formation implique en général également l'achat et la fourniture de livres (magazines et publications, l'achat d'outils et l'accès en ligne aux sites Internet des organisations de secteur), afin de permettre le maintien des compétences acquises et la mise à niveau individuelle. Il est en outre prévu par la convention collective nationale de travail que l'agent public, qui s'inscrit, par choix et à ses frais (donc en dehors de la formation délivrée par l'administration), à des cours d'enseignement secondaire ou universitaire, peut bénéficier de 150 heures rémunérées de formation, avec des modalités de reconnaissance différente, définies par chaque administration (sur la base de certificats de participation aux cours, plutôt que de réussite aux examens) ; une permission d'absence pour la journée, avec un maximum de 8 jours d'absence, pour passer les examens (documentés par la certification de la participation à ces derniers), est admise.

Une loi de 2001 permet aux agents publics de suivre un cours de doctorat en Italie et à l'étranger, tout en bénéficiant du maintien de leur rémunération. Pour éviter les abus, une loi de 2010 exige que cela soit compatible avec les exigences de l'administration, sans toutefois établir directement un lien de cohérence entre l'enrichissement culturel découlant des études doctorales et la professionnalité requise dans le secteur où l'agent public travaille.

Les activités de formation doivent normalement être ciblées sur l'acquisition des connaissances strictement liées aux compétences professionnelles spécifiques et aux fonctions institutionnelles de la collectivité territoriale.

Le besoin de formation continue des agents publics est lié dans une large mesure à quatre domaines spécifiques. Le secteur juridique se distingue par son importance, avec des cours ayant surtout le but de satisfaire les exigences de mise à niveau des connaissances du personnel dans ce domaine. Il y a lieu ensuite de souligner les autres domaines que sont le domaine économique et financier, l'informatique et le domaine technique spécialisé, plutôt

hétérogène, qui comprend les matières inhérentes au territoire, à l'environnement, à l'urbanisme (mais aussi des sujets concernant la culture, le social et la législation de secteur).

Les différents niveaux d'approfondissement et l'ampleur des thèmes abordés dépendent des fonctions exercées par l'agent public dans l'administration, de l'impact des changements normatifs nationaux et de la nature des processus de révision organisationnelle interne de la collectivité territoriale.

Au sujet de la qualité des activités de formation, les informations disponibles montrent que les expériences d'évaluation, malgré leur augmentation tendancielle, sont étroitement liées à l'existence d'outils de planification formative. En l'absence de l'une, les autres manquent aussi. Par conséquent, cela signifie que l'activité de formation n'est pas planifiée, ni évaluée dans la moitié des communes.

Le projet de formation adopté par les régions et les collectivités locales peut prévoir, notamment dans les collectivités plus grandes, la constatation du *feedback* (en général au moyen de la compilation d'un questionnaire par la personne qui a bénéficié de l'activité de formation), en relation avec la qualité de l'enseignement donné, du degré d'approfondissement des sujets traités, mais aussi de signaler d'éventuelles activités de formation supplémentaires, considérées comme appropriées. Il est également prévu une vérification de la part du responsable du bureau auquel l'agent public appartient, sur l'amélioration des performances professionnelles de l'employé, obtenues grâce à la formation.

Compte tenu de ce qui a été observé jusqu'ici, les facteurs critiques, qui ralentissent la convergence des administrations territoriales vers un modèle général et partagé de formation des agents publics locaux, se révèlent évidents.

Dans l'ensemble, la formation dans les collectivités territoriales italiennes, vise en général, la remise à niveau et ne s'inscrit pas dans des projets spécifiques relatifs à la réalisation d'actions de réorganisation, de réforme, de restructuration d'une fonction, d'un service ou du système organisationnel. La formation est souvent programmée de manière impromptue, près de sa réalisation, pour un temps limité (sauf dans les régions, où elle a généralement un caractère pluriannuel) ; elle est centrée sur des processus de réforme déjà en cours, plus que sur la formulation de projets d'innovation et sur leur mise en œuvre.

Il faut ajouter, en outre, que le suivi des résultats de l'activité de formation semble être faible, et en tout cas peu significatif, confirmant ainsi la fonctionnalisation prédominante de la formation à une simple mise à niveau du personnel, selon des standards très généraux, afin de faire mieux comprendre aux agents publics le contenu de réformes introduites par le législateur national et de permettre leur meilleure exécution.

Il convient de relever aussi la persistance de déséquilibres significatifs entre le Centre-Nord et le Sud du Pays, entre collectivités territoriales de grandes et petites dimensions, entre celles qui sont structurellement capables de développer des activités efficaces de programmation et d'autres moins équipées.

Dans ce contexte, il faut signaler en outre le faible rôle proactif des universités ; elles ne contribuent pas encore de façon adéquate à l'élaboration de suggestions utiles pour améliorer la formation des agents publics.

Enfin, il n'existe ni de base de données commune, ni d'organisme capable de coordonner les processus de formation des collectivités territoriales. Il y a, en revanche, au niveau national, l'Observatoire des besoins de formation de l'administration, créé en 2001, qui a développé un système informatique pour la gestion des processus de formation, fondé sur des banques de donnés interactives, gérées par l'ENA, à disposition des administrations centrales qui le demandent.

V. QUELQUES REMARQUES SUR LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

Sur la base de ce qui a été dit jusqu'ici, il est évident que la formation du personnel, considérée sous tous ses aspects – formation initiale, continue et de mise à niveau – devrait assumer un plus grand poids et une dimension plus structurée dans les stratégies des collectivités territoriales.

Si nous regardons la formation des élus locaux, la situation apparaît encore plus problématique et nuancée que celle des agents publics territoriaux.

Il ressort des informations tirées de la base de données du ministère de l'Intérieur (mises à jour au mois de mai 2019) qu'il y a 945 parlementaires nationaux, 1.005 élus dans les régions, 1.318 dans le niveau intermédiaire et 105.215 dans les communes, dont 18 896 dans celles de plus de 15 000 habitants. Les femmes représentent, dans l'ensemble, 28,10 % des élus. La répartition par âge montre que, à la différence des agents des administrations territoriales, la plupart des élus locaux se placent dans la tranche 41-50 ans, suivie des tranches 51-60 et 31-40 ans.

En ce qui concerne le niveau d'éducation, il y a 4 020 élus sans aucun diplôme ou avec seulement un certificat d'études primaires. 15 243 personnes ont un diplôme d'enseignement secondaire inférieur, un titre équivalent ou semblable, tandis que 44 522 élues et élus locaux ont un diplôme professionnel ou d'enseignement supérieur ; enfin, les élus avec un diplôme universitaire ou des spécialisations post universitaires sont au nombre de 35 570.

En référence à l'emploi exercé avant l'élection, 1 174 élus sont retraités et 873 n'ont pas d'emploi, 354 travailleurs proviennent du secteur agricole, 6 005 du commerce, 13 926 de l'industrie et environ 25 000 des activités managériales (professions qui exigent une qualification spécifique), plus de 78 380 appartiennent à des secteurs les plus divers (activités artisanales, activités non qualifiées, etc.).

Il n'y a pas de relevés officiels des activités de formation dispensées aux élus des collectivités territoriales. Quelques remarques paraissent donc opportunes à cet égard, pour mieux illustrer certains changements qui se sont produits dans une dynamique qui continue d'évoluer.

Pendant presque un demi-siècle, après la Seconde Guerre mondiale, la scène politique italienne a été dominée par la présence de puissants partis de masse, très structurés, largement répandus sur le territoire national.

La classe politique périphérique se formait dans ce contexte. Les administrateurs locaux – maires, présidents de provinces, assesseurs – illustraient souvent les problèmes de leurs collectivités dans les sièges des partis, des syndicats ou dans ceux des organisations qui étaient parallèles à l'Action Catholique (où se formait la classe politique du parti dominant pendant plus de quarante ans), en stimulant et préparant les jeunes à assumer des fonctions dans les collectivités territoriales.

La formation des élus s'achevait sur le terrain, d'abord dans les assemblées des administrations locales, puis dans les gouvernements locaux, moyennant un *cursus honorum* graduel, qui rappelle le parcours qui était typique de la IVè République française. Il était fréquent de voir le passage, au fil du temps, du rôle de conseillère et conseiller d'une commune à celui de membre du gouvernement de la même collectivité, puis au conseil de la province et au rôle d'assesseur.

La mise en place effective des régions, en 1970 (avec un fort retard par rapport à leur prévision constitutionnelle), poussa les partis italiens à entrer dans une phase d'activité de formation plus intense, afin de mettre à niveau les connaissances d'une classe politique périphérique qui, dans une large mesure, avait déjà fait son expérience dans les collectivités locales.

Pendant plusieurs décennies, certains partis avaient des écoles nationales bien structurées, pour les cadres destinés aux positions politiques les plus importantes ; on pouvait accéder à ces rôles élevés, en général, après un itinéraire qui passait par des fonctions dans la machine périphérique du parti et des responsabilités dans les collectivités territoriales.

Avec la chute du mur de Berlin, les scandales révélés en 1992 par la magistrature italienne – dans l'opération « Mains propres » – et l'épuisement des ressources financières d'origine étrangère ou liées à la corruption (un mal destiné toutefois à revenir avec force dans la société italienne), le vieux régime des partis s'est effondré et ce qu'on appelle communément la « deuxième République » commença à exister, même si la Constitution reste toujours celle qui est entrée en vigueur en 1948.

À la personnalisation des nouveaux partis italiens, tant au niveau national que périphérique – grâce également à l'introduction de formes d'élection directe ou de substantielle investiture populaire des présidents des collectivités territoriales –, au militantisme désormais réduit et à la faiblesse financière de la machine organisationnelle, à la fragilisation du rapport aux corps intermédiaires de la société (comme, par exemple, les syndicats), correspond un changement profond dans les processus de sélection du personnel politique qui accède à des responsabilités périphériques et souvent nationales par cooptation par le haut, sans apprentissage sur le terrain ; le dernier caractérisait le *cursus honorum* des phases précédentes.

Le système politique italien favorise une reproduction « de caste » de la classe politique (surtout au Sud) et la formation des nouveaux élus a parfois lieu au sein même des familles, grâce à la présence d'autorités périphériques engagées à garantir, avec leurs enfants, la continuité dans le contrôle politique du territoire.

La faiblesse croissante des partis et la crise profonde de leur rôle de formation coïncident avec la prolifération progressive de fondations créées par des dirigeants politiques, qui reconstituent l'ancien système de courants dans une nouvelle forme. Ces fondations sont souvent soutenues par des financements peu transparents et par des banques actives au

Les débats et les initiatives culturelles visent plus à la propagande et à la recherche de nouveaux militants qu'à la préparation sérieuse d'une classe politique compétente et apte aux tâches à accomplir, dans les différents niveaux du système institutionnel.

En 2015, cependant, à l'initiative de l'ancien Président du Conseil des ministres Enrico Letta, la nouvelle École de politiques – à noter, non de politique – a été créée ; cette École est ouverte à un très petit nombre de jeunes de différentes orientations.

Dans cet espace vide, il y a des expériences intéressantes, comme, par exemple, les parcours « diocésains » de formation politique, organisés par l'Église catholique génoise et ouverts aux candidats des différents partis aux élections locales.

Le fort rajeunissement de la classe politique italienne, depuis 2013 (également en relation avec l'émergence du Mouvement 5 étoiles), met en évidence un personnel plus jeune, très motivé mais pas doté de formation adéquate et d'expérience sur le terrain.

Le pourcentage des juristes (surreprésentés depuis longtemps dans la vie politique italienne) baisse considérablement et le nouveau personnel se révèle moins polyvalent que le précédent, par rapport aux scénarios institutionnels, économiques et sociaux, qui ont radicalement changé et sont désormais marqués en même temps par le transfert de fonctions vers le bas et vers le niveau transnational, dans un contexte de « glocalisation » progressive.

On s'efforce dans une certaine mesure de suppléer à la faiblesse des élus locaux par le biais d'activités de formation dispensées par l'Association des Communes italiennes (ANCI), par celles des Provinces (UPI) et par des associations auxquelles participent des universités aussi ; ces sujets organisent, à travers leurs antennes périphériques, des évènements visant à approfondir les changements les plus importants, non seulement normatifs, mais aussi relatifs à la gouvernance locale et aux problèmes des territoires.

Ce sont les agents publics (quelquefois liés, de façon plus ou moins étroite, aux partis) qui participent en grande majorité à de telles initiatives ; mais, dans certains cas, on signale aussi la présence des membres plus sérieux de la classe politique périphérique, conscients de la nécessité d'enrichir et de mieux cibler leur préparation.

Dans certains cas, la nature composite du programme de formation et de l'audience devient un facteur de contamination entre des sphères qui doivent rester mieux séparées, plus qu'une valeur ajoutée positive.

Il convient de mentionner également l'activité épisodiquement organisée par les différentes régions, parfois en collaboration avec les universités et des sujets privés. La participation des élus apparaît dans ce cas beaucoup moins considérable.

Au cours des dernières années, ces initiatives semblent en tout cas diminuer en nombre et importance, non pas du fait de la démotivation des autorités territoriales, mais plutôt suite à la réduction des ressources disponibles, qui est – nous l'avons déjà rappelé – la retombée périphérique des processus d'assainissement des budgets nationaux, dans une phase de faiblesse des finances publiques italiennes.

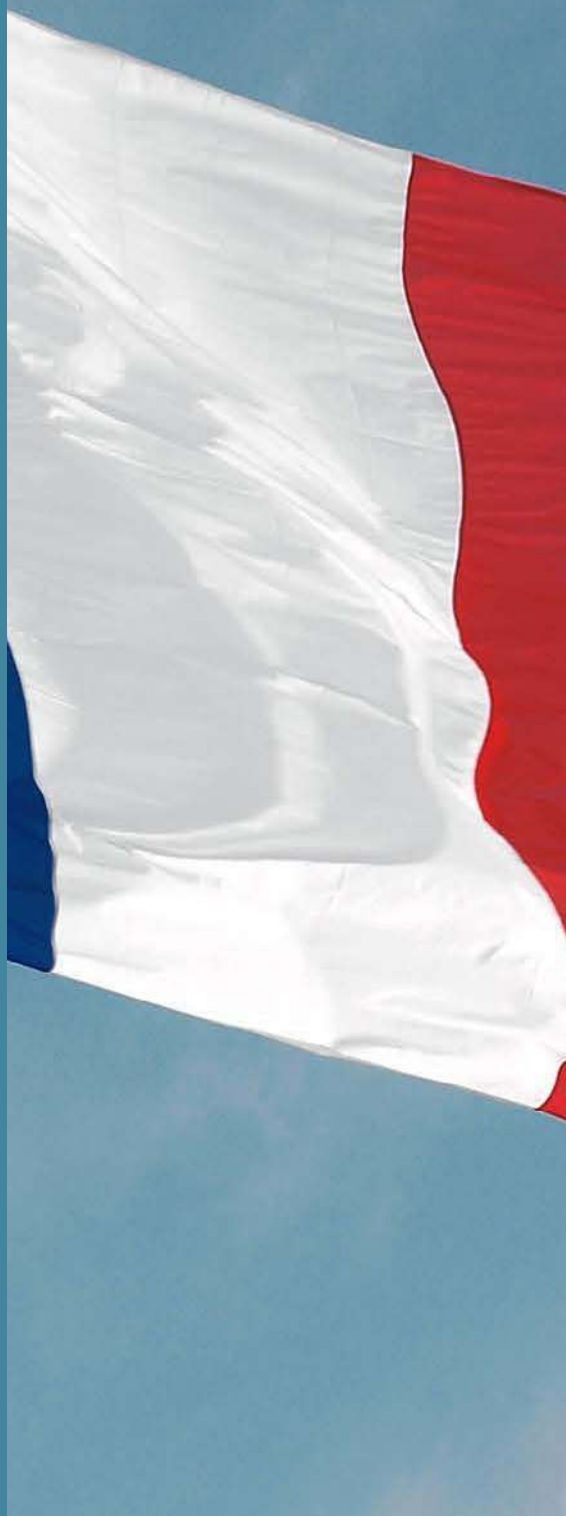
Enfin, ce qui manque encore, c'est un engagement général pour développer des synergies en matière de formation avec d'autres collectivités territoriales européennes de même niveau,

qui permette de mieux comprendre les problèmes communs, de vérifier les effets des solutions expérimentées ailleurs, de favoriser la circulation des nouvelles idées et des meilleures pratiques administratives. Même si les obstacles ne manquent pas, la vaste et importante recherche, dans laquelle cette étude s'inscrit, peut significativement contribuer à accroître la prise de conscience d'un nouveau parcours, encore largement inexploré, qui s'ouvre devant nous.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DE LA FRANCE



LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX ET DES ÉLUS LOCAUX EN FRANCE

Par Stéphane Guérard et Pierre Camus

INTRODUCTION COMMUNE (Pierre Camus et Stéphane Guérard)

Les agents publics locaux et les élus locaux constituent deux catégories d'acteurs de l'action publique locale qui n'ont pas la même histoire, ni les mêmes missions.

En effet, les élus locaux représentent le peuple et fixent un cap politique, ils bénéficient d'une légitimité politique, leur permettant d'être les premiers décideurs en matière d'action publique ; mais ils n'ont pas la certitude de la permanence « professionnelle », puisqu'ils peuvent être démis de leurs fonctions par la perte des élections. Alors que les agents publics locaux pilotent techniquement les politiques publiques décidées par les élus et sont, à l'heure actuelle, pour la majorité d'entre eux, recrutés par « concours », et bénéficient ainsi d'un statut juridique relativement protecteur.

Mais, depuis la consécration, le développement et l'approfondissement de la décentralisation, ils se retrouvent face à des enjeux communs : augmentation et complexification des compétences locales, émergence et institutionnalisation de l'intercommunalité et impact du droit de l'Union européenne, dans un contexte de plus en plus tendu de contraintes financières.

Dans une telle configuration, la formation est un enjeu à de multiples niveaux. En effet, ces deux catégories d'acteurs se trouvent confrontés à des conjonctures (économiques, européennes, institutionnelles), qui nécessitent de penser le besoin d'une formation pour permettre l'ajustement de la professionnalisation de ces deux publics à la complexification des affaires locales.

Bien que soumis aux mêmes enjeux locaux, mais du fait de leurs positionnement et rôle différents, une « formation unique » pour ces deux publics n'existe pas, n'est pas possible voire souhaitable.

Au contraire, chacun dispose d'un droit à la formation distinct de l'autre.

Ainsi, pour la fonction publique locale ou territoriale, le processus de formation professionnelle se situe en début de carrière sous la « formation initiale » (après la réussite à un concours administratif pour les futurs agents publics locaux titulaires ou la signature d'un contrat pour les non titulaires), la formation est donc « initiale » ; mais, ce processus de formation se poursuit aussi durant toute la carrière, la formation est aussi « continue », pour tous ces agents publics, quel que soit leur « régime juridique » (statutaire/titulaire ou non).

Pour les élus locaux, distinguer la formation initiale de la formation continue n'a pas vraiment de sens, dans la mesure où, dans le cadre de la démocratie représentative française, la seule qualité de citoyen habilite à briguer légitimement les mandats électoraux et non un quelconque niveau de formation initiale. Également, et à la différence de la majorité des agents publics locaux, ils ne sont pas, en principe, censés « faire carrière ». Même s'ils consacrent leur vie à des mandats d'élu, local et/ou national, il n'est pas sûr que leur carrière politique se déroule exclusivement au sein de la même structure publique.

Mais, même différenciée, il n'en reste pas moins que la « formation professionnelle », ou plus exactement « la formation » des agents publics locaux comme celle des élus locaux, est aujourd'hui unanimement considérée comme incontournable, voire indispensable en France.

Il existe donc une certaine différence entre la « carrière » des agents publics locaux (I) et la « vie politico-professionnelle » des élus locaux (II), ce qui justifie de traiter, distinctement et successivement, la question de leurs formations.

I. LES FORMATIONS, INITIALE ET CONTINUE, DES AGENTS PUBLICS LOCAUX (Stéphane Guérard)

« La formation initiale et continue des agents doit jouer pleinement son rôle d'instrument privilégié, et de la valorisation professionnelle des agents, et de l'adaptation de leurs qualifications aux évolutions des missions et des métiers »[1].

D'ailleurs l'alinéa 1 et 2 de l'article 22 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que *« Le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie est reconnu aux fonctionnaires. Il favorise leur développement professionnel et personnel, facilite leur parcours professionnel, leur mobilité et leur promotion ainsi que l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants. Il permet l'adaptation aux évolutions prévisibles des métiers. Il concourt à l'égalité d'accès aux différents grades et emplois, en particulier entre femmes et hommes, et à la progression des personnes les moins qualifiées ».*

La politique de formation est ancienne pour les agents publics locaux ; souvent exercée en interne, à l'intérieur des collectivités locales, plus spécifiquement des communes, elle s'est « nationalisée » avec la création du Centre de formation des personnels communaux (CFPC).

La première loi, adoptant des mesures spécifiques pour les agents publics communaux, fut votée le 23 octobre 1919 ; elle obligeait les communes de plus de 5000 habitants à élaborer un statut pour leur personnel[2]. Cette obligation fut généralisée pour l'ensemble des communes françaises, employant du personnel à titre permanent, avec le vote de la loi du 12 mars 1930. Par suite, la première véritable école de formation des personnels communaux, dénommée l'École nationale d'administration municipale (ENAM) a été créée à Paris en 1922 : elle se développa en créant un centre à Lille (1923) et un autre à Strasbourg (1931). L'ENAM s'est, dès l'origine de sa création, positionnée comme une école de préparation aux fonctions communales ; elle a ainsi initié la formation initiale de la fonction publique territoriale de l'époque.

1- Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, NOR: PRMX8910096C

2- À défaut, un statut-type, fixé par le décret du 10 mars 1920, s'appliquait. Il fut remplacé par un décret du 12 janvier 1938, pris en application de la loi du 12 mars 1930.

Mais, elle n'a jamais été une école de perfectionnement, visant à promouvoir la formation continue des agents publics communaux. De 1923 à 1939, l'ENAM a formé 2000 élèves, sachant que 90 % des employés des communes françaises en étaient diplômés.

Cette école a été initiée par Henri Sellier (1883-1943) qui déclarait, lors du 5e Congrès de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, qui s'est tenu à Londres des 25 au 28 mai 1932, que « *Nul ne devrait pouvoir accéder aux fonctions supérieures [communales] s'il n'a suivi l'enseignement spécial, s'il ne compte une certaine pratique de l'administration acquise dans les échelons inférieurs, et s'il ne possède les qualités qui sont nécessaires à ceux qui sont appelés à diriger un service* ».

Avant la Seconde Guerre mondiale, l'Association des élèves et des anciens élèves de l'ENAM ainsi que ses enseignants souhaitaient promouvoir un dispositif de formation continue, qui ne verra pas le jour à cause de la Seconde Guerre mondiale.

Il faudra alors attendre le premier vrai statut (national) des agents publics communaux, concrétisé par la loi n° 52-432 du 28 avril 1952, devenu le Livre IV du Code des communes, pour que la réflexion sur la formation des agents publics communaux soit relancée. En effet, après la Seconde guerre mondiale, ces derniers étaient alors recrutés soit directement par le maire (ses proches collaborateurs) sous réserve de condition de diplômes, soit par concours[3].

En 1962, fut créée sous l'influence du ministère de l'Intérieur, et avec le soutien de l'Association des maires de France, l'Association nationale d'études municipales (ANEM), afin de mieux former les agents publics communaux, en les préparant aux concours et en leur offrant des actions de formation en partenariat avec les universités. Cela était d'autant plus utile que la fonction publique communale était passée de 108.115 agents en 1937 à 358.340 en 1962. Toutefois, là encore, l'ANEM s'intéressait principalement à la formation initiale desdits agents. Apportant une aide, même à distance, à la préparation des concours administratifs, elle a incidemment contribué au développement des prémisses d'une politique de formation continue dans la fonction publique territoriale.

À la veille de la réforme de 1972, cette fonction publique comptait même jusqu'à 460.775 personnes. Ainsi, la loi n° 72-658 du 13 juillet 1972 a créé, dans une période où la formation continue était valorisée, parce que symbole de promotion sociale, le Centre de formation des personnels communaux (CFPC)[4]. Ce centre, établissement public unique, préparait les agents communaux aux concours afin de les perfectionner et leur permettre d'accéder aux emplois supérieurs. Le CFPC a aussi mis en place une déconcentration sous forme de délégations régionales ou interdépartementales ; celle-ci fut réalisée définitivement en 1978. Pour préparer les agents aux concours, le CFPC a passé un grand nombre de conventions avec les universités créant des CURET (Centres universitaires régionaux d'études territoriales). Ils ont disparu avec la création du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

3- Les communes d'au moins 40 agents organisaient elles-mêmes leur concours, celles étant en-dessous de cette barre devaient s'affilier à un syndicat de communes pour y procéder ; la gestion statutaire pouvait donc faire l'objet d'une coopération intercommunale.
4- Ce centre fut créé sous forme d'EPA national, géré de manière paritaire (élus communaux et représentants syndicaux du personnel) et associait, au sein du conseil d'administration, des représentants de l'État (ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur) ainsi que des personnalités qualifiées.

Mais, dans le prolongement de l'Acte I de la décentralisation, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, complétée par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 en matière, spécifiquement, de formation professionnelle, a dissous le CFPC pour créer, d'une part, les centres régionaux de la FPT (un par région), et d'autre part, le Centre national de la FPT (CNFPT).

La loi du 12 juillet 1984 a été, entre autres, modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Cette dernière loi a consacré, au bénéfice des agents publics locaux, tant titulaires que contractuels, le « droit à la formation professionnelle tout au long de la vie » (FLTV). Le FLTV est le droit reconnu à tout individu, tout au long de son existence, d'acquérir des connaissances, des qualifications et des compétences et de faire reconnaître la valeur de son expérience, dans une perspective personnelle, citoyenne, sociale, professionnelle ou liée à l'emploi.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la Transformation de la fonction publique a modifié a minima un droit de la formation professionnelle dans la Fonction publique déjà bien développé et complet (art. 58 à 62, en particulier).

Désormais, les agents publics locaux peuvent bénéficier, en début de carrière, d'une formation initiale [« formation d'intégration et de professionnalisation » (FIP)] voire de l'apprentissage ; de même qu'en cours de carrière, leur est offerte une « formation continue », enrichie de nombreux outils de formation allant du plan de formation au droit individuel de formation (DIF), sans oublier le congé de formation professionnelle (CFP), le compte personnel de formation (CPF), le livret de formation (LF), le bilan de compétence (BC), ou encore, la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Par voie de conséquence, l'étude de la « formation tout au long de la vie (professionnelle) » dans la fonction publique locale ou territoriale en France implique de donner un rapide état chiffré de cette dernière (A), puis d'étudier classiquement les dispositifs de formation initiale (B) et continue (C), avant d'en donner une lecture autant constructive que critique (D).

A. L'ÉTAT DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE EN FRANCE

En France, les agents publics locaux sont au nombre de 1,915 million – soit 1,737 « équivalent temps plein » (ETP) ou « agents à temps complet » – au 1er janvier 2019, sur un total de 5,56 millions de personnes travaillant dans les trois fonctions publiques françaises [outre la fonction publique territoriale ou « FPT », réunissant les agents publics locaux, il existe la fonction publique d'État ou « FPE » (2,47 millions de personnes) et la fonction publique hospitalière ou « FPH » (1,178 million de personnes)], représentant près de 22 % de la population active totale française au 31 décembre 2020[5].

5- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres, édition 2020*, Ministère de la transformation et de la Fonstion publique, mars 2021.

La FPT comporte 9,7 % de cadres supérieurs, regroupés dans la « catégorie A », 14,7 % de cadres intermédiaires composant la « catégorie B » et 75,6 % de personnels d'exécution inclus dans la catégorie C ; dans les années à venir, l'encadrement va se renforcer et le personnel d'exécution va diminuer au fur et à mesure de l'externalisation par le biais de contrats de concession de la gestion d'un grand nombre de services publics locaux de base. Ce qui devrait entraîner mécaniquement une augmentation et un alourdissement du coût de la FPT alors même que l'État baisse ses dotations budgétaires.

La très grande majorité des agents publics sont des titulaires (77 %) ; c'est une fonction publique majoritairement féminisée, même aux postes de catégorie A (51,2 %), alors qu'il y a beaucoup moins de cadres féminins dans la FPE (49,1 %).

La majorité des 1,915 million d'agents publics locaux travaillent pour les communes françaises, soit 52,6 % d'entre eux, 14,6 % pour les départements, 4,9 % (seulement) pour les régions ; 27,9 % de la FPT travaillent pour des établissements publics locaux, le plus souvent au demeurant « communaux ».

Le salaire net moyen dans la FPT est de 2.259 € contre 2.370 € dans la FPE et 2.117 € dans la FPH ; à titre de comparaison, en France, le salaire net moyen dans le secteur privé est de 2.369 €.

Pour terminer la présentation de la FPT, il est important de souligner que les agents publics locaux sont soumis à un régime juridique, composé de nombreux règlements et lois, dont les plus importantes sont la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (posant les principes généraux régissant les fonctions publiques), la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale ainsi que le décret n° 88-145 du 15 février 1988 portant statut des non titulaires (principalement des « contractuels ») de la fonction publique territoriale.

Fait donc cruellement défaut, en droit français, un véritable « Code de la Fonction publique ».

B. LA « FORMATION INITIALE » DES AGENTS PUBLICS LOCAUX FRANÇAIS

La formation est une clé d'entrée dans la fonction publique par la voie de l'alternance pour des emplois peu ou plus qualifiés ; la formation initiale accompagne alors l'entrée dans la fonction publique, elle lui est même, ici, consubstantielle (1 et 2).

Plus classiquement, les lauréats de concours administratifs des catégories A, B ou C sont astreints, en vertu du 1° de l'article de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, à suivre, lors de leur entrée en fonction, une formation d'intégration (3), à laquelle succède, dans le cadre du premier emploi, une première formation de professionnalisation dite « au premier emploi » (4).

1. L'APPRENTISSAGE

Expérimenté en 1992 puis pérennisé en 1997 (loi n° 97-940 du 16 octobre 1997) dans la fonction publique, l'apprentissage, et le contrat y afférent, sont aujourd'hui régis par les articles L 6221-1 à L 6227-12 du Code du travail. L'apprentissage s'inscrit donc dans un parcours de formation diplômant qui peut même permettre à l'apprenti d'acquérir des diplômes supérieurs de master ou d'ingénieur, par exemple.

Le contrat d'apprentissage est un contrat de droit privé, le plus souvent de deux ans, qui peut être passé entre une collectivité territoriale et/ou un établissement public, local ou territorial, avec un apprenti.

L'apprenti, âgé au minimum de 16 ans et en principe (sauf en cas de situation de handicap, par exemple) de 25 ans maximum, est alors à mi-temps en emploi et à mi-temps en formation diplômante. La réussite au diplôme est d'ailleurs une obligation contractuelle.

De plus, tous les frais de formation sont pris en charge par la personne publique employeuse. L'apprenti bénéficie aussi de congés payés, de congés maladie et de congés examen. Sachant que le CNFPT prend en charge 50% des frais de formation de l'apprenti (L.n°84-53, 26 janv. 1984, art. 12-1-I-5°, créé par la l'article 62 de la loi n°2019-826 du 6 août 2019).

L'employeur public désigne en son sein un maître d'apprentissage et rémunère l'apprenti, de même que l'État couvre ses cotisations sociales. Un tuteur pédagogique suit aussi l'apprenti et sert de relais entre l'employeur public et l'organisation de la formation diplômante.

2. LA FORMATION « AU SECOURS » DE PUBLICS EN DIFFICULTÉ

L'article 38 bis de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que les jeunes gens âgés de vingt-huit ans au plus, qui sont sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue, et ceux dont le niveau de qualification est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel, peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, être recrutés dans des emplois du niveau de la catégorie C par les collectivités et établissements publics locaux ou territoriaux. Cette possibilité peut aussi bénéficier à des personnes en situation de chômage de longue durée, âgées de 45 ans et étant bénéficiaires de minima sociaux.

Ils sont recrutés par des contrats de droit public, ayant pour objet de leur permettre d'acquérir, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au cadre d'emplois dont relève cet emploi. Ils sont naturellement rémunérés mais le suivi et la réussite de cette formation conditionnent leur titularisation dans le cadre d'emploi de la fonction publique territoriale auquel correspond l'emploi qu'ils occupent.

Leur contrat peut durer, en principe, de 12 à 24 mois maximum et ils sont rémunérés pour travailler chez leur employeur public et pour suivre la formation dans un organisme agréé de formation. Ils exercent donc leur contrat en alternance.

Ce contrat rappelle la formule de l'apprentissage, à la double exception près que, d'une part, il est réservé à des personnes en situation d'échec scolaire et/ou d'exclusion, et que d'autre part, cette formule peut permettre la titularisation du bénéficiaire.

3. LA FORMATION D'INTÉGRATION DU LAURÉAT DE CONCOURS

Elle est régie par le a du 1° de l'article 1 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984, complété par les articles 1 à 10 et 17 à 19 du décret n°2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux. Elle vise à favoriser l'intégration du fonctionnaire stagiaire à s'adapter et à acquérir des savoir-faire.

C'est le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT : www.cnfpt.fr), qui est chargé de l'organisation et de la dispense de cette « première » formation initiale comme d'ailleurs, en principe, de toutes les formations destinées aux fonctionnaires territoriaux (loi n° 84-53, 26 janv. 1984, art. 12-1-I).

À cet égard, et afin de mettre en place et gérer tout un programme de formations initiales et continues mises à disposition des collectivités locales et de leurs établissements publics, et ce, en application du 1° de l'article 12-2 de la loi sus citée du 26 janvier 1984, le CNFPT reçoit « *une cotisation obligatoire versée par les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les maisons départementales des personnes handicapées, ayant au moins, au premier janvier de l'année de recouvrement, un emploi à temps complet* (ETP) *inscrit à leur budget* ». Elle est actuellement de 0,9 % de la masse salariale brute de chaque employeur public d'au moins un ETP, alors que le budget formation de la fonction publique de l'État ou de la fonction publique hospitalière avoisine les 2 à 3% de celle des employeurs publics concernés !

Ce qui explique que le CNFPT assure 65 % des actions de formations en moyenne et par an à destination des agents publics locaux, d'autant que près de 20 % du reste du marché de la formation desdits agents se déroule en interne et donc à l'intérieur des collectivités locales, dont dépendent les agents formés. Ce qui laisse une portion congrue (15 % du marché) pour d'autres organismes, publics ou privés, de formation.

Cette formation vise donc à doter le « nouveau fonctionnaire » de connaissances sur l'environnement territorial, spécialement sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales, mais aussi sur le droit de la fonction publique.

Depuis le 1er janvier 2016, elle est dispensée sur 10 jours pour les fonctionnaires stagiaires de catégories A et B et sur 5 jours pour ceux de catégorie C (voir le décret n° 2015-1385 du 29 octobre 2015 relatif à la durée de la formation d'intégration dans certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale). Elle se déroule sur le temps de travail des agents et dans l'année de la nomination de ces derniers. Par suite, ceux-ci sont rémunérés quand ils la suivent, d'autant qu'elle répond à une obligation légale tant pour l'agent public local concerné que pour son employeur public.

Le CNFPT adresse une attestation de présence à tout employeur public, d'autant que la validation de cette formation d'intégration conditionne, entre autres, la titularisation du fonctionnaire stagiaire. Cette attestation est versée au dossier individuel de chaque agent public local ayant suivi la formation d'intégration.

Certains agents publics locaux en sont dispensés logiquement tels que ceux nommés par promotion interne comme ceux – moins logiquement – recrutés sans concours, par exemple.

4. LA FORMATION DE PROFESSIONNALISATION AU PREMIER EMPLOI

Elle est régie par le a du 1° de l'article 1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, complété par les articles 1 à 5 et 11 à 19 du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux. Les modalités de cette formation, qui peut suivre la formation d'intégration, varient en fonction de chaque statut particulier du cadre d'emploi auquel l'agent public local est rattaché.

Par suite, cette formation, toujours dispensée en principe, par le CNFPT, est adaptée, en termes de contenu et de durée, aux fonctions exercées par le fonctionnaire territorial concerné, afin de le rendre encore plus opérationnel dans le cadre de l'exercice de ses fonctions (déc. 29 mai 2008, art. 3 et 11, en particulier).

En règle générale, elle se déroule dans les deux ans suivant la nomination du fonctionnaire et dure, au minimum, 5 jours pour les agents de catégories A et B, et 3 jours pour ceux de la catégorie C. Mais, d'un commun accord entre le fonctionnaire et son employeur, cette formation peut être allongée jusqu'à 10 jours.

L'agent est normalement rémunéré par son employeur public durant la formation de professionnalisation au premier emploi ; de même que cet employeur prend en charge tous les frais afférents.

Le CNFPT adresse une attestation de présence à tout employeur public ; cette attestation est versée au dossier individuel de chaque agent public local, ayant suivi la formation d'intégration.

C. LA « FORMATION CONTINUE » DES AGENTS PUBLICS LOCAUX FRANÇAIS

Les actions de formation continue sont plus riches en genres et en nombres que celles de la formation initiale. Ainsi, existe-t-il plusieurs autres formations, obligatoires (1) ou facultatives (2), de professionnalisation. Ces actions de formation doivent, en principe, respecter le Plan de formation (3), être parfois mises en œuvre grâce au Compte personnel de formation – ex-DIF (droit individuel à la formation) – (4) et intégrer le Livret de formation (5). De même que la formation continue peut donner lieu à l'organisation au bénéfice des agents publics locaux d'un Bilan de compétences (6), d'actions de Validation des acquis de l'expérience (7) ainsi que de la mise en place de congés de formation spécifiques en matière syndicale ou d'hygiène et de sécurité (8).

1. LES AUTRES FORMATIONS OBLIGATOIRES DE PROFESSIONNALISATION

Elles sont régies par le b du 1° de l'article 1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, complété par les articles 1 à 5 et 11 à 19 du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

Elles comprennent la « formation de professionnalisation tout au long de la carrière » ainsi que la « formation de professionnalisation pour affectation sur un poste à responsabilité ».

La première se déroule sur une période de 2 à 10 jours par période de cinq ans, sachant que la première période débute à l'issue des deux ans suivant la nomination ; elle ne peut donc se dérouler qu'après le suivi des formations d'intégration et de professionnalisation au premier emploi (voir *supra* la formation initiale, B-3 et B-4). Alors que la seconde dure de 3 à 10 jours et doit se dérouler dans les six mois de la nomination dans le poste à responsabilité.

Ces deux types de formation de professionnalisation suivent le même régime juridique que celle de la professionnalisation au premier emploi (voir *supra* B-4).

2. LES FORMATIONS FACULTATIVES DE PROFESSIONNALISATION

Elles sont régies par les 2° (*formation de perfectionnement*, permettant aux agents publics d'acquérir de nouvelles compétences), 3° (*formation de préparation aux concours et aux examens professionnels*), 4° (*formation personnelle à l'initiative de l'agent public*), 5° (*actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française*) et 6° (*formation destinée à mettre en œuvre un projet d'évolution professionnelle*) de l'article 1 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 ainsi que par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale. Ces formations font donc du fonctionnaire territorial, un entrepreneur/acteur de sa propre formation.

De plus, les formations de perfectionnement, de préparation aux concours et aux examens professionnels de la fonction publique ainsi que personnelle et suivie à l'initiative de l'agent public peuvent aussi bénéficier aux agents publics contractuels en application des articles 41 et 42 du décret précité du 26 décembre 2007.

L'employeur public peut refuser aux agents publics territoriaux de suivre de telles formations mais il doit motiver son refus. Au demeurant, et en vertu de l'article 2 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, l'autorité administrative territoriale compétente ne peut pas opposer plus de deux refus successifs à l'agent public sans consulter la commission administrative paritaire (organisme représentatif, composé paritairement de représentants de l'employeur public et des agents publics employés ; il est consulté sur les questions individuelles concernant lesdits agents).

Si l'employeur public accède à la demande de l'agent, ce dernier pourra suivre la formation sur son temps de travail et continuera à être rémunéré, comme le prévoit l'article 3 du décret précité du 26 décembre 2007.

De même que cet employeur en accédant à la demande de l'agent, titulaire ou contractuel, peut aussi lui accorder un congé de formation professionnelle, sous certaines conditions, avec maintien de 85 % du traitement en application des articles 12 et 44 du décret précité du 26 décembre 2007.

Un agent public en congé parental peut demander à son employeur de suivre de telles formations facultatives. En principe, l'employeur public prend toujours à sa charge les frais inhérents – dont les frais de transport – aux formations facultatives qu'il a acceptées, sauf, dans cette hypothèse, en cas de formation personnelle ou de préparation aux concours et examens.

Reste que le suivi de telles formations suppose la délivrance d'attestations de présence versées au dossier individuel de l'agent public local concerné.

3. LE PLAN DE FORMATION

En application des articles 7 et 8 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, les collectivités locales et leurs établissements publics doivent établir des plans annuels ou pluriannuels (le plus souvent alors, de 3 ans) de formation au regard des besoins collectifs ou individuels de leurs agents, tels que ceux-ci peuvent se dégager, par exemple, des entretiens individuels et annuels d'évaluation.

Ce plan est présenté à, et, par suite, arrêté par, l'organe délibérant et transmis au CNFPT. Ce dernier, grâce à tous ceux qui lui sont communiqués, peut organiser utilement ses actions de formation continue pour répondre au mieux aux besoins des collectivités et de leurs établissements publics.

Hélas, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), à la suite du CNFPT, ne peut que regretter que les employeurs publics locaux n'en établissent pas systématiquement un et/ou, lorsqu'ils le font, ne le communiquent pas toujours au CNFPT.

Il est vrai aussi que toutes les collectivités locales ne sont pas pourvues d'un service de formation et, lorsqu'elles ont tout de même un service « ressources humaines », ce dernier n'a pas toujours la dimension suffisante pour gérer efficacement la « mission formation ».

4. LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

En vertu des articles 22 ter et quater loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, créés par l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017, et de l'article 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, le droit individuel à la formation a été remplacé, en 2017, par le « compte personnel de formation ».

Ce dispositif légal est complété, pour toutes les fonctions publiques, par le décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie, tel que modifié par le décret n° 2019-1392 du 17 décembre 2019.

Désormais, l'agent public peut bénéficier de 24 heures de formation par an jusqu'à 120 heures puis de 12 heures par an jusqu'à un maximum (non utilisé) de 150 heures, qui peuvent lui servir pour une « longue formation », si tant est que l'employeur public accède à sa demande de formation eu égard aux nécessités du service.

5. LE LIVRET DE FORMATION (LF)

Le Livret de formation s'adresse à tout fonctionnaire territorial, dès sa nomination dans son premier emploi permanent. C'est d'ailleurs son premier employeur territorial qui le lui donne.

Il est régi par le décret n° 2008-830 du 22 août 2008.

Aux termes de l'article 1er de ce décret, le Livret de formation est défini comme un document que le fonctionnaire doit compléter durant toute sa carrière, qui est sa propriété, et qui recense tous ses diplômes et titres obtenus lors de sa formation initiale, toutes les actions de formation, initiale et continue, qu'il a suivies et validées, tous ses bilans de compétence et ses actions de validation des acquis de l'expérience, ses actions de tutorat ainsi que les emplois qu'il a occupés et les compétences et aptitudes professionnelles qu'il a acquises durant son « cheminement professionnel ».

Lors de son entretien individuel d'évaluation ou lors de toute demande de formation ou d'évolution professionnelles, le fonctionnaire territorial peut s'en munir et s'en servir.

5. LE BILAN DE COMPÉTENCES (BC)

En vertu des articles 18 à 26 du décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, un fonctionnaire territorial, comme d'ailleurs un contractuel (en application de l'article 46 du même décret), peut bénéficier d'un bilan de compétences en vue d'une évolution professionnelle, au maximum tous les cinq ans.

Le rôle d'un bilan de compétences est d'analyser ses compétences, ses aptitudes et ses motivations. Ce qui peut lui permettre, dans le cadre de cette évolution, de mûrir son projet professionnel.

L'employeur public prend en charge ce bilan lorsqu'il a accepté que l'agent public local en fasse un, sous réserve de la conclusion d'une convention tripartite entre lui, l'agent et l'organisme réalisant le bilan.

L'agent peut même bénéficier d'un congé pour bilan de compétences et conserve le bénéfice de sa rémunération durant ce congé, sous réserve de présenter une attestation de fréquentation effective de l'organisme chargé du bilan.

Les résultats du bilan de compétences ne sont communiqués à l'employeur public que si l'agent public local concerné autorise cette communication. Par suite, il ne permet pas nécessairement d'élaborer un projet professionnel en lien avec la collectivité locale et son service « RH ». Ce qui peut finalement expliquer le petit nombre de bénéficiaires annuels de ce dispositif, soit entre 2 200 et 2 300 agents, chaque année. Sachant, qui plus est, que ce petit nombre de bénéficiaires est principalement constitué de fonctionnaires (entre 86 et 87 % par an).

7. LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE (VAE)

En vertu des articles L 335-5 et 6 ainsi que L 613-3 et 4 du Code de l'Éducation, toute personne, quels que soient son âge, sa nationalité, son statut et son niveau de formation, qui justifie d'au moins un an d'expérience en rapport direct avec la certification visée, peut prétendre à la VAE. Cette certification, qui peut être un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle, doit être inscrite au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

La certification, telle que CLéA[6], obtenue grâce à la VAE, a la même valeur que celle obtenue par la voie de la formation.

La VAE est avant tout une procédure de vérification, d'évaluation et d'attestation des compétences du candidat par un jury, qui est suivie, pour la fonction publique territoriale par le CNFPT, en vertu du 2° du I de l'article 12-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Elle nécessite, par conséquent, la production d'un véritable travail de description des compétences acquises au regard du certificat, titre ou diplôme sollicité, et ce, en général, sous forme d'un rapport détaillant la vie professionnelle du candidat soutenu, le plus souvent, devant le jury.

En application des articles 27 et 47 du décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, un fonctionnaire territorial comme d'ailleurs un contractuel peut bénéficier du dispositif de la VAE ainsi que d'un congé pour mener à bien cette action de formation continue.

La lourdeur du principe décourage souvent les agents publics locaux, qui ne sont que 4 000 par an à déposer un dossier, principalement d'ailleurs des fonctionnaires (75 % en moyenne) de catégorie C (80 % en moyenne), avec, au bénéfice cette fois-ci du principe de parité, une large majorité de femmes.

6- CLéA est un « nouveau » certificat de connaissances et de compétences professionnelles : https://www.certificat-clea.fr

8. LES AUTRES CONGÉS DE FORMATION

En vertu du décret n° 85-552 du 22 mai 1985, les agents de la fonction publique territoriale peuvent se voir attribuer par leur employeur public un congé pour formation syndicale. Ce congé répond à des conditions précises (art. 2 et 3 du décret) et impose au bénéficiaire de fournir à l'autorité territoriale, à l'issue du stage de formation, une attestation d'assiduité (art. 4).

Une formation en matière d'hygiène et de sécurité doit, en principe, être organisée au bénéfice des agents publics locaux, dès leur entrée en fonction, en cas de changement de fonction ou suite à un accident ou une maladie professionnels graves, voire à une demande du service de médecine préventive, et ce, en application des articles 6 à 9 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. Cette formation peut, elle aussi, être assortie d'un congé spécifique (art. 8-1).

D. VISION CRITIQUE ET PROSPECTIVE DES FORMATIONS DES AGENTS PUBLICS LOCAUX FRANÇAIS

Il existe une inégalité d'accès aux actions de formation selon la taille de la collectivité locale – seules les plus grandes collectivités peuvent libérer plus facilement leurs agents publics pour les suivre –, selon la catégorie des agents – plus le temps passe et plus les agents de catégorie A (60 % en 2013) suivent et donc bénéficient beaucoup plus de formations de perfectionnement que ceux de catégorie C (30 % en 2013), spécialement des femmes de cette dernière catégorie (ce qui accentue l'inégalité de traitement constatée au détriment du principe de parité) – et, selon leur statut – en effet, les contractuels suivent trois fois moins de formations de perfectionnement que les titulaires, ce qui laisse songeur au regard des velléités gouvernementales de privilégier le contrat (qui plus est à durée déterminée voire de courte durée) sur le statut.

Au-delà de ces inégalités de traitement en termes de consommation d'actions de formation, il existe d'autres critiques constructives importantes, et par là même des propositions de réforme, à formuler au sujet du plan de formation, de la formation d'intégration, du livret de formation et de la VAE.

En effet, et tout d'abord, il est fort dommage que certaines collectivités locales ou certains établissement publics, locaux ou territoriaux, n'établissent pas de plan de formation, alors que, par ailleurs, ils paient une cotisation sociale au CNFPT pour organiser des formations à destination de leurs agents publics.

Certes, pour certains agents publics, le plus souvent de catégorie A, voire A+, le CNFPT ne peut pas toujours offrir des formations assez pointues et/ou ponctuelles pour les former à des tâches ou missions techniques voire nouvelles et/ou novatrices ; ce qui explique, par exemple, que les services formation des régions françaises organisent, pour de tels agents en particulier, des actions propres de formation (au sens d'extérieures au CNFPT), soit avec d'autres organismes, publics ou privés, de formation, soit en interne. Mais cela reste, malgré tout, résiduel eu égard au recours au CNFPT.

Toutefois, si les employeurs publics susmentionnés n'établissent pas de plan de formation, non seulement ils n'optimisent pas et ne valorisent pas les entretiens individuels et annuels de formation, mais ils n'aident pas le CNFPT à mieux et plus adapter ses offres de formation à leurs besoins.

Il conviendrait donc que le CNFPT aide, en particulier, les collectivités locales, non dotées de service formation et/ou dotées d'un service « RH » peu développé, quant à l'établissement de leur plan de formation.

D'autant que l'élaboration d'un plan de formation est un terrain idéal de développement d'un réel dialogue social entre l'employeur public et les organisations syndicales représentatives des agents publics ; les enjeux sont plus propices à la construction qu'à la confrontation.

De surcroît, c'est aussi un terrain non moins idéal de se servir du projet de plan de formation négocié pour enclencher un vrai débat au sein de l'organe délibérant, quitte à s'en servir de prétexte pour la détermination plus ambitieuse d'une véritable stratégie à moyen voire long terme, de formation des agents publics locaux.

Ensuite, et concernant la formation d'intégration, il est dommage de voir se succéder, sur une courte période de deux ans, cette formation puis celle de professionnalisation au premier emploi.

D'autant que, par exemple, pour des étudiants titulaires d'une licence et/ou d'un master en administration publique (éventuellement locale), en droit public (voire, plus spécifiquement, de droit des collectivités locales), en gestion publique locale, en politiques publiques locales, en économie publique locale et/ou en sociologie de l'action publique (éventuellement locale), la formation d'intégration semble peu utile voire risque d'être ennuyeuse et redondante au regard de leur « cursus initial », qui est aussi une première action de formation initiale.

En effet, il est dommage que des formations soient obligatoires, et par là même peu adaptables, pour les nouveaux entrants dans la fonction publique territoriale, et ce, sans prendre en compte leur *curriculum vitae*. Ce qui aboutit, par la même occasion, à une forme de gaspillage financier, d'autant qu'en catégories A et B, se trouvent souvent, parmi les lauréats de concours, des étudiants diplômés en priorité des cursus sus-évoqués, et ce, particulièrement dans la filière administrative, qui regroupe près de 23 % des effectifs de la fonction publique territoriale et qui est composée de plus de 83 % de fonctionnaires.

Il serait donc préférable de ne pas obliger des lauréats de concours à suivre des formations, même de quelques jours, qui ne leur serviront à rien, alors qu'il serait bienvenu d'utiliser ces mêmes journées de formation pour promouvoir leur professionnalisation au premier emploi, en renforçant ainsi l'apprentissage de leurs savoir-faire au regard de leurs fonctions et les rendre donc, plus et plus vite, opérationnels.

On ne peut pas demander à un agent public local d'être acteur et moteur de sa formation professionnelle si, dès son entrée dans la fonction publique territoriale, il est confronté à un système « rigide et obligatoire » de formation.

Le droit à la formation initiale de l'agent public ne devrait l'obliger qu'au regard d'un nombre de jours possibles, voire souhaitables de formation, mais avec la possibilité, pour lui, de constituer son « propre » programme de formation de professionnalisation au premier emploi – qui pourrait d'ailleurs et ainsi englober la formation d'intégration, au demeurant trop uniformisée voire stéréotypée, quel que soit le profil de l'agent public local.

En lien avec son service « RH » et/ou son correspondant du CNFPT – sans oublier les informations en ligne –, l'agent public local pourrait ainsi constituer un parcours de formation initiale adapté autant à ses attentes qu'à ses besoins de (véritable) professionnalisation. Par suite, ce travail de « construction » de son propre programme de formation initiale pourrait se développer dans les trois premiers mois de sa prise de fonctions au fur et à mesure de la découverte de son emploi, de ses carences et/ou savoirs ou savoir-faire à renforcer eu égard aux missions et tâches afférentes à son poste.

Certes, cette proposition pourrait être expérimentée, dans un premier temps, au regard des fonctionnaires stagiaires de catégorie A, et peut-être, ne pourra jamais être mise en œuvre pour ceux de catégorie C. Mais pour les lauréats des concours de catégorie A et B, la question mérite d'être posée et examinée en fonction, en particulier, de leurs diplômes et incidemment de leurs formation de base. De plus, et concernant le livret de formation, peut être posée, là encore, la question de son utilité.

En matière de formation des agents publics locaux, ce ne sont pas les outils qui font défaut mais leur pratique voire leur fonctionnalité et/ou utilité.

Le livret de formation est censé donner une « photographie instantanée de l'ensemble de la carrière de l'agent public local », mais il apparaît aussi comme un outil bien compliqué (du fait qu'il comporte de nombreuses rubriques), et surtout bien inutile (dans la mesure où il peut être redondant au regard du dossier individuel de l'agent).

Dès lors, il conviendrait plutôt de moderniser et enrichir le dossier individuel de l'agent public local, en le dématérialisant systématiquement, pour qu'il puisse y accéder et/ou le consulter, et par là même, supprimer tout simplement le livret de formation. *In fine*, la validation des acquis de l'expérience (VAE) est une procédure jugée longue et complexe par les agents publics locaux et parfois coûteuse pour l'employeur public.

Là encore, le CNFPT pourrait accompagner, et dont aider utilement les agents publics locaux qui engagent une telle procédure, afin de mener à bien la réalisation de leur dossier ; une vraie formation d'accompagnement dans le montage du dossier et la rédaction des documents le composant pourrait être d'autant plus utile que ce sont principalement des agents de catégorie C, en demande de reconnaissance diplômante, éventuellement en vue d'une évolution professionnelle vers la catégorie B, qui constituent 80 % des 4000 demandes annuelles de VAE, dont, au risque de se répéter, majoritairement des femmes.

Cela pose aussi incidemment la question de la « mauvaise connaissance », et donc, de la « communication » des services « RH », voire du CNFPT, à l'égard des agents publics locaux au sujet des outils de formation, tels que la VAE, le bilan de compétences, ou encore, les différents congés de formations. Et ce, alors même que la dématérialisation pourrait permettre de mettre en ligne et de porter directement à la connaissance de ces mêmes agents, qui plus est par voie de courriel, toutes ces informations à travers un guide simplifié et comportant des liens utiles (et pédagogiques) d'approfondissement des différents dispositifs de formation.

Les employeurs publics locaux et les organisations syndicales, coordonnées par le CNFPT, ont un rôle essentiel à jouer pour construire ce type de référentiel dématérialisé des outils de la formation, initiale et continue, des agents publics locaux, ainsi que pour réfléchir et mettre en œuvre une politique efficiente de communication à ce sujet.

Passons à présent à l'étude de la formation des élus locaux en France.

II. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EN FRANCE (Pierre Camus-Lutz)

Depuis les années 1980, l'exercice des mandats locaux se complexifie. L'accroissement des responsabilités, la technicisation des dossiers ainsi que la multiplication des niveaux de gouvernance élèvent les conditions de l'engagement électif. Pour lutter contre cette rigidification, la formation pour les élus apparaît comme une solution. Selon ses promoteurs, elle permet de faciliter l'exercice des charges locales en donnant aux élus les moyens de se mettre « au niveau » de leurs responsabilités tout en les accompagnant dans leur réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

C'est pour répondre à ce besoin que les élus locaux français disposent actuellement d'un double droit de formation. Le premier, issu de la loi n°92-108 du 3 février 1992, ouvre 18 jours par mandat entièrement financés par les collectivités locales. Plus récemment, depuis la promulgation loi n° 2015-366 du 31 mars 2015, ils bénéficient également de 20 heures annuelles au titre d'un droit individuel à la formation (DIFe).

Toutefois, au delà de l'importance qui lui est reconnue et de l'organisation qu'elle génère, la formation attire peu. Chaque année, seulement 1 à 3%[1] du total des élus locaux français mobilisent leurs droits. Désaffection si criante que, outre les régions, la totalité des collectivités locales dépensent moins que le minimum autorisé par la loi les plaçant dans une situation d'illégalité de fait.

Ce désintérêt se retrouve également au sein du monde académique où les recherches sur le sujet sont restées, jusqu'à ce jour, au second plan. Des disciplines telles que la sociologie politique ou la science politique abordent cet apprentissage formel des fonctions locales comme une pratique marginale (Cadiou 2009, Dulong 2010, Douillet et Lefebvre 2017) pour préférer regarder la socialisation des élus locaux comme un exercice se réalisant soit « sur le tas » (Lagroye 1994), c'est–à-dire de manière informelle entre les élus et leurs entourages politiques (Dulong et Matonti 2007, Demazière et Le Lidec 2014) soit par la mobilisation de dispositions acquises dans différents univers sociaux (familiaux, militants, professionnels etc) préalablement à l'engagement (Dorandeu 1994, Neuveu 2003, Bargel 2014). Les très rares travaux qui mentionnent l'existence d'un tel droit (Navarre 2015) ne le font d'ailleurs que pour mieux insister sur son caractère accessoire et secondaire. De ce fait, la formation des élus est aujourd'hui prise dans une tension contradictoire entre d'un côté, les arguments qui la légitimisent et qui lui donnent une dimension démocratique fondamentale et de l'autre son usage réel par des élus peu enthousiastes.

Pour comprendre cette situation, il convient de retracer l'histoire de ce droit pour saisir les conditions dans lesquelles il s'institutionnalise dans les années 1990 comme un droit régulé par l'Etat français et analyser ses évolutions récentes et la cohabitation du droit « historique » avec le DIFe.

1- Rapport d'information sénatorial « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n°642 Tome IV (2017-2018) – 5 juillet 2018.

A. GENESE ET INSTITUTIONNALISATION DE LA FORMATION DES ELUS LOCAUX EN FRANCE (1890 - 1990)

Au tournant du XXè siècle en France, la formation des élus·es est une pratique développée par les partis politiques issus du socialisme révolutionnaire et réservée aux élus·es qui les représentent (Tartakowsky 1980 ; Pudal 1989 ; Ethuin 2003 ; Bellanger 2017). Dans l'ensemble diffus du « mouvement socialiste » des années 1880 (Le Flamanc 1995), c'est la tendance guesdiste qui s'empare en premier de la formation par l'intermédiaire du Parti Ouvrier Français (POF) (Willard 1965). Ne reconnaissant aucune personnification du mandat, le POF impose à l'élu·e issu·e du monde ouvrier de tenir son « rôle de classe » et de n'être que le relais fonctionnel des décisions qu'il adopte. La formation est alors un outil à disposition du parti pour agir sur l'élu·e. Elle permet de le contrôler dans son engagement au sein de la collectivité locale considérée comme une institution « bourgeoise et corruptrice » ainsi qu'à le légitimer face aux procès en incompétence qu'il subit de la part des élites traditionnelles (Offerlé 1984).

Repris successivement par la SFIO puis le PCF dans les années 1900 et 1920, il faut attendre le début des années 1970 pour voir la formation dépasser ses fonctions initiales et permettre à l'offre de se diversifier. Deux facteurs l'encouragent à cette époque. Tout d'abord, la promulgation de la loi de 1971 sur la formation continue des salariés, mais surtout celle des agents de la fonction publique en 1972, éveille les critiques des associations représentatives des élus·es. Elles dénoncent le décrochage des élus·es face à une administration toujours plus professionnalisée, suspectée de décider en lieu et place des représentants légitimes.

A la même période, un nombre croissant de hauts-fonctionnaires et de politiques se convertissent à l'idée d'une hypertrophie de l'État. Ils imaginent des scénarii de décentralisation comme un moyen de décharger l'État au profit des administrations territoriales (Rosanvallon 1981). La formation devient le corolaire d'une augmentation des compétences locales. Des rapports sont commandés[2] , des projets de lois émergent[3] , des commissions parlementaires sont ouvertes[4] pour réfléchir sur les perspectives d'une institutionnalisation de la pratique. Dans ce cadre, de nouveaux acteurs s'investissent dans la formation des élus locaux par anticipation d'une reconnaissance légale avec, toutefois, des intentions très différentes. En tout, quatre modèles de formation pour les élus se développent conjointement.

Le modèle partisan, porté par les partis politiques, dont l'enjeu est de mettre en responsabilité des cadres pour mener une action politique partisane. Le modèle d'éducation populaire, utilisé pour défendre un projet d'autonomisation des espaces locaux face à l'Etat en s'adressant à une pluralité d'acteurs comme les militants associatifs, syndicalistes, fonctionnaires, membres de comité de quartier et les élus. Le modèle généraliste défendu par les associations départementales d'élus[5] pour défendre les intérêts du groupe et proposer des services d'entre-aide (information, mise en lien, partage d'expérience et formation). Le modèle professionnel développé par les organismes de formation professionnelle[6] et les services universitaires de formation continue[7], dont l'objectif est d'agrandir la clientèle de stagiaires potentiels.

2 - Comme le Rapport Guichard « Vivre Ensemble » en 1977.

3 - Notamment le Projet de loi n°187, pour le développement des responsabilités des collectivités locales, du 20 Décembre 1978.

4 - Comme les commissions Debarge I et II des années 1982 et 1990.

5 - Il s'agit, a cette époque, assez rarement des associations départementale de l'AMF. Elles ne s'engageront dans la formation que plus tard.

6 - Comme l'Office Régional d'Information et de Coordination de formation permanente (ORICEP).

7 - Des universités telles que Paris I Sorbonne, Grenoble II, Lyon III, Dijon, ou encore Strasbourg III, etc.

Ainsi, au début des années 1980, la formation des élus est une pratique informelle et éparpillée. Toutefois, à la suite de la promulgation des lois de décentralisation de 1981-1982, la situation évolue. Le droit de formation, qui devait accompagner l'augmentation des responsabilités locales, ne s'est pas concrétisé. Pris dans les débats sur « le statut de l'élu »[8] , la question est repoussée à l'adoption d'une loi future[9]. Cette temporisation encourage certains organismes de formation à s'allier et militer activement pour l'officialisation du droit.

C'est le cas dès 1981 des associations départementales d'élus et des centres de formation professionnelle. En prévision du retard législatif, une trentaine d'organismes se retrouvent pour fonder l'Association pour l'Information et la Formation des Elus Locaux (AIFEL), qui devient la Fédération Nationale pour la Formation des Elus Locaux (FNFEL) en 1990. Cette fédération scelle l'alliance des modèles généralistes et professionnels de la formation. En excluant les associations d'éducation populaire, les partis politiques ou les universités[10], l'AIFEL-FNFEL promeut un certain droit de la formation des élus locaux ; un droit réservé aux seuls élus indépendamment de leurs orientations politiques, organisé par les organismes représentés par des élus·es ou professionnels·elles de la formation continue, proposé de manière facultative à l'échelle locale[11]. Surtout, au-delà de l'accord sur la définition et les objectifs, la fédération réactualise la rhétorique de « l'urgence démocratique » pour mettre en problème la question et l'inscrire à l'agenda politique. En agissant comme un groupe de lobby[12] auprès du « Législateur »[13], la Fédération réussit à orienter l'esprit de la loi n°92-108 du 3 février 1992 qui reprend une partie de ses revendications ; le droit de formation se referme sur les élus en excluant les autres publics (fonctionnaires, professionnels, membres d'association etc) et son usage doit faciliter l'exercice des charges locales pour en démocratiser l'accès.

De fait, la reconnaissance législative du droit traduit la mise en débat réussi d'une certaine vision de la formation des élus·es. Une formation convoquée comme un outil permettant à la fois de lutter contre la complexification des mandats, de réifier la césure entre le politique et l'administration tout en réaffirmant le rôle des élus dans la production des politiques publiques. Mais surtout, l'institutionnalisation du droit impose désormais une régulation de la pratique de formation des élus par l'Etat français qui en contrôle, théoriquement, à la fois le périmètre et la définition.

8 - C'est-à-dire sur les questions des indemnités, des droits de congés, de la responsabilité légale, de la retraite et de la formation.

9 - L'article premier de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 précise en effet : « *Des lois détermineront* […] *les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus* […] ».

10 - Il convient de noter que les universités essayent également de se structurer en fédération nationale en créant, en mars 1982, le Centre Interuniversitaire de formation des élus·es locaux (CIFDEL). Néanmoins, les traces se perdent rapidement et laissent penser à une disparition rapide.

11 - Motion concernant les projets législatifs touchant à la formation des élus locaux. Fédération Nationale pour la Formation des Elus Locaux. 1990. Archives du CNFEL.

12 - Les interpellations épistolaires des membres de la fédération envers les parlementaires ou les ministres témoignent de cette volonté de faire valoir leur propre conception de la formation.

13 - Des parlementaires, souvent élus·es locaux·ales, familiers·ères des associations d'élus·es et de leurs revendications.

B. UN DROIT DE FORMATION REGULE PAR L'ETAT

La promulgation de la loi n°98-102 du 3 février 1992 transforme le cadre d'exercice de la formation des élus locaux. Pratique expérimentale et autorégulée depuis presque un siècle, elle devient un objet de politique publique. Plus précisément de deux politiques à la confluence l'une de l'autre. Une première, de nature incitative, structure les modalités pratiques d'accès et d'exercice du droit pour les élus (financements publics, droit d'absences etc). Une seconde, de nature réglementaire (Hassenteufel 2011), organise le filtrage des organismes désirant les former.

Cette différence de traitement, entre la recherche de satisfaction de la demande et la surveillance de l'offre, repose sur un double présupposé alors indissociable de l'esprit dans lequel le « législateur » construit le droit au début des années 1990 ; les élus expriment le besoin de plus en plus affirmé d'être formés et le financement public de ce besoin va attirer un nombre conséquent d'organismes intéressés par les perspectives de profits[14]. Dans cette logique, les dispositifs législatifs sont prévus pour abaisser les contraintes (temporelles, financières, psychologiques, etc) limitant la capacité des élus à se former tout en contrôlant la qualité des formations proposées.

Pour le premier volet, plusieurs mesures sont adoptées (Scanvic 1994). D'un point de vue financier, la formation devient un droit gratuitement mobilisable à hauteur de 20% du total des indemnités de fonction des élus distribuées par les collectivités. Dans ce cadre, tout élu peut bénéficier du remboursement des coûts engendrés aussi bien par le stage de formation lui-même que par les frais afférents aux déplacements et aux logements induits par l'exercice du droit. D'un point de vue temporel, le régime d'autorisation des absences professionnelles est élargi pour permettre aux élus de prétendre à 6 puis 18 jours de disponibilité par mandat.

Pour le second volet, redoutant les dérives probables d'un marché laissé au libre jeu de la concurrence, le « législateur » reprend l'idée d'instituer un système d'agrément comme instrument de régulation confié à l'autorité ministérielle en charge des collectivités territoriales. Néanmoins, la perspective d'une libre intervention de l'Etat dans une affaire touchant aux principes de la libre administration territoriale est combattue. Si l'Etat est le seul à pouvoir assurer la mise en œuvre effective et la distribution des agréments, il ne doit toutefois pas endosser unilatéralement la fonction de l'arbitrage décisionnel. Pour assurer une relative séparation entre les intérêts locaux et nationaux, ainsi que pour garantir la qualité des offres et leur ajustement avec les besoins des élus, une instance consultative est créée.

Le marché de la formation des élus, dans son versant réglementaire, se construit alors comme une « prérogative d'Etat concertée ». Prérogative dans la mesure où le marché, fondé sur des fonds publics, se resserre autour des seuls organismes dépositaires d'un agrément délivré par le ministre de l'Intérieur. Concertée, parce que les décisions ministérielles s'appuient sur les avis d'une instance consultative, le Conseil National de la Formation des élus locaux (CNFEL), représentée majoritairement par des élus locaux issus des principales associations représentatives[15] ainsi que des personnalités qualifiées (universitaires, représentants du Conseil d'Etat, etc).

---

14 - Rapport Thyraud n°238, Sénat, p. 66.

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

Au Centre de cette gouvernance, le CNFEL reçoit une double mission. Premièrement, donner une « orientation générale à la formation des élus locaux », autrement dit participer à circonscrire et objectiver l'ensemble des besoins de formation des élus locaux et les formes pédagogiques les plus appropriées à ce public singulier. Deuxièmement, définir une politique de régulation du marché, c'est-à-dire arrêter l'ensemble des attentes et préalables permettant d'examiner uniformément les dossiers déposés par les organismes pour conférer aux décisions du ministre une « légitimité d'impartialité, de réflexivité et de proximité » (Rosanvallon 2008).

Pour autant, bien que devenant un objet de politique publique légalement encadré, la formation des élus ne se stabilise pas. Entre 1994 et 2016, si l'existence d'un besoin de formation pour les élus ne fait plus véritablement débat[16], la régulation de l'offre demeure toutefois extrêmement labile, laissant mouvantes les frontières du marché.

En fait, le CNFEL n'arrive pas à mettre en place une régulation stable dans la mesure où, même institutionnalisée, la formation des élus ne repose pas sur une définition claire et unanime. Dans une période où les notions de « métier politique » ou « d'élus professionnels » demeurent illégitimes, la reconnaissance d'une formation permettant aux élus d'acquérir les savoirs et compétences nécessaires pour exercer leur mandat participe inévitablement à rapprocher l'exercice des mandats locaux de n'importe quel autre engagement professionnel et à la placer en porte-à-faux entre les besoins auxquels elle essaie de répondre et les conséquences que son existence implique. En d'autres termes, la formation accrédite malgré elle l'idée, qu'elle essaye de combattre, selon laquelle les fonctions locales ne sont plus accessibles à n'importe qui, sans préparation préalable ou formation continue.

Ce faisant, chargé d'organiser la régulation d'un objet mal caractérisé, le CNFEL se confronte à l'impossibilité de fixer des critères de contrôle stables et permanents, laissant l'exercice de la régulation variable dans le temps suivant l'état des relations entre les différents acteurs ou selon les définitions légitimement reconnues et utilisées à un moment donné. Cette instabilité se comprend par trois phénomènes qui, se conjuguant, participent à faire varier les logiques de régulation.

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

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

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

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

Toutefois, depuis peu, le CNFEL perd son monopole dans le contrôle de la formation des élus. Avec l'arrivée du DIFE, un nouveau droit de formation s'ouvre aux élus. Si, au départ, sa vocation est de venir étoffer l'offre en complémentarité du premier, il se confond de plus en plus avec ce dernier.

C. UN MARCHÉ RÉGULÉ PAR L'ÉTAT

En complément du dispositif initial, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 reconnaît un nouveau droit de formation pour les élus ; le droit individuel à la formation (DIFE). Initialement, le DIFE a pour vocation de fonctionner en complémentarité du droit issu de la loi de 1992. Son objectif, tel qu'il est présenté lors de la discussion de la loi au Parlement quelques années plus tôt, n'est pas de former les élus dans le cadre de leur mandat mais de les accompagner dans leur « réinsertion professionnelle » à l'issue de ce dernier.

Dans la mesure où les formations de « réinsertion » ne sont pas considérées comme étant en lien avec les responsabilités électives des élus, le financement du DIFE est organisé de telle sorte qu'il ne repose pas sur les budgets des collectivités mais sur les bénéficiaires eux-mêmes. En prélevant 1% des indemnités de chaque élu, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) est désignée comme « organisme collecteur » pour administrer le droit et redistribuer les 18 millions d'euros prélevés annuellement aux élus demandeurs de formation. Ces derniers acquièrent annuellement 20 heures de formation[17] cumulables dans le temps qu'ils peuvent utiliser sous condition d'acceptation de la Caisse des dépôts.

17 - Les ordonnances n°2021-45 prévoient de changer à la fin de l'année 2021 le calcul horaire par un calcul en euros. Dans ce cadre, les élus n'auraient plus 20h de formation cumulable par année mais 700 € de formation chaque année non cumulables.

Pour autant, entre les intentions initiales et la promulgation effective du DIFE, une évolution majeure intervient. Même s'il conserve une fonction de facilitation du « retour à l'emploi », la loi du 31 mars 2015 permet simultanément au DIFE de financer des formations dispensées par des organismes de formation professionnelle répertoriés par le ministère du Travail. Ainsi que des organismes agréés par le CNFEL. Au travers du DIFE, les élus se forment pour préparer une réinsertion professionnelle et/ou faciliter l'exercice de leur mandat.

Cet amalgame entre les deux droits se renforce encore par la promulgation de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux. Désormais, les collectivités locales ont l'autorisation de participer directement au financement du DIFe, en parallèle des fonds collectés par la Caisse des dépôts et Consignations. Au départ distinct, le DIFe se confond progressivement avec le droit historique, aussi bien dans les objectifs des formations proposées que sur leurs modalités d'utilisation et de financement par les élus. Pourtant, s'ils se rapprochent l'un de l'autre, la nature des formations proposées par les deux dispositifs est divergente.

D'un côté, le « droit historique » s'avère plus favorable aux structures associatives (associations départementales des maires, associations liées aux partis politiques) qui réussissent à capter la majorité des élus. Entre 2010 et 2014, sur 100 heures de formation financées par les collectivités locales, 83 en moyenne étaient dispensées par ces associations[18]. Les formations proposées se présentent sous la forme de séances collectives, majoritairement dédiés aux savoirs civiques et institutionnels de base, à l'actualité législative ou l'apprentissage des techniques budgétaires.

De l'autre côté, le DIFE se révèle plus propice aux entreprises. En 2018, sur 100 heures de formation financées par la Caisse des Dépôts et Consignations, 63 en moyenne étaient dispensées par des entreprises[19]. Ces dernières investissent ce marché autour de formations plus individualisées et sur des thématiques liées aux techniques de communication, aux stratégies électorales ou à l'apprentissage de langues étrangères.

Autrement dit, depuis l'entrée en vigueur du DIFE courant 2017, l'offre de formation des élus locaux français s'organise autour de deux dispositifs soumis chacun à un système de régulation différent. D'un côté un marché financé par les collectivités en direction des associations d'élus, contrôlé par le CNFEL, propose des formations collectives dans le cadre des mandats locaux. De l'autre, un marché financé par les indemnités des élus, plutôt entrepreneurial, administré par la Caisse des Dépôts et Consignations, proposant des formations individuelles qui dépassent le seul cadre de l'engagement électif.

18 - Cette donnée se fonde sur le dépouillement et l'analyse de la moitié des dossiers des organismes agréés en 2017 par le CNFEL.

19 - Les données relatives le « DIFE » se fondent sur le rapport de l'Inspection Générale des affaires sociale et administrative: Acar Bruno, Giguet Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « La formation des élus locaux », IGAS-IGA, Janvier 2020.

Pourtant malgré ces évolutions, l'intérêt des élus pour la formation ne change pas fondamentalement. Les données issues du CNFEL ou de la CDC traduisent en effet une sous-utilisation du droit historique ainsi qu'un sous-dimensionnement du DIFE. Sur les 345 millions d'euros annuels théoriquement disponibles, les collectivités locales n'ont dépensé en 2018 que 15, soit 4,5 % des fonds. A tel point que, outre les régions, aucune collectivité ne respecte le seuil minimal de dépense. Alors qu'elles sont tenues de consacrer au moins 2 % de leur enveloppe indemnitaire chaque année, les communes ne dépasse pas les 0,85 %[20], les intercommunalité les 0,75 %, et les départements les 1,15 %. Seules les régions entrent dans le cadre légal avec 3,60 % de dépenses.

Conséquemment, parmi l'ensemble des élus, ils ne sont en moyenne que 1 à 3 % à se former chaque année par ce biais. Pour le DIFe, si l'ensemble des dix-huit millions collectés par la Caisse des dépôts sont effectivement dépensés, le nombre d'élus formés demeure relativement faible. De 2017 à 2020, seuls 22000 élus ont été autorisés à se former au titre de leur DIFE[21].

Ce faible investissement accrédite l'idée que les élus n'ont pas besoin de formation et renforce la prédominance des recherches qui conçoivent l'apprentissage du « métier d'élu » comme se réalisant de manière informelle, soit préalablement à l'engagement[22] ou encore « sur le tas »[23] une fois en poste. Pourtant, au-delà du constat d'ensemble, il n'est pas exact de dire que tous les élus locaux ne se forment pas. En effet, quand bien même il est effectivement avéré que les élus se forment peu, la réalité est plus nuancée. En effet, les élus régionaux et départementaux sont des demandeurs réguliers de formations informatives et réflexives contrairement aux élus des communes de moins de 2.000 habitants, peu habitués à se former et seulement pour répondre à des problématiques concrètes qu'ils rencontrent lors de l'exercice de leur mandat.

De ce fait, contrairement aux visions globales et homogénéisantes, il apparaît que les élus locaux français entretiennent des rapports variés à la formation. De plus amples études seraient alors nécessaires pour comprendre, à chaque niveau institutionnel, les ressorts qui freinent ou incitent les élus à recourir à la formation.

20 - En 2018, 62% d'entre-elles n'ont inscrit aucune dépense de formation dans leur budget.
21 - Rapport IGAS-IGA, Janvier 2020.
22 - Lagroye, Jacques « Être du métier », *op cit.*
23 - Dulong Delphine, Matonti Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au conseil régional d'Ile-de-France », *op cit*.

CONCLUSION (Pierre Camus-Lutz et Stéphane Guérard)

Il est fort difficile de conclure communément sur les politiques de formation des agents publics locaux et des élus locaux tant leur histoire et leurs outils de formation sont différents ; tant ces publics sont spécifiques, et là encore, distincts.

Par suite, et comme les actions de formation sont des moments d'échanges, de questionnements, d'apprentissages voire de remise en cause ou de mise en difficultés, il n'est pas nécessaire et même il pourrait être « contre-productif » (en termes d'optimisation de la formation) de mélanger, dans une telle même action des agents publics locaux, même des cadres administratifs, avec des élus locaux.

En effet, mélanger les décideurs et les exécutants, même de niveau supérieur, ce serait prendre le risque de censurer la liberté et la qualité des échanges interactifs d'une action de formation, au-delà du contenu même délivré par l'animateur de celle-ci.

En un mot, pour réussir une formation, il vaut mieux qu'elle soit dispensée à un groupe sociologiquement homogène, que « l'on reste entre soi ».

D'autant que, même si une demande de formation entre les élus et les agents publics locaux peut être comparable en termes de communication ou de remise à niveau juridique, la façon de l'appréhender et/ou les attentes de ces deux sortes de publics risquent souvent d'être différentes.

Ce qui pourrait, cette fois-ci, compliquer le rôle et le positionnement de l'animateur.

Il n'en reste pas moins que, pour ces deux catégories essentielles d'acteurs publics locaux, la formation est un thème aujourd'hui incontournable voire essentiel, et ce, même si les élus ne font pas « carrière », au sens premier et professionnel du terme, comme cela est censé être le cas pour les agents publics locaux.

Par voie de conséquence, et en vue d'améliorer continuellement et de promouvoir, voire de valoriser, la qualité de l'action publique, la « formation » des agents publics locaux (toutes catégories confondues) comme des élus locaux s'impose comme une « obligation » autant que comme un « droit », parce que les agents et élus publics locaux doivent, à tous égards, être autant « acteurs » que « moteurs » de la politique de formation de l'employeur public local qu'ils représentent (élus) ou dont ils dépendent (agents).

BIBLIOGRAPHIE

I – Bibliographie (Stéphane Guérard) : bibliographie sur la formation, initiale et continue, des agents publics locaux en France

A) Ouvrages généraux

Aubin (E.), La fonction publique. Le droit applicable aux trois fonctions publiques. Etat-Territoriale - Hospitalière, Gualino, Collection « Master », 6e éd., 2015.
Auby (J.-M.), Auby (J.-B.) Jean-Pierre (D.) et Taillefait (A.), Droit de la fonction publique, Précis Dalloz, 7e éd., 2012.
Chapus (R.), Droit administratif général, Montchrestien, Précis Domat droit public, tome 2, 15e éd., 2001.
Colin (F.), Droit de la fonction publique, Gualino, Collection « Mémentos », 7e éd., 2020.
Dord (O.), Droit de la fonction publique, PUF, Collection « Thémis droit », 3e éd., 2017.
Forges (de) (J.-M.), Droit de la fonction publique, PUF, Collection « Droit fondamental », 2e éd., 1997.
Hamon (F.) et Ricci (R.), Droit et gestion des fonctions publiques, LGDJ, Collection « Systèmes », 2 éd., 2016.
Lachaume (J.-F.), La fonction publique, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 4e éd., 2017.
Laubadère (de) (A.) et Gaudemet (Y.), Traité de droit administratif, LGDJ, tome 5, 12e éd., 2000.
Melleray (F.), Droit de la fonction publique, Economica, Collection « Corpus droit public », 5e éd., 2020.
Peiser (G.), Droit administratif (fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière), Dalloz, Collection « Mémentos », 21e éd., 2012.
Plantey (A.) et Plantey (M.-C.), La fonction publique : Traité général, Litec, 3e éd., 2012.

B) Monographies

Formation et fonction publique, Les cahiers du CNFPT, 1985, n°15.
La formation des fonctionnaires dans les écoles d'application, Les cahiers du CNFPT, 1986, n°18.
La formation et le recrutement des agents territoriaux dans l'Europe des douze. Perspectives 1992, Les cahiers du CNFPT, 1989, n°27.
La formation permanente, Les cahiers du CNFPT, 1981, n°08.
Le plan de formation, Les cahiers du CNFPT, 1978, n°03.
Amine (M.), Babelon (A.), Broquet (J.), Ermisse (C.) et OuldYounès (S.), Bilan statistique d'ensemble de la formation professionnelle des territoriaux. Rapports aux comités techniques sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2013, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, avril 2016.
Bécuwe (F.), Enjeux et défis de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale, CSFPT, 07 juillet 2004.
Bécuwe (F.), Recrutement, formation, promotion : l'alternative de l'expérience professionnelle. Œuvrer pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle dans la fonction publique territoriale, CSFPT, 11 avril 2007

Depernet (A.), Escande-Vilbois (S.) et Ahrweiller (M.), La formation des agents territoriaux. Bilan, analyse et perspectives d'avenir, Inspection générale de l'administration, juillet 2014.
Dubar (C.), *La formation professionnelle continue*, éditions La Découverte, Collection « Repères », 6e éd. éd., 2015.
Ferréol (G.) et Komi (A. K.), La validation des acquis de l'expérience : motivation, engagement et satisfaction, L'Harmattan, Collection « Proximités Sociologie », 2020.
Hillmeyer (F.) et Villaumé (J.-M.), *La formation des militaires*, AN, Rapport d'information, n° 2554, 05 février 2015.
Institut Montaigne, Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle, 2010, 57 p.
Lefèbvre (A.), La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires, Sénat, n°94, 31 octobre 2012.
Marcou (G.) (sous la direction de), Fonction publique et décentralisation. Recrutement et formation, PUL, 1987.
Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale, *La formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique de L'Etat*, AN, Rapport, n° 3809, 2016.
Pirot (D.), La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Bilan et perspectives, Rapport, CSFPT, 1er mars 2017.
Schwartz (R.), *Le recrutement, la formation et le déroulement de la carrière des agents territoriaux*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, 06 mai 1998.

C) Articles

La coopération internationale et la formation des fonctionnaires, RFAP, 1987, n° 41, n° spécial, p. 5-20.
Quelle formation pour les fonctionnaires ?, RFAP, 1989, n° 51, n° spécial.
Andrei (T), Profiroiu (M), Profiroiu (A), et al., Aspects of Professional Training at Local and Central Public Administration Institutions from Romania (Aspects de la formation professionnelle dans les institutions de l'administration publique centrale et locale de la Roumanie), TransylvanianReview of Administrative Sciences (2010/29E), p 5–21.
Antoine (D.) (Rapport coordonné par), La formation permanente dans la fonction publique en France, RFAP, 2002, n° 104, p. 601-615.
Aubin (E.), Les dispositions relatives à la formation professionnelle des fonctionnaires tout au long de la vie, AJDA, 2007, n° 10, p. 511-515.
Bensaci (N.), Fonction publique. Une comparaison franco-allemande, Société civile, 2010, n° 105, p. 11-21.
Birker (E.), La formation continue dans la fonction publique en Allemagne, RFAP, 2002, n° 104, p. 617-623.
Bolot (F.), La formation professionnelle des agents territoriaux. L'impact des réformes de la formation continue dans un service des sports communal, Formation emploi, janvier-mars 2013, n° 121, p. 39-60.
Cadieu (P.), Le « mouvement perpétuel » de la formation professionnelle, RLCT, 2006, n° 13, p. 28-31.
Chapuisat (J.), La formation des fonctionnaires territoriaux, AJDA, 1984, p. 595-603.
Cuby (J.-F.), Les difficultés d'une instance d'évaluation : à propos de l'évaluation et de la formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux, RFAP, 2002, n° 104, p. 649-656.
Delblond (A.), Validation des acquis de l'expérience : les atouts de la fonction publique territoriale, AJFP, 2011, n° 5, p. 266-273.

Derboulles (L.), Le droit à la formation des agents territoriaux, AJCT, 2018, n° 4, p. 184-187.
Derboulles (L.), Fonction publique : la formation au service de la transformation ? Au lendemain de la loi Transformation de la fonction publique, AJCT, 2020, n° 1, p. 15-18.
Dupuis (G.), *Service public et pédagogie. Réflexions sur la formation des administrateurs*, Mélanges R.-E. Charlier, éditions de l'Université et de l'Enseignement Moderne, 1981, p. 77-86 (annexes : p. 87-89).
Espagno (D.), La formation professionnelle, enjeu de la modernisation de la fonction publique, AJFP, 2007, n° 3, p. 116-124.
Fialaire (J.), Réforme de la fonction publique et nouveau droit à la formation professionnelle des agents publics, RLCT, 2007, n° 24, p. 33-37.
Gomez-Mustel (M.-J.) et Soubirous (P.), La formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie ; une transposition du droit privé, AJFP, 2009, n° 2, p. 60-67.
Guérard (S.) et Scaillerez (A.), La gestion de la formation professionnelle continue dans la fonction publique territoriale, RLCT, 1/2008, n°882, p. 30-33.
Jean-Pierre (D.), Le décret du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, JCP A, 2008, n°9, p. 27-31.
Jean-Pierre (D.), Le droit à la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale, JCP A, 2006, n°48, p. 1539-1544.
Laffont (D.), *Quel service juridique dans les administrations ?*, Les Cahiers de la Fonction publique (CFP), 1993, n° 118, p. 4-7.
Lambert (R.), *Au cœur de la modernisation du recrutement*, Les Cahiers de la Fonction publique (CFP), 1994, n° 124, p. 9-12.
Le Douaron (P.), La formation tout au long de la vie, RFAP, 2002, n° 104, p. 573-580.
Malfait (P.-A.) (rapport coordonné par), La formation professionnelle des policiers, RFAP, 2002, n° 104, p. 625-638.
Montecler (de) (M.-C.), Une nouvelle étape dans la banalisation du droit de la fonction publique, AJDA, 2017, n° 3, p. 140.
Muzellec (R.), La formation des fonctionnaires territoriaux, LPA, 05-12-1986, n°146, p. 4-15.
Muzellec (R.), Système de formation et mode de recrutement dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique territoriale, in Fonction publique et décentralisation, PUL, 1987, p. 167-193.
Nemery (J.-C.), Prospective de la fonction publique territoriale : l'articulation statut-formation, Annuaire 2002 des collectivités locales, GRALE, CNRS éditions, p. 51-59.
Pin (J.-F.), Un Institut pour la formation des cadres supérieurs territoriaux, Cahiers du CNFPT, 1995, n°43, p. 74-80.
Pocquet du Haut-Jussé (X.), Le CNFPT, acteur de la formation professionnelle des agents territoriaux, AJCT, 2018, n° 4, p. 192-195.
Pouyet (B.), Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, RFDA, 1985, p. 91-103.
Rouquet (P.), La mise en œuvre de la formation des agents publics territoriaux. Les documents et les acteurs internes aux collectivités, AJCT, 2018, n° 4, p. 188-191.
Salon (S.), L'apprentissage dans les fonctions publiques, Les Cahiers de la Fonction publique (CFP), 1993, n° 120, p. 18-19.
Schrameck (O.), Le débat sur le statut et la formation des personnels locaux dans les réformes récentes, in Fonction publique et décentralisation, PUL, 1987, p. 295-301.
Seurot (L.), Le mode d'emploi du « compte personnel de formation » dans la fonction publique se précise, AJFP, 2017, n° 4, p. 220-223.
Seys (E.), L'Ecole de formation interne : passeport pour une collectivité apprenante. Exemple de l'Ecole de formation interne des agents de la communauté urbaine du Grand Reims et de la ville de Reims, AJCT, 2018, n°4, p. 196-198.

BIBLIOGRAPHIE

II – Bibliographie (Pierre Camus-Lutz)

A) Articles/Ouvrages

BARGEL Lucie, « Apprendre un métier qui ne s'apprend pas. Carrières dans les organisations de jeunesse des partis », Sociologie, vol. 5, 2014, p. 171-187.

BELLANGER Emmanuel. Ivry, Banlieue Rouge. Une histoire politique dans la France Urbaine du 20e Siècle, Paris : Créaphis, 2017, p. 127-128.

BERNARD, Jean-Pierre et al. « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry. » Revue française de science politique 22 (2), 1972. P. 296-318.

CADIOU Stéphane, Le pouvoir local en France. Grenoble, PUG, 2009, p. 113-152 ;

DEMAZIERE Didier et Le LIDEC Patrick (dir.), Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages. Res Publica, PUR, 2014.

DOUILLET Anne-Céline et LEFEBVRE Rémy, Sociologie politique du pouvoir local, Paris, Collection U, Armand Colin, 2017.

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

DULONG Delphine et MATONTI Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au conseil régional d'Ile-de-France », Sociétés & représentations, n°24, 2007, p. 251-267

DULONG Delphine, La construction du champ politique. Rennes, Didact Sciences Politiques, PUR, 2010

ETHUIN, Nathalie. « A l'école du parti : l'éducation et la formation des militants et des cadres au parti communiste français (1970-2003) », thèse de doctorat en Science politique. Université de Lille II, 2003.

FLAMANC (le) Sophie. « L'émergence du socialisme dans le département du Nord au XIXe siècle », in MENAGER Bernard et al. Cent ans de Socialisme septentrional. Lille, Institut de recherches historiques du Septentrion. 1995.

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

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

NAVARRE Maud, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », Formation emploi, n°28, 2015. [En ligne], consulté le 7 septembre 2019. URL : http:// formationemploi.revues.org/4310.

NEVEU Erik, « Métier politique : d'une institution à une autre », in LAGROYE Jacques (dir.), La politisation. Paris, Editions Belin, 2003, p. 103-121

OFFERLE, Michel, « Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914 », Annales 4, 1984, p. 681-716.

PUDAL, Bernard. Prendre Parti. Pour une sociologie historique du PCF. Paris : Presses de sciences Po, 1989.

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

SCANVIC Frédérick, Le « statut » de l'élu local, loi n°92-108 du 3 Février 1992, Dalloz, Paris, 1994.

TARTAKOWSKY Daniel. Les premiers communistes français, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques. 1980.

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

B) Articles/Ouvrages

Loi n°92-108 du 3 février 1992 relation aux conditions d'exercice des mandats locaux

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

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

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

Rapport d'Oliver Guichard, « Vivre Ensemble », 1976

Rapports des Commission « Debarge », 1982 et 1990.

Motion concernant les projets législatifs touchant à la formation des élus locaux. Fédération Nationale pour la Formation des Elus Locaux. 1990. Archives du CNFEL

Rapport Thyraud n°238, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. Sénat, p. 66.

Rapport d'information sénatorial « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la formation et la reconversion », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n°642 Tome IV (2017-2018) – 5 Juillet 2018.

Rapport de l'Inspection Générale des affaires sociale et administrative: Acar Bruno, Giguet Xavier, Morin Gabriel, Schechter François, « la formation des élus locaux », IGAS-IGA, Janviers 2020.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DE LA TURQUIE

AGENTS DU SECTEUR PUBLIC EN TURQUIE

L'anonymat a été demandé par l'auteur du présent article pour des raisons de sécurité.

Le 15 juillet 2016, le gouvernement turc a essuyé une tentative de coup d'État militaire. Dès le début, beaucoup étaient convaincus que derrière cette tentative de coup d'État se cachait le projet d'une communauté religieuse qui avait patiemment placé ses membres et/ou sympathisants à des postes stratégiques de l'appareil d'État, et principalement au niveau de la justice, de l'armée et de l'éducation, sans aucun doute avec l'appui et la coopération du parti politique au pouvoir, avec lequel cette communauté entretenait de bons rapports depuis longtemps déjà.

Suite à l'échec du coup d'État et à la déclaration de l'état d'urgence, le gouvernement a limogé plus de 100 000 agents du service public sous prétexte qu'ils avaient des liens avec les organisations terroristes. Toutefois, le véritable objectif était de purger le secteur public de tous les opposants. Cela a affecté le quotidien de millions de personnes, sans accusations ni preuves concrètes, ni procès ou jugement.

Malgré cette énorme purge du secteur public, l'appareil d'État reste le principal employeur en Turquie. Pour dépeindre la taille de secteur et présenter la formation de ses membres, nous devons d'abord en dresser un portrait général avant d'expliquer les types de formation des employés ainsi que leur contenu.

LE CADRE JURIDIQUE DES AGENTS DU SERVICE PUBLIC

La première législation sur les agents du secteur public de l'ère républicaine remonte à la Constitution de 1924, qui donne le droit à un recrutement public pour tous les citoyens (art. 92) et régit les lois spécifiques aux droits et aux compétences des agents du service public (art. 93). La première loi sur les agents du service public (n° 788) a été promulguée en 1926.

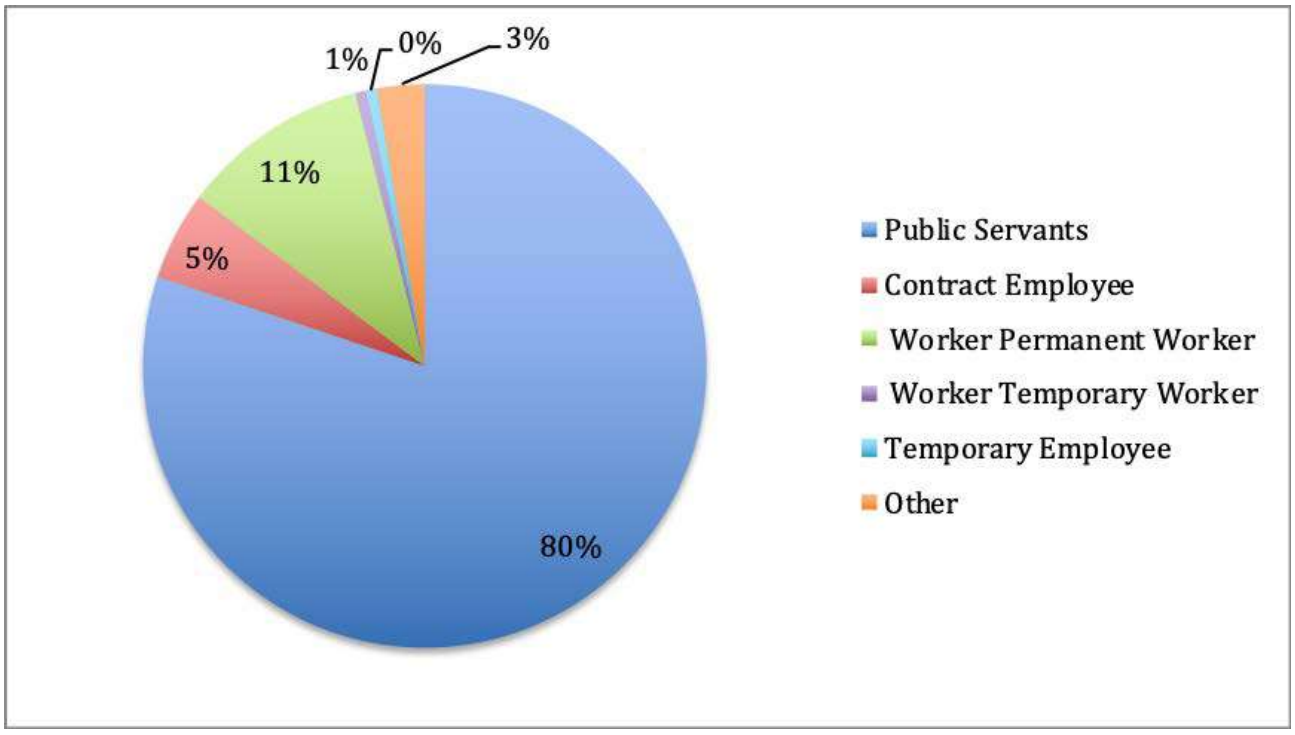
L'article 117 de la Constitution de 1961 prévoit que les qualités, la désignation, les responsabilités, les compétences, les droits, les obligations, les salaires, la rémunération ainsi que les autres questions de ressources humaines doivent être fixés par la loi. La loi n° 657 sur les agents du service public a été promulguée en 1965 au sein de ce nouveau cadre constitutionnel, et elle demeure en vigueur, bien qu'amendée plusieurs fois.

L'article 4 de la loi n° 657 définit quatre catégories d'agents du secteur public : les fonctionnaires, les employés sous contrat, les employés temporaires et les travailleurs.

Les fonctionnaires (*memur* en turc) assurent les principaux services publics et les services publics permanents proposés par l'État ou les entités juridiques publiques. Les employés sous contrat sont recrutés pour un exercice fiscal à des postes nécessitant des compétences et une expertise spécifique, tandis que les employés temporaires sont recrutés pour moins d'un an, pour une saison, pour des tâches, des salaires et un nombre de postes déterminés par le gouvernement. Ni les employés sous contrat, ni les employés temporaires, ne sont considérés par la loi comme des travailleurs, car cette dernière catégorie est recrutée pour des périodes indéterminées ou pour au moins six mois pour des tâches saisonnières ou spécifiques (campagnes électorales, pompiers, etc.). La loi interdit tout autre mode de recrutement du personnel (art. 5).

Selon les statistiques officielles, la Turquie comptait 3 561 539 agents du service public fin 2016. Comme l'illustre la Figure 1, les fonctionnaires représentent la majorité des agents du service public, suivis par les travailleurs permanents et les travailleurs sous contrat.

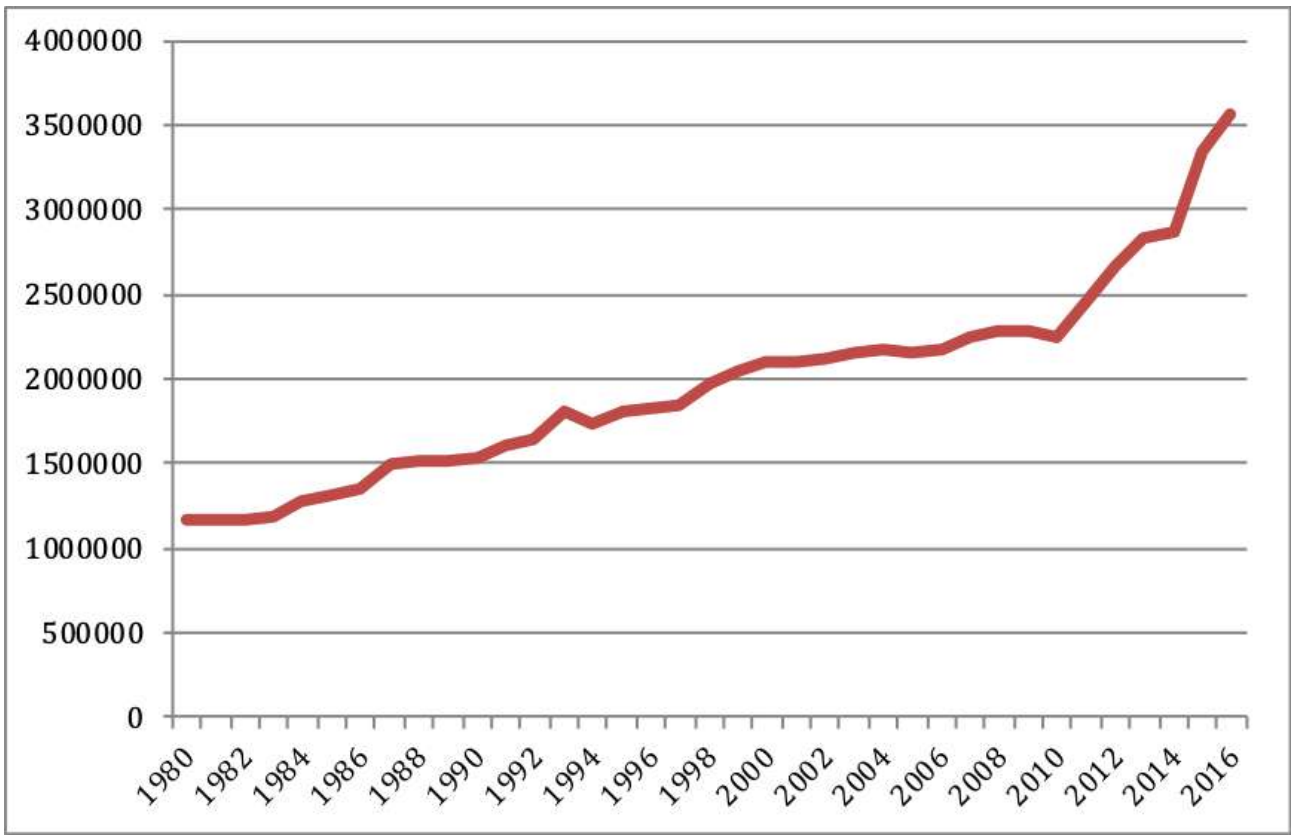
Figure 1 : Répartition des différents statuts des agents du service public (2016)



Source : http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (2016).

Le nombre d'agents du service public augmente constamment, comme l'indique la Figure 2. De même, le taux d'agents du service public reporté à la population active est passé de 9,3 % en 2003[1] à 9,6 % en 2011[2] et 11,6 % en 2016[3]. La forte augmentation observée après 2010 est très probablement liée à la modification de la politique économique du gouvernement, qui a depuis adopté une approche plus populiste, allouant des ressources publiques à des fins politiques, notamment au niveau de l'emploi public.

Figure 2 : Nombre total d'agents du service public entre 1980 et 2016



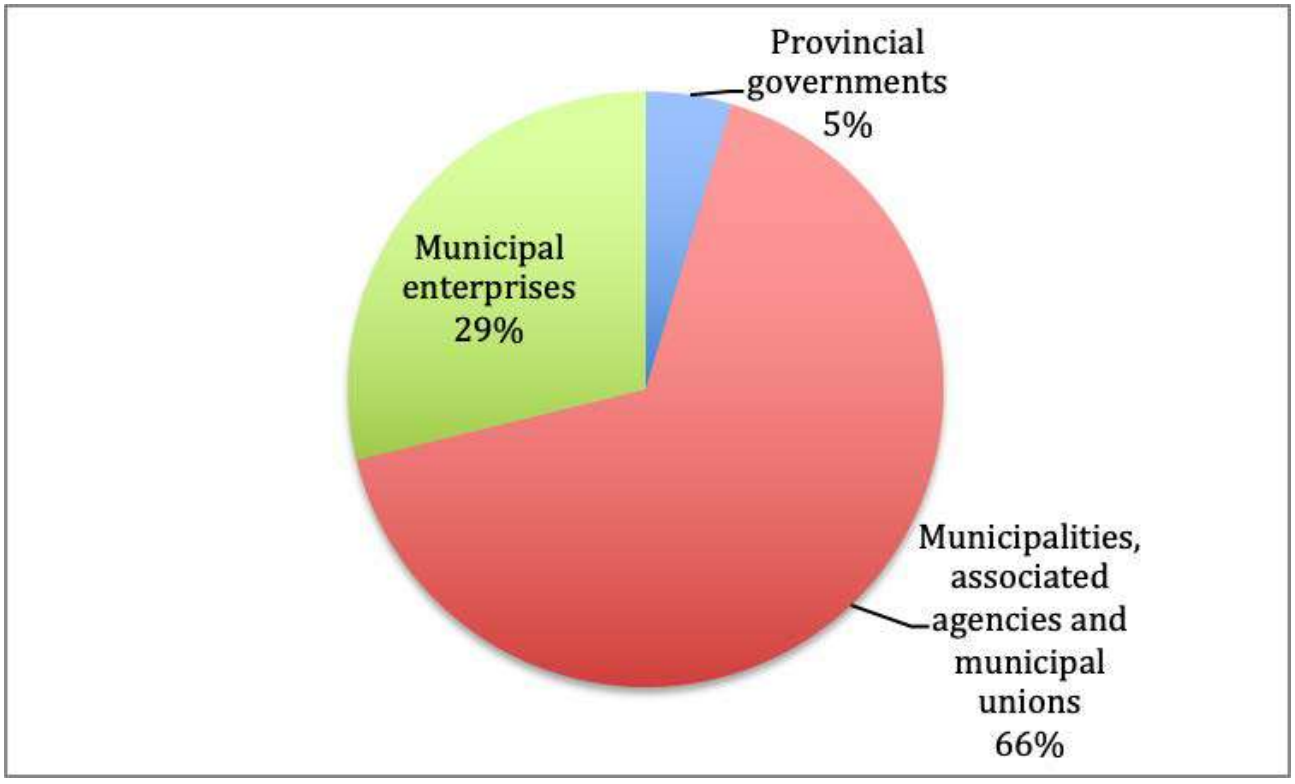
Source : (Kayar, 2011, p. 77) (pour 1980-2011), http://www.kaynakhaber.com/wp-content/uploads/2014/11/Yillara-gore-Memur-Sayisi.jpg, (pour 2012-2014), consulté le 24 mai 2017, https://www.haberler.com/devletin-3-milyon-339-bin-calisani-var-8031850-haberi/ (pour 2015) et http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (2016), consulté le 24 mai 2017.

1- http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16 consulté le 22 mai 2017.
2- http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1538, consulté le 22 mai 2017.
3- http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=24941, consulté le 22 mai 2017.

En 2016, le nombre d'agents locaux du service public était de 313 323, en comptant les employés des entreprises municipales. Cela signifie que 9 % des agents du service public sont recrutés par les gouvernements locaux et leurs entreprises, ce qui représente 1 % de la population active totale. Si l'on étudie la répartition de ces employés par rapport aux types de gouvernements locaux, (Figure 3), on observe que les communes en recrutent les deux tiers. Cette proportion importante est liée à l'amendement à la loi métropolitaine de 2012, qui a prévu l'abolition des gouvernements provinciaux des 30 plus grandes régions et l'élargissement des limites des gouvernements métropolitains pour couvrir la totalité des zones des provinces.

La part importante des agents locaux au sein des entreprises municipales de service public dénote une forte orientation politique en faveur de la prestation de services publics au niveau local, le plus souvent assurés par sous-traitance à des entreprises privées sous-traitantes ou à des entreprises créées et gérées par les communes, et soumises au droit privé.

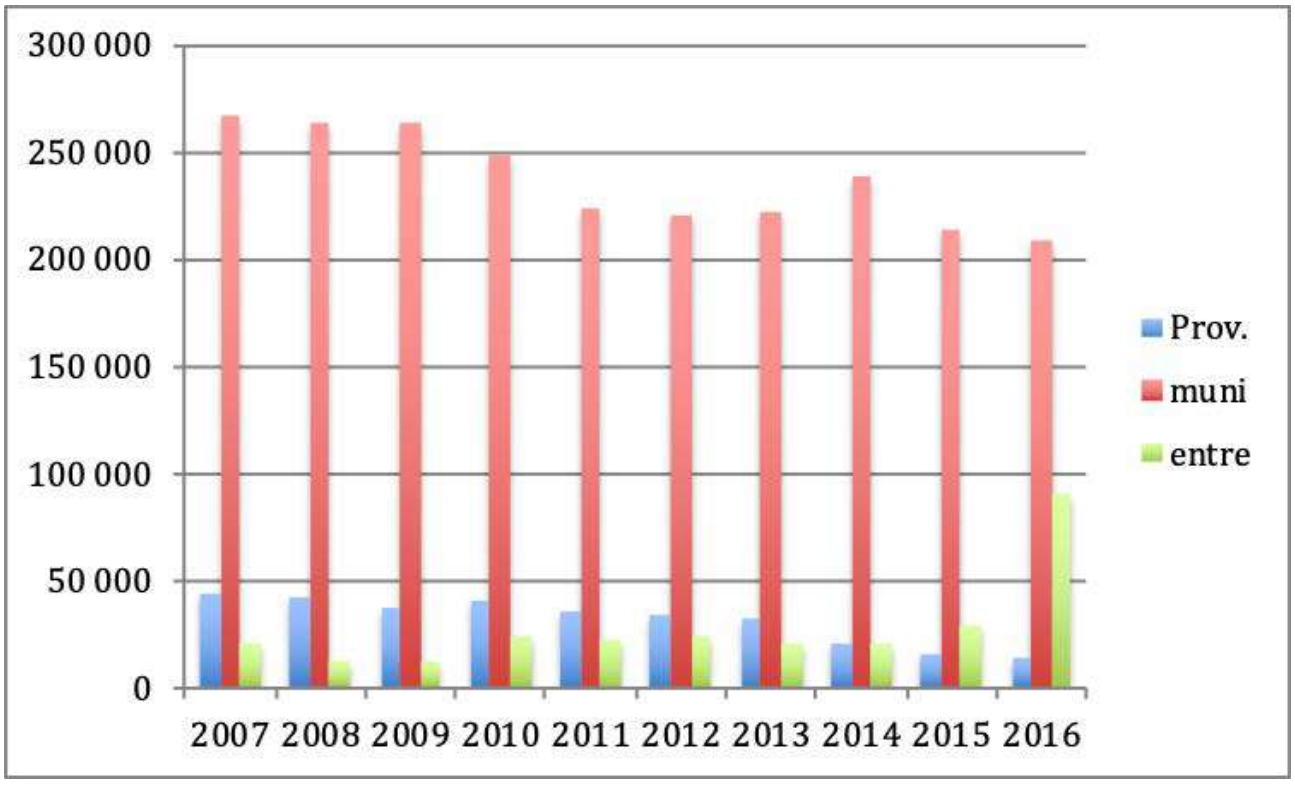
Figure 3 : Répartition des différents statuts des agents locaux du service public (2016)



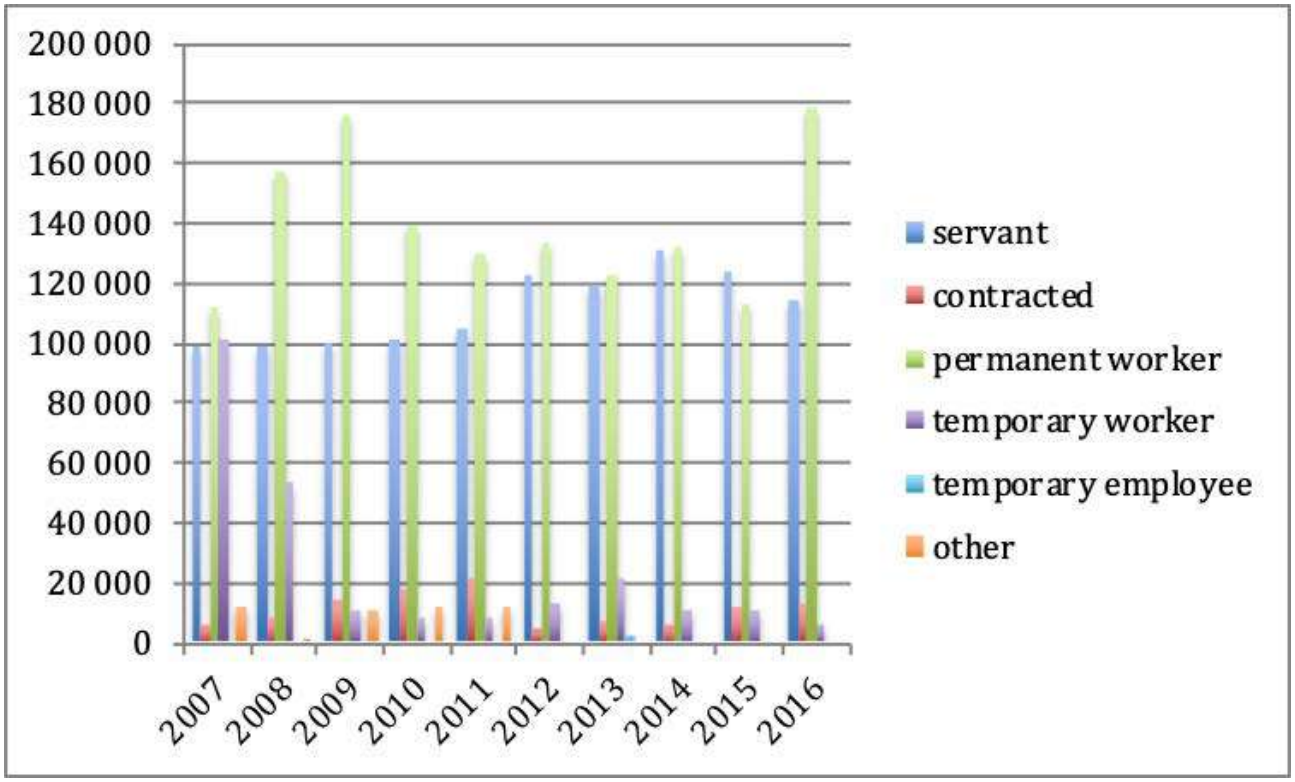
Source : http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (2016), consulté le 24 mai 2017.

Pour examiner l'évolution de la répartition au fil du temps, nous pouvons nous pencher sur le nombre d'employés des différents organes gouvernementaux locaux. La Figure 4 révèle que les employés municipaux ont toujours constitué le principal segment d'agents du service public, tandis que le nombre d'employés des provinces a baissé au cours de la période étudiée. Comme indiqué précédemment, cette baisse s'explique par l'abolition de ces gouvernements dans 30 provinces lors de l'amendement de 2012, qui a été appliqué après les élections locales de 2014. Le fait le plus frappant dans ces chiffres concerne l'augmentation considérable du nombre d'employés des entreprises municipales, qui a plus que quadruplé depuis 2007. Cette augmentation de la part d'entreprises privées détenues et gérées par les communes illustre nettement le fait que les gouvernements locaux préfèrent fonctionner comme des entités privées.

Figure 4 : Nombre d'employés des différents organes du gouvernement local entre 2007 et 2016

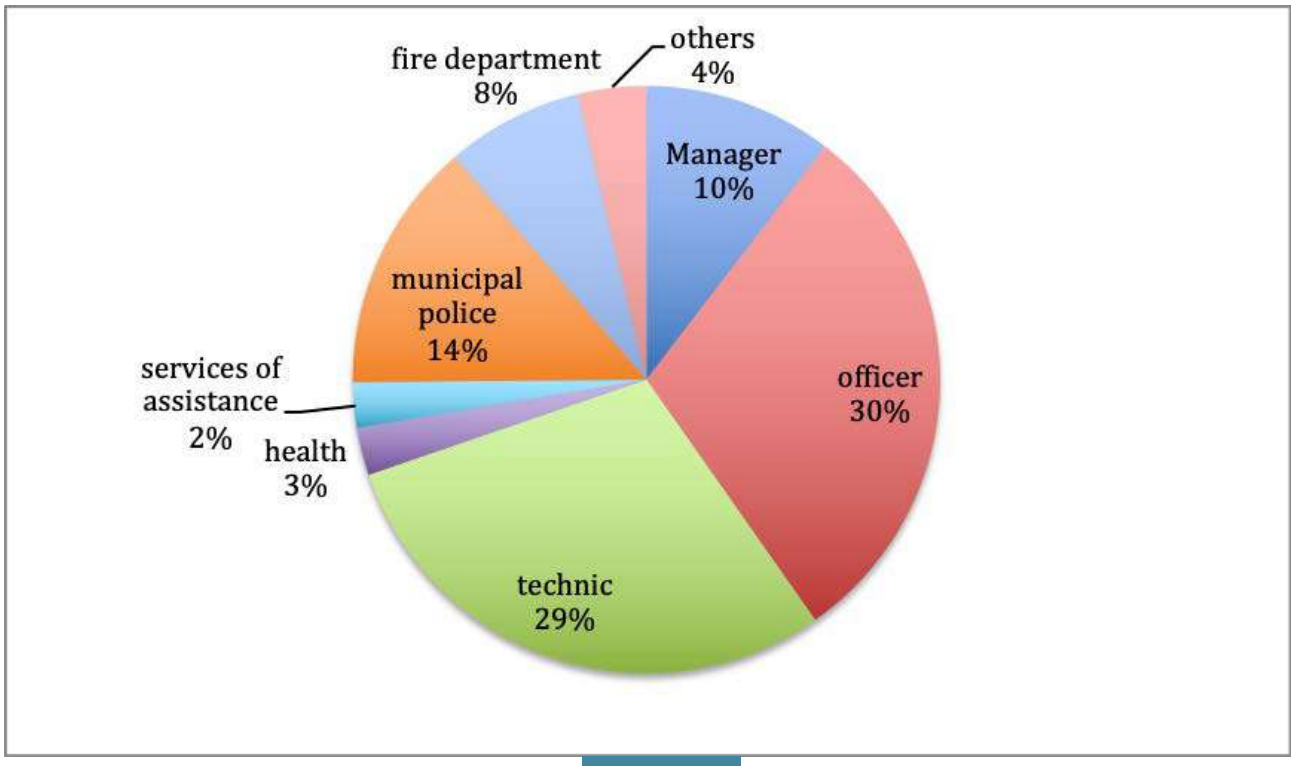


Les données sur lesquelles nous nous basons nous permettent également d'étudier l'évolution du statut des agents du service public au cours de cette même période. Selon les premières observations, les travailleurs permanents sont majoritaires, avec des augmentations considérables certaines années, et notamment 2008, 2009 et 2016. Cette augmentation du nombre de travailleurs permanents s'accompagne aussi d'une baisse du nombre de travailleurs temporaires. Cette corrélation nous permet de supposer que cette transformation des contrats des travailleurs, passant d'un statut temporaire à un statut permanent, s'explique probablement par des raisons politiques. Toutefois, l'augmentation de 2016 est probablement due à la présence croissante d'entreprises municipales dans la sphère des gouvernements locaux.



Si l'on se penche sur les types d'agents du service public employés par les gouvernements locaux, ce qu'illustre la Figure 5, on peut observer que plus de la moitié des agents du service public sont soit des agents, soit des employés techniques, représentant un tiers du nombre total d'employés. Avec 14 %, la police municipale représente la troisième catégorie la plus importante d'agents du service public local. Il faut également noter que le nombre de responsables est plus élevé que le nombre de soignants ou de pompiers ; ce qui laisse penser que les gouvernements locaux sont davantage des organisations bureaucratiques que des prestataires de services dans ces secteurs importants de la vie urbaine.

Figure 5 : Catégories d'agents du service public local



Source : Rapport annuel de la Direction des administrations locales (2015) ; http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2015_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf.

Enfin, si l'on étudie la répartition par sexe des agents du service public (Tableau 1), on peut voir que les femmes sont davantage présentes dans les domaines de la recherche, mais sont moins nombreuses que les hommes. Le pourcentage de femmes chez les agents du service public est de 40 % plus important que pour les autres statuts de la fonction publique. Ce qu'il faut retenir de ces chiffres, c'est la différence entre la part des travailleuses permanentes (8,2 %) et celle des travailleuses permanentes non couvertes (23,03 %), qui n'ont pas de droits syndicaux. Cette dernière catégorie est trois fois plus importante, ce qui illustre la précarité des femmes, même employées.

Tableau 1. Part des hommes et des femmes dans le service public (2016)

Type d'emploi	Nombre de femmes	% femme	Nombre d'hommes	% hommes
Agents du service public	1003627	40,45	1477762	59,55
Juges et procureurs	3973	25,82	11415	74,18
Universitaires	54679	42,62	73628	57,38
Employés sous contrat	36323	29,30	87664	70,70
Employés temporaires	3920	18,63	17122	81,37
Travailleurs permanents	19908	8,23	222115	91,77
Travailleurs permanents non couverts[4]	826	23,03	2761	76,97
Travailleurs temporaires	3087	12,50	21608	87,50
Employés soumis à des conditions	30018	48,27	32165	51,73

Source : http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/ocak2017/kamu_per_cinsiyet_dagilim.pdf consulté le 2 juin 2017.

4- Les travailleurs permanents non couverts ne peuvent pas adhérer à des syndicats ni bénéficier des droits prévus par les conventions collectives.

FORMATION DES AGENTS DU SECTEUR PUBLIC

La principale loi sur les agents du secteur public (n° 657) ne mentionne que brièvement la formation des agents du secteur public, en confiant le gros de la réglementation à des décrets du Premier ministre. La loi prévoit que les employés en période d'essai doivent suivre une formation générale sur les qualités générales de l'ensemble des agents du service public, ainsi qu'une formation préparatoire ou un stage spécifique les préparant à leur futur poste et à leurs responsabilités (art. 55).

La principale loi sur les agents du secteur public aborde également la formation à l'étranger. Selon l'article 78, les agents du service public recrutés et approuvés peuvent suivre des programmes de formation professionnelle et technique ou des stages à l'étranger pendant une durée maximale de deux ans (à doubler si nécessaire). Les agents conservent leur poste au sein de leur institution d'origine et continuent de toucher 60 % de leur salaire. Les agents capables de trouver par eux-mêmes des sources de financement peuvent suivre ces programmes en prenant un congé sans solde. Les agents passant du temps à l'étranger dans le cadre d'une formation en service ont une obligation de service obligatoire. Les agents n'assurant pas ce service doivent payer le double des frais encourus par leur institution d'origine (art. 79). À l'exception de ces deux questions, la formation des agents du secteur public est déterminée par un plan général.

PLAN GÉNÉRAL DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Le principal document portant sur l'organisation de la formation des fonctionnaires est le « Plan général de formation des fonctionnaires » publié en 1983. Ce plan se décompose en trois objectifs principaux. Ayant reconnu le fait que la formation des fonctionnaires était et doit être assurée par des écoles professionnelles et des universités, le Plan souligne la nécessité de coordonner ces institutions éducatives et les institutions publiques pour que les programmes proposés par ces institutions et leur contenu correspondent aux besoins de la bureaucratie. Ensuite, la formation en service des fonctionnaires est jugée essentielle par le Plan, car chaque institution et/ou poste nécessite des catégories spécifiques de connaissances, de compétences et d'attitudes. Aussi, chaque institution doit développer et conduire ses propres programmes de formation en service afin de répondre à ses besoins spécifiques et aux objectifs des plans et programmes nationaux. Enfin, le Plan souligne la nécessité de la formation continue du fait de l'évolution rapide des techniques et technologies, affectant inévitablement la prestation des services publics, et nécessitant ainsi que les agents du service public s'adaptent à ces évolutions.

Le Plan introduit deux catégories principales de formation : la formation pré-service et la formation en service. Les institutions publiques ne peuvent créer leur propre organe de formation pré-service que si les programmes éducatifs existants ne répondent pas à leurs besoins spécifiques, ou si le nombre de diplômés de ces programmes est insuffisant. Les institutions publiques peuvent proposer des bourses à leurs futurs employés afin qu'ils suivent des programmes étrangers et acquièrent les connaissances et compétences spécifiques nécessaires à leurs responsabilités futures. Les bénéficiaires de ces bourses s'engagent à assurer un service obligatoire dans l'institution publique concernée qui les a recrutés, sans autre procédure d'entrée.

Il existe deux types de formation en service pour les personnes déjà recrutées par les services publics : pendant la période d'essai et pendant le service actif.

Pendant la période d'essai, les formations portant sur le kémalisme, le Code du service public, l'histoire républicaine et la sécurité nationale sont dispensées à tous les futurs candidats. Ces derniers sont également familiarisés avec leur institution par le biais de présentations sur les responsabilités, les tâches, l'organisation, la législation et les relations avec les autres agences de l'institution qui les emploie. Enfin, ils suivent un apprentissage au cours duquel on attend d'eux qu'ils acquièrent les compétences pratiques nécessaires à leur poste.

La formation dispensée aux personnes déjà en service vise soit à améliorer leur efficacité (en rafraîchissant ou en mettant à niveau leurs connaissances), soit à les préparer à une promotion, soit à leur faire suivre une formation spécifique pour les postes de direction.

FORMATION DES AGENTS LOCAUX DU SECTEUR PUBLIC

Si le Plan général forme le cadre principal et les modes de formation des agents du service public, le manque de ressources humaines et financières adéquates empêche de le concrétiser (Ergun, 2004, p. 259). Néanmoins, la formation des agents locaux du secteur public découle directement de ce Plan. La formation pré-service se divise en deux catégories : la formation par les institutions éducatives existantes et la formation par l'institution d'accueil. La formation dispensée par l'institution elle-même se divise également en deux catégories.

Tout d'abord, les agents du service public en période d'essai doivent suivre une formation d'au moins dix jours sur les thèmes suivants :

- Principes kémalistes
- Constitution turque ;
- Organisation de l'État ;
- Histoire républicaine ;
- Loi sur les agents du secteur public ;
- Sécurité nationale ;
- Correspondance et classement ;
- Communication ;
- Protection des biens publics ;
- Relations publiques ;
- Grammaire turque ;
- Confidentialité.

Au terme de la formation, les agents candidats passent un examen ; ceux qui obtiennent au moins 60 sur 100 peuvent suivre la formation préparatoire visant à améliorer les compétences et connaissances liées au poste des futurs agents locaux du service public.

Pendant la formation préparatoire, les futurs agents locaux du service public sont formés pendant au moins un mois aux domaines suivants :

- Informations générales sur les gouvernements locaux ;
- Obligations des gouvernements locaux ;
- Structure des gouvernements locaux ;
- Législation sur les gouvernements locaux ;
- Relations des gouvernements locaux avec les autres institutions ;
- Questions liées au poste des agents locaux en période d'essai ;
- Autres questions jugées nécessaires par les gouvernements locaux.

Les candidats doivent ensuite passer un nouvel examen et doivent obtenir au moins 60 sur 100 pour réussir. Après la partie théorique principale de la formation pré-service, les candidats suivent un stage d'au moins deux mois au cours duquel les deux supérieurs avec lesquels ils travaillent le plus élaborent une évaluation de stage commentant les qualités suivantes du candidat :

- Qualités personnelles générales des candidats ;
- Respect des mesures disciplinaires ;
- Niveau d'implication au travail ;
- Qualités de coopération ;
- Fiabilité et loyauté ;
- Connaissances professionnelles.

Les candidats réussissant ces étapes de formation de pré-service sont admis à leur poste et peuvent débuter leur carrière professionnelle, au cours de laquelle ils bénéficieront d'une formation en service pour rafraîchir ou mettre à niveau leurs connaissances sur des questions liées à leur poste et à leurs responsabilités actuelles, ou pour permettre leur promotion au sein des institutions. L'organisation de ces formations en service découle directement du Plan général.

INSTITUTIONS DISPENSANT DES FORMATIONS EN SERVICE

Il n'existe pas d'institution centralisée unique assurant la formation en service des agents locaux du secteur public. Si la Direction des administrations locales, dépendant du ministère de l'Intérieur, est l'organe central des gouvernements locaux, ses programmes de formation ne répondent pas aux besoins. Par conséquent, d'autres organes dispensent des programmes de formation en service similaires (Bilgin, Akay, Koyuncu, & Haşar, 2007, p. 32).

Comme les gouvernements locaux sont placés sous la tutelle administrative du gouvernement central au moyen de la Direction générale des administrations locales, dépendant du ministère de l'Intérieur, on pourrait supposer que la formation des agents locaux du service public est principalement dispensée par le ministère.

S'il est vrai que le ministère compte un service en charge de l'éducation, il semble que les formations concernent principalement des formations pré-service pour les experts et les sous-gouverneurs[5].

Depuis 1993, le ministère a délégué la formation en service des agents locaux du service public aux gouvernorats (Bilgin et al., 2007, p. 33) qui doivent les assurer conformément au plan de formation en service des administrations locales[6]. La liste des agents du service public dont la participation est obligatoire est jointe en annexe au plan. Les agents, n'y participant pas sans motif légitime (maladie ou compassion), sont passibles des articles disciplinaires de la loi sur les agents du secteur public.

Tableau 2. Liste des postes publics assortis d'une obligation de suivre une formation en service

Dans les provinces	Dans les districts
Vice-gouverneur	Greffier en chef du district
Greffier des affaires judiciaires	Chef de district pour la démocratie et la citoyenneté
Sous-gouverneur	Chef de district pour les affaires judiciaires (pour les districts comptant plus de 50 000 habitants)
Sous-gouverneur en période d'essai	Chef de district du gouvernement local (pour les districts comptant plus de 50 000 habitants)
Chef de cabinet	Chef de district pour l'informatique (pour les districts comptant plus de 50 000 habitants)
Greffier en chef de province	Chef de district pour les études et projets sociaux (pour les districts sélectionnés par le ministère)
Chef de province pour la démocratie et la citoyenneté	Chef de district pour les associations
Chef de province pour la planification et la coordination	Autres employés des unités de district et des unités locales du ministère
Chef de province pour les associations	
Chef de province pour les médias et les relations publiques	
Chef de province pour le Comité exécutif	
Chef de province pour les administrations locales	
Chef de province pour les catastrophes naturelles et les urgences	

5- http://egitim.icisleri.gov.tr
6- http://egitim.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/egitim/04/Taşra%20Teşkilatı%20Hizmet%20İçi%20Eğitim%20Planı.pdf

Chef de province pour les études et projets sociaux	
Chef d'unité pour les affaires juridiques	
Chef d'unité pour les martyrs et les anciens combattants	
Chef d'unité pour l'informatique	
Chef d'unité pour le protocole (dans les communes métropolitaines)	
Chef du protocole (dans les communes)	
Chef de la population pour le district central	
Employés du service de supervision et de coordination des investissements (dans les communes métropolitaines)	
Autres employés des unités préfectorales et des unités locales du ministère	

Source : Annexe 1, Plan général de formation en service des administrations locales,

http://egitim.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/egitim/04/Taşra%20Teşkilatı%20Hizmet%20İçi%20Eğitim%20Planı.pdf, consulté le 29 mai 2017.

Le plan détaille également les 34 domaines sur lesquels doivent porter les formations dispensées aux agents locaux du service public : Union européenne et relations internationales ; administration des catastrophes naturelles et des urgences ; Constitution et structure de l'État ; gestion des archives ; principes kémalistes et réformes ; décrets du Premier ministre et des ministres ; technologies de l'information et développement technologique liés au service public ; informatique ; briefings, rapports et présentations ; supervision et évaluation ; mesures disciplinaires et enquêtes ; applications étatiques en ligne ; formation des formateurs ; relations publiques ; audits et supervision internes ; amélioration de l'administration ; droits de l'homme ; gestion des ressources humaines ; législation concernant les agents du service public ; développement personnel et institutionnel ; questions financières ; développement de projets ; achats, locations et appels d'offres ; élaboration et exécution de plans stratégiques ; mesures d'austérité ; questions liées aux services et obligations fondamentales ; règles de représentation, protocole et politesse ; questions liées au terrorisme et au séparatisme ; réglementation liée aux cérémonies, aux drapeaux et aux jours fériés ; langues étrangères ; correspondances et tâches de bureau ; changements récents dans les législations liées ; déontologie et lutte contre la corruption ; sciences administratives et autres questions déterminées par le gouvernorat[7].

7- Annexe 2, Plan général de formation en service des administrations locales, http://egitim.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/egitim/04/Taşra%20Teşkilatı%20Hizmet%20İçi%20Eğitim%20Planı.pdf, consulté le 29 mai 2017

Au terme de ces formations, des examens oraux et/ou écrits peuvent être organisés pour évaluer la réussite des participants. Réussissent les candidats obtenant au moins 60 sur 100 : ils obtiennent alors un certificat de réussite. Les trois meilleurs participants peuvent être récompensés sur accord du ministère. En cas d'échec, l'agent local peut être invité à suivre une autre formation sur le même sujet. Les participants à des formations non soumises à un examen reçoivent un certificat de participation Qu'elles soient positives ou négatives, toutes les évaluations individuelles des agents locaux du service public sont archivées dans leur dossier personnel au sein de leur service d'origine.

INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR LA TURQUIE ET LE MOYEN-ORIENT (PAITME)

Outre les formations organisées par le ministère de l'Intérieur, d'autres ministères et organes centraux peuvent organiser des formations spécifiques à leur domaine d'expertise. Parmi ceux-là, les programmes proposés par l'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient (PAITME) sont intéressants du point de vue des formations proposées aux agents locaux du service public. Cet institut est le principal lieu de formation en service dans lequel les agents du service public, quelle que soit leur institution d'origine, peuvent suivre des études supérieures dans les programmes proposés. Pour pouvoir suivre ces programmes, les agents doivent obtenir un nombre de points minimum lors d'un examen national et lors d'un examen oral de l'Institut, doivent être des agents du service public depuis au moins cinq ans et avoir au maximum 45 ans. Les agents acceptés dans les programmes de l'Institut bénéficient d'un congé d'absence tout en conservant l'intégralité de leurs droits individuels et de leur rémunération. Les agents terminant ces programmes avec succès sont récompensés par une ancienneté administrative correspondant au temps passé à l'Institut.

Outre le cadre général de formation en service des agents du service public, l'Institut mène depuis 1999 un projet de recherche sur l'élaboration de supports éducatifs à destination des gouvernements locaux, qui concerne principalement les agents locaux du service public, avec un financement de l'Organisation de planification d'État Dans le cadre de ce projet, l'institut a lancé un portail Web (www.yerelnet.org.tr) contenant toutes les informations sur les gouvernements locaux et la législation connexe. De même, l'Institut publie des manuels et des CD de formation que les responsables et le personnel municipaux peuvent utiliser dans le cadre des formations en service. Ces supports concernent la gestion des ressources humaines, l'urbanisme et le contrôle urbain, les services urbains, les structures financières, les relations internationales, etc.

L'Institut propose des formations gratuites sur des sujets et questions spécifiques à destination des employés municipaux. L'Institut accueille jusqu'à dix employés par commune et fournit gratuitement les supports de formation, le déjeuner et les collations. Les communes doivent seulement prendre en charge les frais de transport et d'hébergement du personnel assistant aux formations. En avril et en mai 2017, l'Institut a dispensé des formations de ce type sur la législation sur les achats publics, les achats directs et les pertes publiques, ainsi que sur des pratiques de correspondance formelle, de sécurité et de santé au travail, d'audits et de gestion des risques internes, de systèmes d'imagerie géographique, d'amélioration managériale et de gestion environnementale[8].

- Programmes de formation des communes ;

8- http://www.yerelnet.org.tr/guncel/guncel_detay.php?kod=2708&tipi=15 consulté le 5 juin 2017.

•Programmes des organisations non gouvernementales ;

•Programmes proposés par des entreprises privées.

PROGRAMME PROPOSÉS PAR LES AUTRES ORGANISMES

Ces dernières années, l'Union turque des communes s'est montrée très active dans la formation en service, non seulement pour les représentants politiques élus, mais également pour les agents locaux du service public. Ces programmes se divisent en trois domaines : les services urbains (notamment l'urbanisme, la création d'espaces, l'environnement de construction, l'eau et l'assainissement, la police municipale, les catastrophes naturelles et les urgences, les services civils, les services sportifs, culturels et sociaux, etc.), la législation (notamment le droit municipal, le droit de l'urbanisme, les finances locales, le personnel, la sécurité sociale, l'autonomie et la mise sous tutelle, etc.) et les questions de vision (notamment les ressources humaines, le développement personnel et institutionnel, la démocratie participative, le développement de projets, l'égalité entre hommes et femmes, les langues étrangères, etc.). Ces formations sont réalisées sur demande des communes ou de l'Union.

À l'instar de l'Union nationale, des unions régionales ainsi que des associations liées[9] proposent des programmes similaires de formation en service sur les services urbains généraux, ainsi que sur des questions techniques plus spécifiques sur la législation ou la prestation des services par les gouvernements locaux. Les formations proposées par l'Académie internationale de démocratie locale, basée à Istanbul, sont un moyen important de sensibiliser les gouvernements locaux à des questions telles que les droits de l'homme, le gouvernement démocratique, la paix, le multiculturalisme, la participation, l'égalité entre hommes femmes et les relations internationales[10].

Outre ces organisations non gouvernementales, des entreprises privées proposent également des programmes de formation en service sur des questions à la demande, en organisant des séminaires, des formations et des conférences dans les communes ou dans des complexes touristiques. Ces formations sont attractives, car elles sont généralement organisées dans des complexes hôteliers de régions touristiques, les participants y voient donc un moyen de prendre des vacances aux frais de leur institution d'origine. Ces formations organisées par des entreprises privées sont également un moyen de transférer des fonds publics à des factions ayant des accointances politiques.

9- L'association des administrations locales http://www.mahalliidarelerdernegi.org.tr/index.php, l'association de recherche et de développement technologique des administrations locales http://www.miargem.org.tr/index.php?mod=makale&m=4542, l'association des inspecteurs des gouvernements locaux http://www.kontder.org.tr ; consulté le 5 juin 2017.
10 - http://wald.org.tr/egitim, consulté le 5 juin 2017.

CONCLUSION

Le présent document a été rédigé alors que d'une part, les purges du secteur public se poursuivaient, comme l'a vécu l'auteur du présent papier, et d'autre part, alors que le débat faisait rage sur l'amendement de la loi n° 657 sur les agents du service public. Si les modifications juridiques n'ont pas encore été officiellement acceptées, il semble que le statut des employés du secteur public va grandement changer. Au lieu de la sécurité de l'emploi liée au statut de fonctionnaire, les employés sous contrat deviendront la principale catégorie de recrutement. La rémunération des agents du service public sera déterminée en fonction des résultats plutôt que de l'ancienneté. Les employés, considérés comme en situation d'échec ou obtenant de mauvais résultats, pourront facilement être licenciés.

En bref, tout ce que vous avez lu dans le présent papier est susceptible de changer dans les jours à venir. J'espère toutefois avoir pu dresser un tableau général des agents du service public et de leurs formations, ce qui permettrait de mieux appréhender la portée et la nature des récentes purges et des amendements qui se profilent.

RÉFÉRENCES

Bilgin, K. U., Akay, A., Koyuncu, E., & Haşar, Ç. (2007). *Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Egitim*. Ankara: Tepav yay.

Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama. Ankara: TODAIE yay.

Kayar, N. (2011). Kamu Personel Yönetimi. Bursa: Ekin Yay.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DE LA ROUMANIE ET DE LA BULGARIE

LA FORMATION DES AGENTS ET DES ÉLUS LOCAUX EN ROUMANIE ET EN BULGARIE

PAR GABRIELA CONDURACHE

Membres de l'Union européenne depuis le 1er septembre 2007, la Roumanie et la Bulgarie sont deux États situés dans l'Europe centrale, dont la forme de gouvernement, depuis la chute du régime socialo-communiste de 1989, est la République[1].

Les dispositions de l'article 1 de la Constitution roumaine du 8 décembre 1991[2] consacrent « *le caractère national, souverain, indépendant et indivisible de l'État roumain, avec en tant que forme de gouvernement la République* ». De plus, selon l'alinéa 3 de l'article déjà évoqué, la Roumanie est « *un État de droit, démocratique et social, où la dignité de l'être humain, les droits et libertés des citoyens (…) la justice et le pluralisme politique représentent des valeurs suprêmes garanties* ».

Dans le même sens, les dispositions de l'article 1 de la Constitution bulgare, adoptée le 13 juillet 1991, précisent que la Bulgarie est « *une République* (…) *dont le pouvoir étatique dérive du peuple* ».

À l'opposé de la Roumanie, dont les dispositions constitutionnelles n'ont pas consacré *expressis verbis* le régime politique de l'État – qualifié par la doctrine publiciste roumaine de « *semi présidentiel, parlementariste ou atténué, ou un régime semi-parlementaire* », avec un exécutif bicéphale[3] –, la Bulgarie consacre, par les dispositions de l'alinéa 1 du premier article de la Constitution bulgare, le régime parlementaire de la République. Le Parlement roumain est bicaméral, alors que le Parlement bulgare est unicaméral. Enfin, les deux États sont organisés selon le principe de la séparation et de l'équilibre des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire[4].

1- La Roumanie est voisine de la Bulgarie au sud, de la République de Moldavie à l'est, de l'Ukraine au nord-est, de la Hongrie au nord-ouest, de la Serbie au sud-ouest, et de la mer Noire au sud-est. Son territoire s'étend sur une superficie de 238 391 km² et comprend, selon le dernier recensement de 2011, une population de 20 121 641 habitants. La langue officielle du pays est « le roumain » (origine latine) ; la monnaie officielle le « leu » (1 euro = 4,5 lei).
Pays d'origine slave, la Bulgarie est voisine de la Roumanie au nord, de la mer Noire à l'est, de la Turquie et de la Grèce au sud, de la Macédoine au sud-ouest et de la Serbie au nord-ouest. Son territoire s'étend sur une superficie de 110 994 km² et comprend 7 128 000 habitants. La langue officielle est « le bulgare » (origine slave) ; la monnaie officielle est la « leva » (1 euro = 1.96 leva bulgare).

2- Depuis, la Constitution de la Roumanie a été révisée par la loi n° 429 du 23 octobre 2003, révision approuvée par le référendum national des 18 et 19 octobre 2003.

3- Vedinas (V.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2012, p. 17.

4- Alinéa 4 de l'article 1 de la Constitution roumaine et article 8 de la Constitution bulgare.

	Roumanie	Bulgarie
	Constitution du 08 décembre 1991 - révisée en 2003	Constitution du 12 juillet 1991
Forme de l'État	Unitaire (al. 1, art. 1)	Unitaire (art. 2)
Nature du régime	Principe de la séparation des pouvoirs (art. 1, al. 5)	Régime parlementaire (art. 1er) avec séparation des pouvoirs (art. 8)
Organisation politique	Parlement bicaméral : Sénat et Chambre des députés (art. 61) ; Président de la République (art. 80) ; Gouvernement (art. 102) ; Autorité judiciaire (art. 124) ; Cour constitutionnelle (art. 142)	Parlement monocaméral : Assem blée nationale (art. 62) ; Président de la République (art. 92) ; Conseil des ministres (art 105) ; Pouvoir judiciaire (art. 117) ; Cour constitutionnelle (art. 147)
Organisation administrative territoriale	Division en communes rurales et urbaines et en départements (al. 3, art. 3)	Division en communes et en régions (art. 135)
Langue	Roumaine (art. 13)	Bulgare (art. 3)
État de la démocratie	État de droit (al. 3, art. 1)	État de droit (art. 4)

L'organisation administrative-territoriale bénéficie, en Roumanie comme en Bulgarie, d'une double consécration, constitutionnelle et légale. En effet, si les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution roumaine fixent le cadre général en précisant que le territoire roumain est divisé en communes urbaines et rurales ainsi qu'en départements, les dispositions du Titre IV de l'Ordonnance d'Urgence Gouvernementale (OUG) n° 57 du 3 juillet 2019 relatif au Code administratif roumain[6] fixent les sous-divisions administratives territoriales ainsi que les conditions dans lesquelles le changement de leur statut peut intervenir[7]. De même, concernant la Bulgarie, les dispositions de l'article 135 de la Constitution précisent que le territoire bulgare est divisé en communes et en régions. Les dispositions constitutionnelles sont complétées par la loi de l'autonomie et de l'administration locale publiée dans la Gazette de l'État n° 77 du 17 septembre 1991.

5- Condurache (G.), « La procédure de recours aux ordonnances : de la lettre constitutionnelle à la pratique politique. Etude comparée entre la France et la Roumanie », Revue Française de Droit Constitutionnel, 2020, n°121, pp. 115-139.
6- Ci-après « Code administratif ».
7- Tudor (A.), La décentralisation territoriale en Roumanie à l'aune de son histoire administrative depuis 1859. Entre rupture et continuité, Thèse, Université de Lille, 2020.

	Roumanie		Bulgarie
Communes	3210	2 891 rurales	264 communes (municipalities)
		319 urbaines	
Départements	41 + la ville capitale de Bucarest		-
Régions	8 régions de développement (sans personnalité morale)		28 régions administratives (regroupées à leur tour en 6 régions de développement)

Dans les deux États, le régime juridique des différentes catégories socioprofessionnelles du secteur public est soumis soit aux règles statutaires, soit aux dispositions communes du droit du travail. En effet, la Roumanie et la Bulgarie se sont dotées d'un statut des fonctionnaires publics en 1999. Adopté par la loi n°188 du 8 décembre 1999, le statut roumain des fonctionnaires publics a été abrogé le 5 juillet 2019, lorsque son contenu a été intégré dans le Code administratif adopté par l'OUG n°57 du 3 juillet 2019. Structuré en neuf parties, le Code administratif réserve le titre 2 de la partie 6 au « Statut des fonctionnaires publics » et le titre 3 de la même partie au « Personnel contractuel des autorités et des institutions publiques ». La Bulgarie a, quant a elle, publié son statut des fonctionnaires publics dans la Gazette de l'Etat n°67 du 27 juillet 1999.

Les deux États ont fait le choix d'un régime *stricto sensu* de leur Fonction publique respective. En d'autres termes, seules les personnes, nommées dans une fonction publique, dans le but précis d'exercer des prérogatives de puissance publique, au sein d'une administration locale ou centrale sont des fonctionnaires publics (au sens du Statut de 1999). Le régime juridique des autres catégories socioprofessionnelles du secteur public relèvent des statuts spéciaux, et/ou des normes du travail. En quête d'une gouvernance performante, la Roumanie et la Bulgarie garantissent l'accès des fonctionnaires à la formation professionnelle, en tant que droit et d'obligation à la fois. Effectivement, dans les deux États, la carrière (l'avancement de grade ou de classe) peut être conditionnée au suivi d'un certain nombre et/ou type de formations par exemple. Afin de renforcer les compétences professionnelles de leurs agents et élus locaux, les deux pays ont, depuis les années 2000, accordé une attention particulière à la reconstruction du dispositif de formation. Outre l'adoption de nombreuses stratégies gouvernementales relatives à la formation des agents du secteur public, la Bulgarie et la Roumanie se sont également dotées d'un Institut National d'Administration (INA) / Institut d'Administration Publique (IAP). Organisme spécialisé dans la formation notamment des agents et des élus locaux, l'Institut, roumain comme bulgare, est une agence exécutive qui fonctionne sous la subordination du Gouvernement. Bénéficiant du soutien et de l'expertise des institutions européennes, mais aussi des États de longue tradition en matière de formation des agents, comme la France, les deux institutions ont réussi à mettre les bases d'un dispositif de formation initiale et continue assez complexe.

Le cadre normatif de la formation est donc construit autour de deux types de formation, initiale et continue, dont l'évolution historique de l'encadrement légal actuellement en vigueur diffère sensiblement en Roumanie **(I)** et en Bulgarie **(II)**.

6- Condurache (G.), Les défis juridiques de la fonction publique en Roumanie : entre tradition et modernisation. Regard comparé à partir de l'exemple français, Université de Lille, Droit et Santé, 2017, 756 p.

I. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX ET DES ELUS LOCAUX EN ROUMANIE

L'institutionnalisation de la formation des agents locaux en Roumanie remonte à la création de l'État roumain moderne, son évolution vers l'encadrement en vigueur étant marqué par deux moments fondamentaux pour l'existence de la Roumanie (A) ; ce qui justifie le processus assez long de reconstruction du dispositif de formation non seulement des agents publics mais aussi des élus locaux (B).

A. L'INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN ROUMANIE : DE SES ORIGINES A AUJOURD'HUI[8]

Un bref regard historique permet de constater qu'indépendamment du régime politique qui a habité la Roumanie, la préoccupation pour la formation des agents a toujours été des plus vives (1), le système actuellement en vigueur regroupe plusieurs catégories d'agents publics et d'élus locaux, pourtant soumis à des régimes juridiques distincts (2).

1. LA FORMATION DES AGENTS, UN INTERÊT HISTORIQUEMENT CONSTANT

Même si l'intérêt pour la formation des agents publics roumains remonte bien avant la création de la « Grande » Roumanie, le 1er décembre 1918[9], ce n'est qu'après ce moment historique que l'idée de la mise en place des institutions spécialisées, exclusivement dans la formation administrative des agents publics, s'est concrétisée. Il reste que, si du premier Statut des fonctionnaires publics adopté en 1923 ne ressort aucune précision au sujet de la formation des fonctionnaires, il n'en est pas de même en ce qui concerne la loi n° 95 du 14 juin 1925 pour l'unification administrative de l'État roumain[10]. En effet, d'après les dispositions de l'article 378 de la loi n°95 du 14 juin 1925, « *des écoles d'instruction professionnelle administrative devaient être créées pour les fonctionnaires administratifs de toutes les branches des niveaux départemental et local*. ». La même année, 1925, le Professeur Paul Negulescu a créé l'Institut des sciences administratives qui, trois ans plus tard, allait acquérir le statut d'établissement d'utilité publique.

8- Condurache (G.), Les défis juridiques de la fonction publique statutaire : entre tradition et modernisation. Etude comparée à partir des exemples roumain et français, Université de Lille, 2018, 756 pp.

9- La création en 1871 de l'École supérieure des sciences de l'État, qui avait comme mission principale la formation des personnes qui souhaitaient intégrer la Fonction publique. L'idée de la nécessité de la formation ressort également de la loi pour l'organisation administrative du Royaume de Roumanie de 1892 et de la loi pour l'organisation des services et des personnels de l'État du 27 mars 1893.

10- En ligne sur : http://lege5.ro/Gratuit/gezdiobthe/legea-nr-95-1925-pentru-unificarea-administrativa, consulté le 05 mai 2021.

Presque une décennie plus tard, les dispositions de l'article 237 de la loi administrative n° 569 du 26 mars 1936[11] consacraient le principe, aux termes duquel « *personne ne* [pouvait] *être nommé fonctionnaire public administratif s'il* [n'avait] *pas suivi la formation technique professionnelle requise* ». De plus, de l'alinéa 2 de l'article susvisé, il ressortait un nouveau principe, celui de la formation continue, d'après lequel « *les fonctionnaires administratifs* [devaient] *suivre des cours de perfectionnement selon leur grade et leur spécialité* ». Ces principes ont été repris également par le Code de conduite qui a remplacé, en 1940, le Statut de 1923 ; et par le Statut des fonctionnaires qui a remplacé, en 1946, le Code de conduite.

La fin de la monarchie constitutionnelle, par l'abdication forcée du Roi Mihai Ie, le 30 décembre 1947, et l'instauration d'un régime socialo-communiste a marqué une nouvelle étape dans l'évolution de la formation des agents publics, du fait non seulement de l'abrogation du cadre statutaire et de l'adoption du premier Code du travail de l'histoire de la Roumanie, mais aussi d'une idéologie politique différente. Il reste que si, aux débuts de l'ère communiste, la formation ne représentait pas une priorité, elle l'est progressivement devenue, notamment par le biais des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 159 du Code du travail de 1972, en vertu desquelles « *le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement, ainsi que les autres ministères et organes centraux, comités exécutifs* (…) *avaient le devoir d'assurer un lien étroit entre la formation théorique et pratique des élèves et étudiants* ». En effet, les dispositions des articles 92 et 164 du Code du travail déjà évoqué ont posé les fondements d'un dispositif qui - du fait du conditionnement de la gratuité de la scolarisation à un contrat de travail de plusieurs années dans le domaine de formation -, liait juridiquement la formation professionnelle au contrat de travail. En d'autres termes, la gratuité de la scolarisation (enseignements pré-universitaire et universitaire) était amortie par l'obligation assumée par les jeunes signataires du contrat d'études de travailler dès l'obtention de leur diplôme pour une période allant jusqu'à plusieurs années dans les institutions et/ou les entreprises dans lesquelles ils allaient être affectés[12].

En matière de formation continue, c'est la loi n° 2 du 18 mars 1971 relative au perfectionnement professionnel des « travailleurs »[13] des unités socialistes qui a fixé les règles. Des premiers articles de cette loi, il ressort le double caractère, de devoir et d'obligation, des salariés, fonctionnaires compris. De plus, les dispositions du 1er article de la loi susvisée avaient assigné à l'égard des directions « des unités socialistes », l'obligation d'assurer les conditions requises pour que chaque « travailleur » puisse suivre périodiquement des formations de perfectionnement qui correspondent aux attributions exercées[14].

La chute du régime communiste en décembre 1989 allait encore une fois poser le défi de la reconstruction du cadre normatif relatif à la situation juridique des différentes catégories socioprofessionnelles qui œuvrent au sein du secteur public, dont notamment le dispositif de formation.

11- En ligne sur : http://lege5.ro/Gratuit/gezdiobvga/legea-administrativa-nr-569-1936, consulté le 05 mai 2021.
12- Voir pour des développements plus amples la sous-section « B », intitulée « La contractualisation du droit à la formation pendant le communisme », in Condurache (G.), Les défis juridiques de la fonction publique statutaire : entre tradition et modernisation. Etude comparée à partir des exemples roumain et français, Université de Lille, 2018, pp. 478-484.
13- Nom générique pour désigner toute personne salariée, indépendamment du domaine de travail.
14- Condurache (G.), *op. cit.*, pp. 478-484.

2. LE STATUT DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN VIGUEUR

Les agents publics, qui œuvrent au sein des institutions publiques territoriales et locales roumaines, peuvent être répartis en deux catégories, fonctionnaires statutaires et contractuels[15].

L'évolution du nombre de fonctions publiques et des fonctionnaires publics entre 2012-2016

Source : ANFP, Rapport relatif au management de la Fonction publique roumaine sur 2016, Bucarest, 2017, 31p.

Catégories de fonctions publiques	2012	2013	2014	2015	2016
Fonctions publiques au niveau central et territorial	73823	71508	70620	73903	73118
Fonctions publiques locales	87760	85926	88092	90222	93487
Total fonctions publiques	161583	157434	158712	164125	166605
Nombre fonctionnaires publics nommés en fonctions occupées et temporairement occupées	125093	123826	127259	128376	130780

Le régime juridique des élus locaux repose aussi sur plusieurs actes normatifs, dont le Code administratif[16] et la loi n° 115 du 19 mai 2015 pour l'élection des autorités de l'administration publique locale. D'après les dispositions de l'article 106 du Code administratif, par « *autorités de l'administration publique locale, il faut entendre « les conseils locaux (…) en tant qu'autorités délibératives et les maires en tant qu'autorités exécutives* », ainsi que les conseils départementaux – constitués au niveau départemental. La mission des conseils départementaux est de coordonner l'activité des conseils locaux du département, avec des attributions dans l'accomplissement des services publics d'intérêt départemental -, et le président ou la présidente du conseil départemental.

15- Avant 2019 le régime juridique du lien qui unissait les agents publics à l'institution employeuse était réglementé par des textes de loi distincts. Ainsi, la situation juridique des fonctionnaires statutaires était déterminée par les dispositions des lois n°188 du 8 décembre 1999 relative au Statut des fonctionnaires publics roumains et n°7 du 18 février 2004 relative au Code de conduite des fonctionnaires publics. Les agents contractuels en revanche étaient soumis aux dispositions de la loi n° 286 du 23 mars 2011 corroborées par les dispositions du Code du travail. Les actes normatifs précités ont été abrogés en 2019 quand ils ont été incorporés dans le Code administratif adopté le 3 juillet 2019 par l'ordonnance d'urgence gouvernementale n°57/2019.

16- Le Titre IV du Code administratif a repris les dispositions des lois n° 215 du 23 avril 2001 relative à l'administration publique locale et de la loi n° 393 du 28 septembre 2004 concernant le statut des élus locaux.

Aux termes de l'article précité, l'expression « élus locaux » désigne le maire, les conseillers locaux, le président du conseil départemental et les conseillers départementaux. Le mandat confié par vote universel, égal direct, secret et librement exprimé est d'une durée de 4 ans[17]. En vertu des dispositions du Code administratif[18], dans la catégorie des élues et élus locaux il faut également considérer le(s) maire(s) adjoint(s) ainsi que les présidents adjoints du conseil départementaux, même si ces derniers ne sont pas élus au suffrage universel.

Le nombre de conseillères et conseillers peut varier, aux termes de l'article 112 du Code administratif, en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée de 9 à 31 membres, voire 55 membres pour la ville-capitale de Bucarest.

Nombre d'habitants d'une commune rurale ou urbaine	**Nombre des conseillères et conseillers**
Jusqu'à 1 500	9
Entre 1 501 et 3 000	11
Entre 3 001 et 5 000	13
Entre 5 001 et 10 000	15
Entre 10 001 et 20 000	17
Entre 20 001 et 50 000	19
Entre 50 001 et 100 000	21
Entre 100 001 et 200 000	23
Entre 200 001 et 400 000	27
Au-delà de 400 000	31
Conseil général de la ville-capitale de Bucarest	55

Le cadre normatif relatif à la formation est principalement composé de la 4ème section du Code administratif, intitulée « *La formation et le perfectionnement professionnel des fonctionnaires publics* » et de la décision gouvernementale n° 1066 du 10 septembre 2008 pour l'approbation des normes concernant la formation professionnelle des fonctionnaires publics.

17- Article 151 du Code administratif.
18- Articles 106 et 107 du Code administratif.

B. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE

La formation initiale des fonctionnaires publics roumains est, à quelques exceptions près, assurée par l'enseignement universitaire **(1)**, alors que la formation continue revient plutôt aux antennes régionales de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics créées spécialement à cet effet et dont les attributions en matière de formation sont en train d'être reprises par l'Institut de l'Administration Publique (l'INA), et à des prestataires extérieurs **(2)**.

1. LA FORMATION INITIALE

La formation initiale est assurée principalement par les universités, dans le cadre de leurs programmes de licence et/ou de master spécialisés en administration, ainsi que par l'École nationale des sciences politiques et administratives de Bucarest (SNSPA)[19] **(a)** et l'Institut National d'Administration récemment recréé **(b)**.

a. L'École nationale des sciences politiques et administratives (ENSPA)

Créée par la décision gouvernementale n° 183 du 20 mars 1991, en tant qu'institution d'enseignement postuniversitaire de hautes études dotée de personnalité morale, l'ENSPA devait assurer la formation professionnelle, théorique et pratique, des personnes qui aspiraient non seulement à une carrière dans la fonction publique[20], mais aussi dans la diplomatie, dans la magistrature ou dans d'autres domaines du secteur public[21].

Depuis 1995, suite à sa réorganisation par la décision n° 542 du 21 juillet 1995, l'ENSPA doit apporter par ses programmes de formation, son soutien au processus de réforme économique, sociale et administrative de l'État[18]. De ce fait, son offre de formation et de perfectionnement s'est considérablement élargie tant au niveau universitaire que postuniversitaire. L'ENSPA assure la formation des spécialistes dans les domaines des sciences politiques, de la communication sociale et des relations publiques, du management de l'administration publique et des relations internationales.

Parmi les attributions de l'ENSPA, développées par les dispositions de l'article 2 de la DG n° 542 du 21 juillet 1995, se retrouvent l'élaboration de la stratégie de formation et de perfectionnement professionnel en matière d'analyse politique, de communication et de relations publiques, de management public, ainsi que de relations internationales. De plus, d'après le même texte, il revient à l'ENSPA d'assurer la formation et le perfectionnement professionnel du personnel de l'administration publique centrale et locale. De manière significative, sur demande et sur une base contractuelle, l'ENSPA est aussi compétente en matière de formation et de perfectionnement professionnel des personnels des institutions publiques non-gouvernementales, des agents économiques et des organisations syndicales[23]. Si le système universitaire représente le prestataire principal de formation initiale pour les agents publics des collectivités territoriales et locales, il est non moins vrai que les efforts du législateur se sont concentrés aussi sur la reconstruction d'un réseau spécialisé tant de formation initiale que continue.

19- http://www.snspa.ro/.
20- Être nommé dans une fonction publique de l'administration centrale ou locale.
21- Article 2 de la DG n° 183 du 20 mars 1991.
22- Conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 1 de la DG n° 542 du 21 juillet 1995.
23- L'ENSPA reste par essence une institution publique d'enseignement supérieur, de recherche scientifique et de formation académique et professionnelle de haut niveau, national et international, qui assure des études aux trois niveaux de l'enseignement : licence, master et doctorat.

b. L'Institut National de l'Administration (INA)

Au début des années 2000, l'OUG (ordonnance d'urgence) n° 81 du 7 juin 2001 a créé l'Institut National d'Administration dont la mission consistait à assurer la formation initiale des futurs fonctionnaires publics et la formation continue non seulement des fonctionnaires publics mais aussi du personnel contractuel qui œuvrait au sein des institutions et autorités publiques ou encore, des personnes nommées ou élues dans des fonctions de dignité publique[24] de l'administration centrale ou locale. Le statut de l'INA était celui d'une institution d'intérêt national dotée de la personnalité morale. Les dispositions de l'OUG avaient été complétées quelques mois plus tard par la DG n° 710 du 3 avril 2002 relative au fonctionnement de l'Institut National de l'Administration.

En matière de formation initiale, l'INA organisait des cours de formation professionnelle spécialisée dans l'administration publique, d'une durée de deux ans, destinés aux titulaires de diplômes de licence, et âgés de moins de 30 ans (art 3 de la DG n° 710 du 30 juillet 2002). L'accès à l'INA n'était possible que par concours. Pendant les deux années de cours, les élèves de l'INA revêtaient la qualité de fonctionnaire public débutant ou titulaire, selon le cas. De plus, similaire aux écoles françaises, les élèves de l'INA bénéficiaient d'un salaire mensuel versé par l'INA pour les fonctionnaires débutants, et par les institutions employeuses pour les fonctionnaires titulaires. En échange, les lauréats au concours d'entrée à l'INA devaient signer une convention par le biais de laquelle ils s'engageaient, à la fin des cours, à travailler dans l'administration au moins cinq ans. Dans le cas contraire, ils devaient rembourser les dépenses de scolarisation[25].

En 2010, dans le contexte de la crise économico-financière de la fin des années 2000, l'INA a été supprimée par la loi n° 329 du 5 novembre 2009[26]. Ses personnels et ses attributions en matière de formation continue ont été depuis repris par l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics et ses antennes régionales. La décision gouvernementale n° 650 du 8 septembre 2016 pour l'approbation de la stratégie concernant la formation professionnelle du personnel de l'administration publique concernant la période 2016-2020 présenta dans sa première partie un état des lieux des difficultés auxquelles le dispositif roumain était confronté ; dont notamment l'absence d'une institution spécialisée en formation, initiale et continue, des fonctionnaires. Par conséquent, le Gouvernement a décidé de recréer l'INA par l'OUG n° 23 du 24 août 2016 relative à la création de l'Institut National de l'Administration. En vertu de cette OUG, l'INA est censé participer à l'élaboration des stratégies gouvernementales qui contribuent au renforcement de l'efficacité de l'Administration publique par la professionnalisation des personnels de l'Administration publique centrale et locale. Par le terme « personnels », il faut entendre, en vertu de la lettre « a » de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'OUG déjà évoqué, non seulement les hauts fonctionnaires publics et les fonctionnaires publics soumis aux dispositions statutaires de la loi n° 188 du 8 décembre 1999, mais aussi le personnel contractuel des institutions de l'Administration publique, les personnes élues ou nommées dans des fonctions de dignité publique[27], ou encore, les manageurs et manageuses publics.

24- Comme les maires par exemple.
25- Article 8 de l'OUG n° 81 du 7 juin 2001 relative à la création de l'Institut national d'administration.
26- Relative à la réorganisation de certaines autorités et institutions publiques, la rationalisation des dépenses publiques, le soutien du milieu d'affaires et le respect des accords-cadres avec la Commission Européenne et le Fonds Monétaire International.
27- Maires, présidents des conseils départementaux, conseillers des conseils locaux ou départementaux etc.

In fine, concernant la formation des élus locaux, les dispositions de l'article 217 du Code administratif précisent que ces derniers jouissent du droit « à la formation et au perfectionnement professionnel » [28]

À l'opposé de la formation initiale, dont la réglementation reste assez restreinte, la formation continue bénéficie d'un encadrement bien plus important, tant statutaire que réglementaire.

2. LA FORMATION CONTINUE

L'encadrement général, réservé à la formation continue **(a),** permet d'identifier différents prestataires de formation, publics ou privés **(b)**.

a. Le cadre général

Les dispositions de l'article 458 du Code administratif consacrent la double nature juridique de la formation professionnelle[29]. En effet, aux termes desdites dispositions, les fonctionnaires publics roumains ont « *le droit et l'obligation d'améliorer continuellement leur formation professionnelle* »[30]. Afin d'assurer la garantie du droit à la formation, les dispositions de l'alinéa 4 du même article instituent, à l'égard des autorités et institutions publiques, l'obligation de réserver, dans les budgets annuels propres, le pourcentage nécessaire pour les dépenses de formation professionnelle des fonctionnaires publics ; cela, lorsqu'elles sont organisées à l'initiative ou dans l'intérêt des institutions publiques. Les dispositions de l'alinéa 5 de l'article susvisé précisent également que, lorsque les formations sont organisées à l'initiative ou dans l'intérêt de l'institution publique, ou à l'initiative du fonctionnaire public, à condition qu'il ait préalablement obtenu l'accord de son institution publique[31], celui-ci continue à bénéficier de ses droits salariaux. Pour les formations financées par le budget de l'État ou local, qui dépassent 90 jours sur une année, ce financement est conditionné par un engagement écrit de la part du fonctionnaire bénéficiaire aux termes duquel il s'engage à continuer à travailler dans l'administration entre deux et cinq ans, à compter de la fin de la formation suivie. Le quota de « deux à cinq » ans est calculé *au prorata* du nombre de jours de formation professionnelle suivis[32].

Au cas où les fonctionnaires, qui ont bénéficié des formations financées sur fonds publics, ne respectent pas leur engagement, ils sont obligés de rembourser non seulement la contrevaleur des dépenses avancées par l'institution publique pour la formation, mais aussi les droits salariaux perçus pendant la période de formation.

28- Avant l'adoption du Code administratif, la formation des élus locaux représentait un droit et une obligation à la fois : l'obligation de ces derniers de suivre au moins une formation dans le domaine de l'administration publique locale en début de mandat. Cette obligation ne concerne que les élus locaux qui ont détenu antérieurement un mandat de conseiller local ou départemental, de maire ou de président de conseil départemental, ou encore, qui ont exercé la fonction de préfet ou qui ont terminé des études économiques, juridiques ou administratives

29- Par formation professionnelle, il faut entendre, aux termes de la lettre b) de l'article 4 de la DG n° 1066 du 10 septembre 2008, le « *processus d'instruction, au titre de la formation continue, censé assurer le développement de certaines compétences dont l'objectif serait l'amélioration de l'activité professionnelle individuelle effectuée pendant l'exercice des prérogatives de puissance publique* ».

30- Cette double nature juridique de la formation retenue à l'égard du fonctionnaire public contraste avec le seul caractère d'obligation de la formation réglementée par les dispositions du Code du travail en faveur du salarié.

31- *A contrario*, le seul accord de la cheffe ou du chef de service ne suffit pas pour financer une formation à l'initiative du fonctionnaire public.

32- Sauf si une autre durée d'engagement était prévue par la loi.

Le remboursement est calculé *au prorata* de la période restante jusqu'à la fin de l'engagement. Dans le même sens, lorsqu'à l'issue d'une formation est prévu un examen d'évaluation des connaissances acquises, si le fonctionnaire ne le réussit pas, il est tenu de rembourser le coût de la formation prise en charge par son institution, ainsi que les droits salariaux perçus pendant la période de formation. Lorsque le fonctionnaire est révoqué pour des raisons qui ne lui sont pas imputables, il n'est plus tenu par l'obligation de rembourser son employeur.

Les dispositions de l'alinéa 9 indiquent que ne représentent pas des « formations de perfectionnement » et ne peuvent pas être financées sur le budget de l'État ou les budgets locaux, les études universitaires (licence, master) ou les études doctorales. À l'opposé de la formation initiale, l'encadrement de la formation continue est plus détaillé.

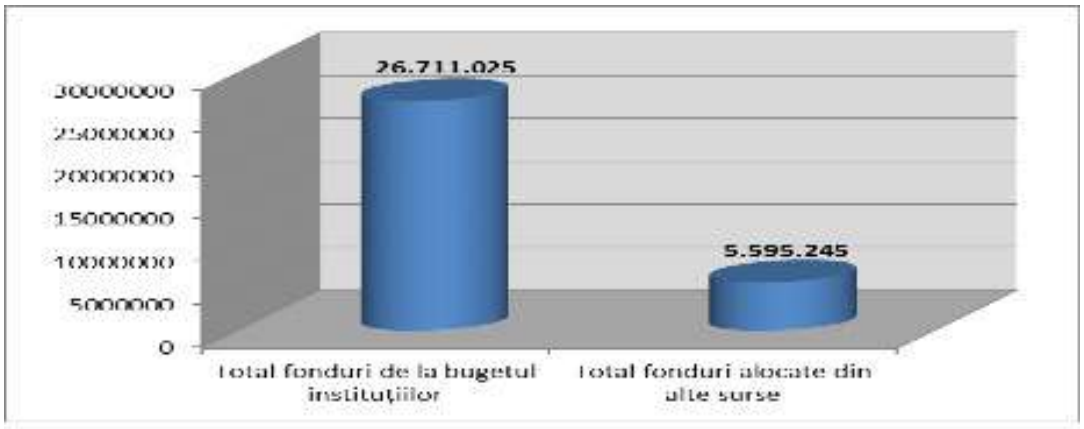
b. Les institutions responsables de la formation continue

Les dispositions des lettres c) et d) de l'article 2 de la DG 1000 du 2 août 2006 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'ANFP retiennent, parmi ses attributions de l'ANFP, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires publics ainsi que l'élaboration et l'application des programmes de formation professionnelle dans l'administration publique.

En matière de perfectionnement, l'ANFP désigne les domaines prioritaires de formation professionnelle des fonctionnaires publics et valide les stratégies sectorielles relatives à la formation continue de ces mêmes fonctionnaires. De ce fait, à l'ANFP revient l'attribution d'identifier les thématiques nécessaires pour la formation et le perfectionnement des fonctionnaires publics.

L'ANFP est aussi responsable de la centralisation des plans de perfectionnement professionnel des fonctionnaires publics, dont l'élaboration et la transmission relèvent de la compétence des autorités publiques. Reste que le pourcentage des institutions qui répondent à cette obligation continue à être très modeste, compte tenu du fait qu'en 2015, seulement 5,06 % du total des institutions et autorités publiques ont transmis à l'ANFP les formulaires concernant les besoins annuels de formation[33].

Pourtant, l'ANFP centralise les montants annuels réservés, par les budgets de chaque institution publique, pour le financement de la formation continue.



La situation des financements provenant du budget des institutions publiques (première colonne), et d'autres sources (seconde colonne) en 2016 (source : ANFP, *Rapport relatif à la formation des* FP, 2015, p. 7)[34]

33- ANFP, Raport privind formarea/perfectionarea profesionala a functionarilor publici (Le rapport relatif à la formation/ perfectionnement professionnels des fonctionnaires publics), 2015, p. 6.

34- Total du budget des institutions publiques (niveaux central, territorial et local) : 26 711 025 lei, soit environ 6 070 688 €. Total d'autres sources : 5 595 245 lei, soit environ 1 271 646 €.

L'ANFP doit aussi assurer la coordination des activités des centres régionaux de formation des agents locaux, lesquels représentent l'ANFP en territoire en matière de formation continue. De fait, l'ANFP est chargée non seulement de l'élaboration, en collaboration avec les institutions publiques bénéficiaires et, depuis 2018, avec l'Institut National d'Administration, de la stratégie de formation continue des fonctionnaires publics, mais aussi du devoir de surveiller et d'évaluer son application.

A cet égard, et afin de mieux répondre aux besoins des administrations centrales et locales en matière de formation des agents publics, l'INA développe depuis 2018 un important réseau de formation professionnelle spécialisée, et ce, notamment à travers ses centres régionaux. Le programme de formations de l'INA concerne tant les hauts fonctionnaires publics, que les fonctionnaires publics de direction et d'exécution, les agents contractuels, ainsi que les personnes élues ou nommées aux fonctions de dignité publique, ou encore les élus locaux. Parmi les programmes de formation proposés, il y en a plusieurs qui présentent un intérêt particulier du fait des catégories cibles des agents qui peuvent en bénéficier.

D'abord le programme « Académie du Leadership » (LAP)[35] est destiné à la formation notamment des maires et des autres représentants élus de l'administration locale. Développé par le Conseil de l'Europe dans plus de 20 États européens, en Roumanie, le programme pilote a démarré en 2018 pour un groupe de 14 maires de communes urbaines et rurales. L'objectif de ce programme est de transmettre aux participants « *les connaissances et les instruments nécessaires pour la bonne gouvernance au niveau de l'administration locale roumaine* »[36]. Organisé sur six mois, le programme LAP est structuré en trois modules distincts de formation, à savoir le « leadership pour organisations », le « leadership pour la stratégie » et le « leadership pour la consolidation des capacités ». Si les thématiques traitées lors du premier module concernent la « gouvernance locale, les valeurs du leadership, la conscience de soi, ainsi que le savoir de diriger et représenter un groupe », le deuxième module privilégie la « culture organisationnelle, le management stratégique ainsi que le management de performance ». Enfin, la finalité du troisième module concerne des connaissances en matière « d'éthique et d'intégrité, de coopération intercommunale, ainsi que d'égalité de chances et de responsabilité ». La durée de la formation s'étale sur 9 jours, donc trois jours par module. Les cours sont dispensés par des experts internationaux et locaux, membres du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance[37] créé auprès du Conseil de l'Europe. A l'issue de la formation les participants reçoivent des certificats de participation délivrés par l'INA et le Conseil de l'Europe.

Un autre programme de formation spécialisée concerne les administrateurs publics. Ce programme s'adresse aux administrateurs publics qui, sur la base d'un contrat de management, exercent « *des attributions déléguée par le maire ou par le président du conseil départemental* »[38] ou dans le cadre d'une association de développement intercommunautaire. Les objectifs de cette formation visent avant tout les connaissances qui permettent la compréhension et l'application des « *instruments de management utilisés pour la planification, l'organisation et le contrôle* »[39] de l'institution publique.

35- http://ina.gov.ro/2018/05/academia-de-leadership/, consulté le 06 mai 2021.
36- http://ina.gov.ro/2018/05/academia-de-leadership/, consulté le 06 mai 2021.
37- https://www.coe.int/fr/web/good-governance/centre-of-expertise, consulté le 06 mai 2021.
38- http://ina.gov.ro/program-pap/, consulté le 06 mai 2021.
39- *Idem*.

L'INA a également posé les bases d'un programme consacré à la formation des élus locaux et départementaux, ou encore un programme pour la formation des secrétaires de commune[40].

Outre les programmes spécialisés de formation, l'INA dispense également des formations de perfectionnement professionnel destinées de manière générale à tous les agents publics. La Direction « programme de perfectionnement » et les centres territoriaux de formation continue pour l'administration publique de l'INA proposent des formations, notamment en politiques publiques, en ressources humaines, en management financier, en management de projet, ainsi qu'en relations internationales, acquisitions publiques, management de la qualité, en éthique et intégrité ou encore en urbanisme[41]. Actuellement, l'INA compte cinq centres régionaux de formation, à savoir à Constanta, Craiova, Iasi, Sibiu et Timisoara.

Le régime juridique des agents publics locaux bulgares, ainsi que le dispositif de formation les concernant présentent non seulement des similitudes, mais aussi des différences par rapport au système roumain.

40- Chaque unité administrative-territoriale (commune urbaine ou rurale) est dotée « d'un(e) secrétaire général(e). Rémunéré(e) sur le budget local, le secrétaire de commune est un fonctionnaire public de direction, diplômé en sciences juridiques ou en sciences politiques, responsable du respect du principe de légalité dans l'adoption des actes administratifs. Le secrétaire de commune veille également au bon fonctionnement de l'appareil de spécialité du maire, ou selon le cas du conseil départemental, ainsi que sur la continuité des activités de la commune » (v. art 242 du Code administratif).
41- http://ina.gov.ro/perfectionare-profesionala/, consulté le 5 mai 2021.

II. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN BULGARIE

L'analyse de l'évolution du cadre normatif dès l'origine de l'État bulgare moderne, jusqu'à aujourd'hui permet non seulement de présenter le régime juridique actuel des agents et élus locaux dans le contexte de leur évolution historique **(A)**, mais aussi le dispositif de formation actuellement en vigueur **(B)**.

A. L'ÉVOLUTION DU CADRE NORMATIF : DE SON ORIGINE À AUJOURDHUI

Le bref regard dans l'histoire de l'État Bulgare met en exergue deux grandes étapes existentielles avec des répercussions importantes sur, notamment, le régime juridique des agents publics « d'hier » **(1)** et d'aujourd'hui **(2)**.

1. LA FORMATION, UN INTERÊT HISTORIQUEMENT CONSTANT

Historiquement, la Bulgarie a connu des détours semblables à ceux de l'histoire de la Roumanie. En effet, la Bulgarie a obtenu son indépendance en 1878 lorsque, à la suite du traité de paix de San Stefano, signé le 3 mars 1878[36], le territoire de Moesia et le district de Sophia ont formé la Principauté de Bulgarie.

Entre 1878 et 1946, la Bulgarie a été une monarchie constitutionnelle, dotée d'un régime gouvernemental démocratique[37]. Un long processus de construction des institutions modernes et d'expansion économique a alors débuté, processus freiné en quelque sorte d'abord par la politique désastreuse du Tsar Ferdinand du début des années 1910, ensuite par les dénouements de la Première Guerre mondiale[38]. Comme en Roumanie, 1947 a représenté l'année où la monarchie bulgare a été abolie à la suite de la mise en place de la dictature communiste. Comme dans tous les États ex-communistes, pour la Bulgarie, aussi en est résultée une forte centralisation des pouvoirs, ainsi que la reconstruction d'un cadre normatif en harmonie avec l'idéologie communiste.

Le régime socialo-communiste a perduré jusqu'en 1989, quand la Bulgarie est devenue une république démocratique.

36- Les Grands Pouvoirs – Allemagne, Grande-Bretagne, France, Empire Austro-Hongrois et Russie -, ont apporté des modifications au Traité de San Stefano seulement quelques mois après sa signature lors du Congrès de Grands Pouvoirs tenu à Berlin (Tangev (E.), Belov (M.) et Ionescu (C.), *Constitutional Law of 2 EU Member States : Bulgaria and Romania*, éd. Kluwer, pp. 6-7.
37- *Ibid.,* pp. 6-7.
38- *Ibid.,* pp. 6-7.

2. LE STATUT DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX

L'organisation administrativo-territoriale bénéficie d'une double consécration, constitutionnelle et légale. En effet, si les dispositions de l'article 135 de la Constitution précisent que le territoire de la Bulgarie est divisé en communes et régions, il n'en est pas moins vrai que l'alinéa 2 de l'article déjà évoqué précise que d'autres découpages territoriaux – comme le district ou la « mayorie » – peuvent être réglementés par la loi. Toujours par voie légale, des entités de coopération intercommunale peuvent être créées par la loi. Les 28 régions représentent des entités en vue d'assurer la coordination des politiques régionales ainsi que l'application des mesures gouvernementales en territoire, voire d'arbitrer « *la concurrence qui pourrait naître* [dans le contexte de l'autonomie locale et de la décentralisation des collectivités locales] *entre les intérêts nationaux et locaux* »[39].

De manière significative, les dispositions constitutionnelles relatives à l'administration locale bulgare sont complétées par les dispositions de la loi relative à l'administration et à l'autonomie locale publiée dans la Gazette de l'État n° 77 du 17 septembre 1991, ainsi que par celles de la loi des élections locales publiée dans la Gazette de l'État n° 66 du 25 juillet 1995.

Les élus locaux sont les maires en tant qu'organes locaux exécutifs et les conseils locaux, en tant qu'organes délibératifs. Les maires sont, en vertu des dispositions de l'article 139 de la Constitution, élus pour un mandat de quatre ans au suffrage direct, égal et universel[40]. Élus dans des conditions similaires aux maires, le nombre des conseillers, membres des conseils locaux, varie de 11 à 41 membres, en vertu de l'article 19 de la loi relative à l'administration et à l'autonomie locale, en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée. La ville-capitale Sofia compte 49 conseillers.

Nombre d'habitants d'une commune rurale ou urbaine	**Nombre des conseillers**
Jusqu'à 5 000	11
Entre 5 001 et 10 000	13
Entre 10 001 et 20 000	17
Entre 20 001 et 30 000	21
Entre 30 001 et 50 000	23
Entre 50 001 et 75 000	27
Entre 75 001 et 100 000	29
Entre 100 001 et 160 000	33
Au-delà de 160 000	41
Ville capitale Sofia	49

39- Article 142 de la Constitution.
40- Grigorov (G.), *Corporation and partenership in Bulgaria*, Wolters Kluwer, 2e éd., 2014, pp. 18-21.

Le personnel, qui œuvre au sein des collectivités territoriales et locales bulgares, peut être regroupé en deux grandes catégories, statutaire et contractuelle. Comme cela a été aussi le cas de la Roumanie : sous la pression des institutions européennes, l'État bulgare a procédé, entre autres, vers la fin des années 1990, à l'adoption du Statut des fonctionnaires publics, publié dans la Gazette de l'État n° 67 du 27 juillet 1999. Aux termes de l'article 2 du Statut, « *est fonctionnaire public la personne qui, en vertu d'une nomination, occupe une position salariée au sein de l'administration ; ce qui l'amène à exercer la puissance publique dans l'accomplissement de ses attributions* ». Le personnel contractuel est soumis aux normes communes du droit du travail. L'administration bulgare comptait en 2014 environ 177 508 agents, dont 32 633 d'agents exercent leurs fonctions au sein des collectivités locales[41].

Statistiquement, il est intéressant d'observer comment le nombre des fonctionnaires soumis au statut a progressivement augmenté par rapport aux agents contractuels. En effet, si en 2004 l'administration bulgare comptait 32 % de fonctionnaires statutaires et 68 % de contractuels, en 2010, selon le rapport concernant l'état des lieux de l'Administration publique de 2011, il y avait 66,6 % de fonctionnaires statutaires et 33,4 % de contractuels.

B. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE

L'encadrement du dispositif bulgare de formation réglemente prioritairement le régime juridique de la formation continue **(2)** et, seulement incidemment, celui de la formation initiale **(1)**.

1. LA FORMATION INITIALE

La formation initiale ne bénéficie pas d'une réglementation spécifique dans le système public bulgare. Comme en Roumanie, le dispositif de formation initiale est fondé particulièrement sur les programmes de licence et de master que les facultés bulgares d'État ou privées proposent dans les domaines des sciences juridiques et administratives, de gestion ou d'économie[42].

Outre les universités, la formation des agents publics peut être dispensée également par les fédérations ou les associations des collectivités locales, comme l'Association nationale des communes de la République de Bulgarie[43]. En effet, selon une étude, lancée en 2007 par le Réseau des associations des collectivités locales du sud-est de l'Europe (NALAS[44]), si la présence de la Fédération roumaine des collectivités locales en matière de formation est des plus discrète[45], celle de l'Association nationale des collectivités locales de Bulgarie est plus dynamique. En effet, d'après ladite étude, l'Association bulgare s'est très vite organisée, d'abord pour constituer en son sein un centre de formation pour les autorités publiques locales, formé de plusieurs unités spécialisées dans la formation des agents et des élus, ensuite pour constituer son propre groupe d'intervenants, permanents ou extérieurs, avec une capacité actuelle de 55 spécialistes.

41- Institut national de la statistique de Bulgarie, 2014, http://www.nsi.bg/en.
42- L'Université de Sofia, la *New Bulgarian University* (la Nouvelle Université Bulgare) et l'Université d'Économie de Varna.
43- Zajazi (K.) (sous la red.), Warner (A.), Sosic (M.), Gligorov (Z.), Rolul asociatiilor autoritatilor publice locale din S-E Europei in furnizare de instruire (formare) pentru autoritatile locale (Le rôle des associations des autorités locales du S-E de l'Europe dans la prestation d'instruction (formation) pour les autorités locales, éd. NALAS, 2010, 26pp.
44- Network of Association of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), http://www.nalas.eu/.
45- Une seule formation dispensée en 2007, pour 35 participants.

De plus, l'Association bulgare avait déjà instauré, en 2007, la tradition « d'organiser des ateliers de formation des formateurs dans différents domaines d'activité », dont l'objectif était de contribuer à la formation d'experts locaux bien formés qui travaillent ensuite comme formateurs dans les différentes régions du pays.

Le dynamisme de l'Association bulgare se reflète aussi dans la concrétisation de ses actions en matière de formation, si l'on considère que, dès 2007, l'Association avait mis en place pas moins de huit modules de formation et organisé 30 sessions de formation qui ont bénéficié à 600 agents. Selon l'étude déjà évoquée, à la même période, la Fédération roumaine des collectivités locales n'avait organisé qu'une seule session de formation, où avaient été formés seulement 35 agents locaux.

À la différence de la formation initiale, l'encadrement du dispositif de formation continue bénéficie d'une réglementation statutaire plus détaillée.

2.LA FORMATON CONTINUE

L'analyse du cadre normatif général de formation **(a)**, permet d'identifier plusieurs prestataires de formation, dont seulement un bénéficie d'une consécration statutaire **(b)**.

a. Le cadre normatif général

Le statut des fonctionnaires publics bulgares range la formation parmi les droits statutaires des fonctionnaires bulgares[46]. Les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 35 du Statut précisent que les institutions publiques doivent assurer les conditions requises pour le perfectionnement continu des fonctionnaires, ainsi que pour leur requalification professionnelle. Quand la formation de perfectionnement professionnel ou de requalification est suivie sur demande de l'institution publique (besoins du service public), la prise en charge des coûts de formation revient à cette dernière en vertu de l'alinéa 2 de l'article déjà évoqué.

Il reste toutefois que, lorsque la formation suivie dans les conditions précisées à l'alinéa 2 susmentionné excède un mois sur une année, les dispositions de l'alinéa 3 instituent l'obligation à l'égard du fonctionnaire de continuer à travailler pour l'institution qui a pris en charge sa formation entre un et trois ans. Période fixée, voire négociée, par l'institution publique et son agent. Au cas où le fonctionnaire ne respecte pas la période fixée par l'institution publique, il est obligé de rembourser les coûts de formation proportionnellement à la période de service restante.

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'alinéa 4 de l'article 35 déjà évoqué, les institutions publiques ont l'obligation de constituer annuellement un plan de formation et de le transmettre pour recensement à l'Institut Public d'Administration. Comme les coûts de formation sont financés par le budget de l'État, qui doit annuellement réserver un certain montant à cet effet, l'Institut Public d'Administration doit construire l'offre de formation en conformité avec le budget dégagé par l'État[47].

46- Article 35 de la IVe section du Statut des fonctionnaires publics bulgares, intitulée « Les droits des fonctionnaires publics ».
47- Alinéas 5 et 6 de l'article 35 du Statut des fonctionnaires publics.

b. Les institutions prestataires de formations

L'Institut d'Administration Publique (IAP) représente l'entité responsable de la gestion, de l'élaboration et de la dispense des programmes de formation, avec d'autres prestataires extérieurs, publics ou privés.

L'Institut d'Administration Publique[48]

L'Institut d'Administration Publique (IAP)[49] a été créé en 2000 par les dispositions de l'article 35a du Statut, en tant que partie composante de la réforme administrative engagée dans le contexte de la candidature de la Bulgarie à l'Union européenne. Doté de la personnalité morale, l'IAP a le statut d'une agence exécutive qui fonctionne sous la subordination du Gouvernement (Conseil des ministres de la République de Bulgarie). Les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 35a précisent que l'IAP est dirigé par un directeur exécutif et un conseil d'administration formé de cinq membres. Aux réunions du conseil d'administration peuvent participer également des représentants de la communauté académique et non-gouvernementale, mais sans bénéficier du droit de vote. Afin d'accomplir sa mission, l'IAP a conclu des conventions de collaboration avec plus de 100 experts et spécialistes de différentes matières en lien avec l'administration, issus des secteurs public ou privé.

La mission principale de l'IAP est d'assurer la formation des fonctionnaires publics de tous les niveaux administrativo-territorial (central, régional et local) de l'administration publique. À cet effet, l'IAP a développé trois axes d'activité dont la formation, la recherche et la consultance.

Parmi les attributions de l'IAP, peuvent être mentionnées celles de contribuer au développement professionnel et des carrières des employés de l'administration publique, d'analyser et de planifier les besoins de l'administration de manière à ce que les programmes de formation soient élaborés en accord avec ces besoins ; de développer, de promouvoir et de transmettre des « bonnes pratiques de gouvernance » qui contribuent à la modernisation de l'administration ; de renforcer la formation en matière d'élaboration et d'application des projets susceptibles d'être financés par des fonds de l'UE. L'IAP est aussi censé apporter son expertise à la modernisation du management dans l'administration, ou encore, de proposer des réformes de modernisation de l'administration.

L'IAP dispense deux types de formations : une formation obligatoire requise pour l'avancement dans la carrière et une formation spécialisée pour le développement professionnel. La formation obligatoire concerne le renforcement des compétences administratives et de direction nécessaires pour rendre le service public performant. La formation obligatoire est financée principalement par un fonds public issu du budget de l'État. Parmi les modules de formation obligatoire proposés par l'IAP, peuvent être énumérés le cours d'introduction dans le service public adressé aux nouveaux arrivants ; le cours « le défi pour gouverner » adressé aux employés nommés pour la première fois dans une fonction managériale ; ou encore, le cours « la bonne gouvernance et leadership » adressé aux hauts fonctionnaires publics.

48- http://www.ipa.government.bg/en/about/about, consulté le 08 septembre 2017.
49- Jusqu'en 2007, l'Institut se nommait « Institut de l'Administration Publique et de l'Intégration Européenne »

La formation spécialisée réside dans une variété importante de programmes spécialisés et de cours portant sur différentes thématiques d'intérêt pour les agents publics. Les différents modules spécialisés ont été regroupés en 8 programmes de formation majoritaires qui ne couvrent pas moins de 100 matières. Le catalogue de formations spécialisées, proposé aux employés publics en 2016, compte huit programmes principaux : le programme « gestion et efficacité personnelle »[50], le programme « politiques publiques »[51], le programme « gestion et son application », le programme « gestion financière »[52], le programme « Bulgarie dans l'UE », le programme « e-gouvernance »[53], le programme « gouvernance locale »[54], le programme « compétences informatiques », ou encore, le programme « compétences linguistiques ».

L'IAP organise en outre des conférences, ainsi que des réunions et compétitions annuelles sur des thématiques liées à l'administration publique.

Le bilan de 2014 de l'IAP met en exergue l'organisation de pas moins de 1 000 modules de formation qui ont contribué à la formation de 21 000 agents publics.

Mais l'IAP n'est pas la seule institution compétente en matière de formation des agents publics locaux, d'autres entités s'engagent activement dans la professionnalisation des agents publics et des élus locaux.

L'association nationale des collectivités territoriales

Outre l'Institut d'Administration Publique (IAP), la formation continue des agents publics locaux est également dynamiquement soutenue aussi par l'Association nationale des collectivités territoriales de Bulgarie. Tel qu'il ressort notamment du projet « *Améliorer la capacité des employés municipaux à fournir des services publics de* qualité », mis en place en 2017 dans le cadre du Programme opérationnel « Bonne Gouvernance », cofinancé par l'Union européenne *via* le Fonds social européen[55].

50- Parmi les cours proposés : Gestion de la performance institutionnelle, Gestion et mise en œuvre du CAF, Gestion des risques dans l'administration, Leadership stratégique et gestion du changement, Outils contemporains dans la gestion des personnes, Efficacité personnelle, Efficacité de l'équipe. Gestion et développement des équipes, Compétences en communication, Compétences de prise de parole en public, Compétences analytiques et raisonnement critique, Nouveaux outils pour une gestion efficace, Questions pratiques de la politique de gestion des ressources humaines, Gestion des connaissances. Méthodes d'apprentissage en milieu de travail, Formation pratique pour des experts en gestion des ressources humaines, Protocole diplomatique et étiquette.

51- Parmi les cours proposés : Développement, mise en œuvre, suivi et évaluation des politiques publiques, Évaluation de l'impact, Administration ouverte et transparente (cours électronique), Accès à l'information publique : cadre juridique et application, "Open data" dans le gouvernement, Éthique et régulation éthique dans la fonction publique, Une meilleure régulation pour un meilleur environnement des affaires, Méthodes pour prévenir la corruption dans la fonction publique : cadre juridique et pratiques, Évaluation et lutte contre les risques de corruption, Méthodes efficaces de prévention et de lutte contre la fraude Innovations, recherche et entrepreneuriat.

52- Parmi les cours proposés : Contrôle interne et audit des activités financières des institutions de l'État, Possibilités et approches pour développement de partenariat-public privé efficace, Utilisation d'ingénierie financière pour le partenariat public-privé, Aides d'État (cours en présence et cours électronique), Budget de programme et programmes de budget, Nature de l'investissement et des investissements.

53- Parmi les cours proposés : Gouvernement électronique, Interopérabilité et sécurité d'information, Document électronique et signature électronique, Développement et application de l'informatique en nuage (cloud computing) dans le gouvernement électronique, Administration intelligente. Ville intelligente (cours électronique).

54- Stratégies et politiques de développement local, Évaluation préliminaire et supervision des règlements municipaux, Gestion de la propriété municipale, Méthodes pour déterminer les taxes locales et les prix des services (cours en présence et cours électronique), Mise en œuvre effective des systèmes de gestion et de contrôle financier, Gestion des crises et protection en cas des catastrophes, commune verte (cours électronique).

55- http://www.namrb.org/proutchvane1-sred-obshtchinite-za-konkretni-temi-za-obutcheniia-po-proekt-na-nsorb-podobriavane-kapaciteta-na-obshtchinskite-sluziteli-za-predostaviane-na-katchestveni-publitchni-uslugi, consulté le 10 septembre 2017.

Dans le cadre dudit projet, les employés municipaux (élus non compris) bénéficient d'une formation gratuite dans l'un des dix modules de formation suivants : propriété publique, aménagement du territoire, prévention et gestion des catastrophes, ordre public et sécurité, éducation, politiques sociales, finances et taxes locales, budgets municipaux, gestion de l'eau et gestion des déchets.

CONCLUSION

Les dispositifs de formation des agents et des élus publics locaux en Roumanie et en Bulgarie reposent en principe sur des règles juridiques similaires. Ne reste qu'aucun des deux systèmes de formation analysés ne semble s'être doté d'un dispositif fonctionnel de formation obligatoire d'intégration dans l'administration publique. Concernant la formation continue, l'encadrement normatif réglemente plus minutieusement les conditions de déroulement de ce type de formation. De plus, dans les deux systèmes de droit, les dispositions statutaires indiquent l'institution responsable de la gestion, de la coordination et de l'application des programmes de formation continue, l'Agence nationale des fonctionnaires publics et l'Institut national d'administration en Roumanie et l'Institut d'administration publique en Bulgarie. À ce sujet, il est à noter la situation de transition que le système roumain affronte par la recréation de l'Institut national de l'administration qui, après six années d'absence de la vie publique roumaine, de par sa fusion avec l'ANFP au début des années 2010, est censé reprendre progressivement toutes ses attributions en matière de formation des agents et élus publics roumains. Le moment où l'INA redeviendra complètement fonctionnel reste toutefois incertain.

De manière significative, les deux systèmes se proposent de diversifier les services de formation à l'égard des agents et des élus locaux, entre autres, par le développement progressif de la formation électronique et la concrétisation de collaboration avec différents organismes de formation, nationaux et internationaux.

In fine, une interrogation commune aux deux systèmes de formation concerne l'évaluation non seulement du contenu de formation, mais aussi des formateurs, voire de l'apport et du degré d'usage par les agents publics des compétences acquises pendant la formation. Cela compte tenu que le système d'évaluation actuel est fondé, dans les deux États, sur une évaluation sous forme de questionnaire concernant le degré de satisfaction de l'agent qui risque d'être trop souvent formelle.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DES ÉTATS BALTES

LE SYSTÈME DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX ET DES ÉLUS LOCAUX EN ESTONIE, EN LETTONIE ET EN LITUANIE

ESTONIE :
*Par **Rodolphe Laffranque***

LETTONIE :
*Par **Iveta Reinholde***
*Et **Ieva Daniela Beinarovica***
*Et **Aleksandra Vonda***

LITUANIE :
*Par **Algirdas Astrauskas***

Malgré de grandes disparités sur les plans ethnolinguistique et culturel, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont trois États européens unis dans une histoire commune et dans un destin partagé, notamment en raison de leur situation géographique qui les associe habituellement sous le terme de « pays baltes ». Ces trois Républiques, petites de par leur taille et leur population, ont en commun d'avoir accédé la même année (en 1918) à l'indépendance, d'avoir été annexées et occupées par l'URSS pendant près d'un demi-siècle, d'avoir recouvré leur indépendance au début des années 90 à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique et d'avoir activement mené une politique de rapprochement vers l'Occident qui les a amenées, entre autres, à devenir membres, la même année, de l'OTAN (29 mars 2004) et de l'Union européenne (1er mai 2004).

L'organisation administrative territoriale de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie est globalement similaire dans la mesure où elles constituent trois États unitaires décentralisées avec un seul niveau de collectivités territoriales (le niveau communal), dont les autorités, élues au suffrage universel direct, gèrent leur administration de façon autonome. Le bon fonctionnement de ces pouvoirs publics locaux repose sur les moyens matériels, financiers et humains, dont ils disposent mais aussi sur une utilisation, correcte et régulière, de ces ressources par le personnel qui les compose. Seuls une capacité, un savoir-faire et des connaissances adéquats des élus locaux et des agents publics locaux peuvent leur permettre de gérer au mieux, pour leurs collectivités, les affaires dont ils ont la charge.

Le présent article entend présenter séparément le système de formations des élus locaux et des agents publics locaux, mis en place dans chacun des pays baltes.

I. L'ESTONIE

Pour mieux saisir les tenants et les aboutissants du système estonien de formations des agents publics locaux (APL) et des élus locaux, il nous paraît essentiel, au préalable, de prendre du recul sur le sujet et d'introduire le cadre général dans lequel se place ce système.

Ainsi, nous donnerons, tout d'abord, un aperçu du secteur public estonien, de sa composition et des données chiffrées relatives aux personnes qui y sont employées. Il conviendra, ensuite, de rappeler le contexte actuel du fonctionnariat estonien, lequel a connu une importante réforme en 2013. Après quoi, nous exposerons le cadre légal et réglementaire de la fonction publique estonienne en nous concentrant, plus spécifiquement, sur les seuls textes qui sont les plus pertinents aux fins du présent article. Une fois ces questions traitées, nous aborderons dans le détail la présentation du système de formations des APL et des élus locaux.

La formation des APL sera étudiée sous deux angles. En premier lieu, celui de la formation initiale. Sachant qu'il n'existe, en Estonie, aucune école particulière, ni aucun cadre éducatif spécifique pour la formation des futurs APL, il s'agira ici d'examiner les qualifications requises pour entrer dans la fonction publique territoriale. En second lieu, il s'agira de se pencher sur le dispositif existant en matière de formation continue des APL. Le dernier point abordé concernera la question de la formation des élus locaux.

A. LES CHIFFRES DE RÉFÉRENCE ET LA COMPOSITION DU SECTEUR PUBLIC ESTONIEN

L'Estonie compte actuellement un peu plus de 1,3 million d'habitants pour une superficie d'environ 45 300 km^2. En 2016, sa population active était de 691 400, dont 47 700 était sans emploi, soit un taux de chômage de 6,75 %[1].

1. Le secteur public estonien et ses agents

Selon les derniers chiffres officiels de 2016[2], le nombre total de personnes travaillant dans le secteur public (en estonien : *avalik sektor*) estonien s'élevait à 132 900.

En Estonie, le secteur public se divise en deux branches, l'une comprenant le secteur gouvernemental (en estonien : *valitsussektor*) et l'autre, toutes les structures qui ne rentrent pas dans la catégorie du secteur gouvernemental (en estonien : *muu avalik sektor*). Le secteur gouvernemental est ce qui correspond à la notion d'administration publique (APU). Elle constitue la branche la plus importante, en termes de nombre de travailleurs, puisqu'elle emploie actuellement 88 % du personnel du secteur public, soit 116 700 personnes. Les 12 % restant entrent dans la catégorie des autres établissements du secteur public, à laquelle appartiennent par exemple les établissements publics d'enseignement (écoles, universités).

1- Selon l'Office estonien des statistiques, communiqué de presse du 14 février 2017. Disponible en ligne (en estonien) à l'adresse https://www.stat.ee/pressiteade-2017-019 (consulté le 21/08/2017).

2- Toutes les données statistiques figurant ici et se rapportant à l'année 2016 proviennent du rapport sur la fonction publique pour 2016, publié par le ministère estonien des finances. Avaliku teenistuse 2016.a. aruanne [Rapport sur la fonction publique pour 2016] (trad. de l'auteur). Disponible en ligne (en estonien) à l'adresse http://www.fin.ee/doc.php?115625 (consulté le 22/08/2017).

2. L'administration publique (APU) estonienne et ses agents

Le secteur gouvernemental, compris au sens d'administration publique, se divise en trois sous-ensembles : le gouvernement central (en estonien : *keskvalitsus*), les entités d'autonomie locale (en estonien : *kohaliku omavalitsuse üksused*) et les administrations de sécurité sociale (en estonien : *sotsiaalkindlustusfondid*).

Le gouvernement central, correspondant à l'administration étatique, est formé de cinq ensembles d'entités, parmi lesquels on trouve les organes de puissance publique (en estonien : *ametiasutused*), les organismes gérées par les organes de puissance publique (en estonien : *hallatavad asutused*), les fondations (en estonien : *sihtasutused*), les personnes morales de droit public (en estonien : *avalik-õiguslikud juriidilised isikud*) et les sociétés commerciales et associations à but non lucratif (en estonien : *äriühingud ja mittetulundusühingud*). Selon les statistiques de 2016 du ministère estonien des Finances, le nombre d'agents travaillant pour le gouvernement central atteignait 54 029, soit 46 % du personnel des APU.

Les entités d'autonomie locale englobent un ensemble de quatre structures différentes, parmi lesquelles figurent, comme pour le gouvernement central, les organes de puissance publique, les organismes gérés par les organes de puissance publique, les fondations et les sociétés commerciales et associations à but non lucratif. Les agents relevant du secteur des collectivités locales comptent actuellement parmi les plus nombreux des APU (53 %). En 2016, ils étaient au nombre de 61 857.

Les administrations de Sécurité sociale (la caisse d'assurance maladie et la caisse d'assurance chômage) employaient, selon les derniers chiffres du ministère des Finances, 848 agents.

3. La fonction publique estonienne et ses agents

Pour éviter tout risque de confusion, il convient de souligner que la notion estonienne de fonction publique est plus étroite que celle d'administration publique, appelée en estonien « secteur gouvernemental ». En effet, elle ne prend en compte que les organes de puissance publique (*ametiasutused*), de niveau aussi bien étatique que territorial. En 2016, le nombre d'agents travaillant dans la fonction publique (fonctions publiques étatique et territoriale confondues) était de 28 513. Si l'on prend les deux fonctions publiques séparément, il y avait en 2016, 22 879 agents pour la fonction publique étatique et 5 634 agents pour la fonction publique territoriale.

Toutefois, les personnes employées dans la fonction publique (étatique ou territoriale) n'ont pas toutes le même statut. Certaines, en majorité, sont des fonctionnaires, à savoir des agents titulaires de la fonction publique placés dans une situation légale et réglementaire de droit public. Les autres sont des agents contractuels, c'est-à-dire des employés régis par un contrat de travail comme les employés du secteur privé.

Toutes fonctions publiques confondues, il y avait en Estonie, selon les dernières statistiques, 20 050 fonctionnaires (70 % de l'ensemble des agents de la fonction publique) et 8 463 agents contractuels. Dans la fonction publique territoriale, le nombre d'agents titulaires était, en 2015, de 3 269 (soit plus de 55 % de l'ensemble des APL) et celui de contractuels est de 2 521.

Parmi les 213 collectivités territoriales que compte l'Estonie en 2016, on observe que quatre d'entre elles concentraient 36,5 % des agents de la fonction publique territoriale. Il s'agit des villes de Tallinn, Tartu, Narva et Pärnu. Les 209 collectivités restantes employaient 3 577 APL, ce qui fait une moyenne d'environ 17 APL par collectivité locale restante[3].

L'Estonie distingue deux types de fonction publique. L'une, que l'on peut appeler fonction publique de droit commun, est composée des agents relevant de la loi sur la fonction publique (voir *infra*). Elle englobe les agents de la fonction publique étatique et territoriale. La seconde fait intervenir des agents de la fonction publique spécialisée, relevant de lois spécifiques les concernant. Font partie de cette fonction publique de « lex specialis », les agents de l'office de police et des garde-frontières (*politsei- ja piirivalveamet*), les militaires d'active, les sapeurs-pompiers, les surveillants pénitentiaires, les diplomates, ainsi que les corps de fonctionnaires placés, du fait de la Constitution, sous statut spécial comme les magistrats du siège et ceux du parquet.

B. LE CONTEXTE ACTUEL DU FONCTIONNARIAT EN ESTONIE : LA GRANDE RÉFORME DE 2013

En 2013, la fonction publique estonienne a connu une réduction importante de ses effectifs ou plus précisément du nombre de ses fonctionnaires à la suite de la mise en place de la réforme portée par la nouvelle loi sur la fonction publique (en estonien : *avaliku teenistuse seadus*, abr.: ATS). Celle-ci a donné une définition plus stricte de la notion de fonctionnaire, réduisant ainsi le cercle de ceux pouvant en faire partie. Dès lors, beaucoup de personnes travaillant dans la fonction publique ont perdu leur statut de fonctionnaire contre un statut de salarié, équivalent à celui de travailleur du secteur privé. Notons qu'une personne exerçant un emploi dans le secteur public estonien ne peut avoir le statut de fonctionnaire que si elle est employée par un organe (étatique ou territorial) de puissance publique et donc appartenant à la fonction publique.

La réforme de 2013 marque globalement un abandon de plusieurs éléments de la fonction publique de carrière au profit d'une fonction publique de métier et de façon générale, un rapprochement avec une conception privatiste du travail. Ce phénomène touche aussi bien la fonction publique étatique que la fonction publique territoriale.

Les modifications que cette réforme a apportées concernent, dans les grandes lignes :

- le système d'évaluation des fonctionnaires[4] qui a été simplifié, rendu plus clair et plus efficace ;

- le système des rémunérations qui est devenu plus transparent (avec une publication en ligne du montant des rémunérations des fonctionnaires) et mis sur un même pied d'égalité avec celui du secteur privé (avec la prise en compte des questions liées au marché de l'emploi, à la responsabilité professionnelle et à la compétitivité) ;

3- Rapport sur la fonction publique pour 2016, *op.cit.*, p. 9.

4- La nouvelle loi sur la fonction publique a mis un terme au système d'attestation pour le remplacer par l'entretien d'appréciation et de développement professionnel (en estonien : *arengu- ja hindamisvestlus*) qui a lieu obligatoirement chaque année entre la personne employée dans la fonction publique et son supérieur hiérarchique direct. Cet échange a pour but d'apprécier les résultats atteints à la lumière des objectifs fixés lors de l'entretien précédent. Il est l'occasion de faire un bilan de l'activité de l'agent, d'évaluer son niveau de performance, d'envisager des mesures à prendre pour améliorer celles-ci (comme par exemple une formation) et de définir des objectifs pour l'année à venir.

- les garanties sociales des fonctionnaires, étant donné que dorénavant l'agent ne peut plus obtenir de congés supplémentaires, que la durée des congés est fixée à un maximum de 35 jours calendaires et que le délai de préavis de licenciement a été réduit.

B. LE CADRE LÉGAL ET RÈGLEMENTAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ESTONIENNE

Le statut des fonctionnaires estoniens est principalement régi par la « loi sur la fonction publique » (ci-après « ATS ») adoptée, dans sa nouvelle version, le 13 juin 2012. Entrée en vigueur le 1er avril 2013, l'ATS représente le cadre légal aussi bien de la fonction publique d'État que de celle relative aux collectivités territoriales. Comme il a été dit plus haut, l'ATS forme le tronc commun régissant tout le fonctionnariat en Estonie et auquel se réfèrent les lois relatives aux corps de fonctionnaires appartenant à des catégories professionnelles particulières comme les agents de police, les agents des douanes, les militaires d'active ou encore les magistrats du siège et ceux de parquet.

Les droits et obligations réciproques entre le fonctionnaire et l'administration à laquelle il est rattaché, procèdent de l'ATS et non d'un contrat de travail. Sur ce point, l'article 3 de l'ATS dispose que la « loi sur le contrat de travail » (en estonien : *töölepingu seadus*), qui régit les relations de travail du secteur privé, ne s'applique pas aux fonctionnaires, sauf si la loi sur la fonction publique en dispose autrement. La loi sur le contrat de travail et les autres textes législatifs applicables dans les relations de travail de droit privé régissent, précise l'ATS, le statut des agents contractuels employés par l'administration publique, c'est-à-dire environ 30 % des agents de la fonction publique.

L'article 2 de l'ATS prévoit que les dispositions de cette loi ne s'appliquent qu'aux agents publics (fonctionnaires) à l'exclusion notamment des élus, à moins qu'une loi en dispose autrement. Ainsi, il convient de souligner, à propos de la fonction publique locale estonienne, que les règles inscrites dans la loi sur la fonction publique concernent en principe les agents publics locaux, et exceptionnellement, si la loi l'autorise, les élus locaux (membres du conseil communal et membres du gouvernement communal).

L'article 5 de l'ATS institue un rapport de service et de loyauté de droit public entre le fonctionnaire et son administration de rattachement (étatique ou territoriale) dans l'exécution de ses missions. La relation de droit du travail, qui lie l'agent contractuel avec l'administration dans laquelle il est employé, ne peut avoir pour objet, aux termes de la loi, que d'apporter un soutien à la réalisation d'activités de puissance publique, mais jamais pour effectuer de telles activités.

5- La nouvelle loi sur la fonction publique (RT I, 06.07.2012, 1) remplace celle qui avait été adoptée le 25 janvier 1995 et qui était en vigueur depuis le 1er janvier 1996. Une traduction en anglais de la loi est disponible sur le site du journal officiel de la République estonienne à l'adresse : https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515122016001/consolide (consulté le 14.07.2017).

D. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX

1. La formation initiale des APL

Aucune formation initiale particulière n'est requise pour les APL

L'ATS conditionne l'accès à la fonction publique aux personnes ayant, au minimum, terminé avec succès le second cycle de l'enseignement secondaire (en estonien : *keskharidus*)[6]. Cette condition posée à l'alinéa 1er de l'article 14 de l'ATS vaut tant pour la fonction publique étatique que pour la fonction publique territoriale. Au vu des statistiques du ministère des Finances, il apparaît cependant que ce niveau d'étude minimal requis est dépassé dans la grande majorité des cas. Qui plus est, la fonction publique estonienne est de tous les secteurs professionnels celui qui comptabilise le plus de travailleurs titulaires d'un diplôme universitaire. En 2016, 76 % des agents de la fonction publique estonienne sont diplômés de l'université, contre 40 % parmi toute la population active.

L'alinéa 3 de l'article 14, *in fine*, de l'ATS dispose aussi qu'il appartient à chaque collectivité territoriale de définir elle-même les compétences qu'elle exige pour occuper un poste d'APL en son sein. Cette liberté, qui résulte du droit à l'autonomie des collectivités locales, n'interdit pas à ces dernières d'appliquer le règlement du gouvernement relatif au niveau d'étude, à l'expérience professionnelle et aux connaissances des langues étrangères qui sont requis des agents de la fonction publique[7], mais celui-ci a une valeur facultative pour les collectivités territoriales.

Or, si l'on prend séparément les deux fonctions publiques, on s'aperçoit que la proportion d'agents ayant un diplôme universitaire est supérieure dans la fonction publique territoriale. 64 % des APL ont terminé des études universitaires avec succès, contre 59 % pour les agents de la fonction publique étatique. Cette différence s'explique, en grande partie, du fait que les statistiques relatives à la fonction publique étatique englobent les corps de fonctionnaires spécialisés (policiers, pompiers, garde-frontières, surveillants pénitentiaires, etc.), pour la plupart desquels un niveau universitaire n'est pas requis.

Le cas particulier du secrétaire général de mairie

Parmi les agents publics locaux, le « secrétaire général de mairie » (en estonien : « *vallasekretär* » pour les communes rurales ou « *linnasekretär* » pour les villes) est un haut fonctionnaire municipal, qui doit justifier d'une formation initiale particulière pour pouvoir exercer ce poste. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 55 de la loi sur l'organisation des collectivités territoriales[8], celui-ci doit, pour pouvoir être nommé par le maire, être âgé au moins de 21 ans et être titulaire d'un diplôme de juriste (niveau licence ou master). Une expérience professionnelle de deux ans dans la fonction publique (étatique ou territoriale) n'est exigée que pour les candidats titulaires d'une licence en droit.

6- Il s'agit de l'une des trois conditions minimales prévues par la loi. Les deux autres étant, d'une part, d'avoir la nationalité estonienne et, d'autre part, de maîtriser la langue estonienne.

7- En estonien : Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded

8- Loi sur l'organisation des collectivités territoriales (en estonien : *kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*), RT I 1993, 37, 558

La loi donne encore la possibilité aux personnes non diplômées en droit de se porter candidat au poste de secrétaire général de mairie, si elles sont détentrices du certificat d'aptitude professionnelle délivré par la commission professionnelle des secrétaires généraux de mairie et, si elles ont exercé une fonction au sein de l'administration d'État ou communale pendant au moins deux ans.

2. La formation continue des APL

Les règles relatives à la formation continue des APL

Chaque collectivité publique estonienne est responsable de la gestion de son personnel et notamment des mesures à prendre pour permettre à ses agents d'améliorer leur niveau de connaissances et de savoirs pour l'exécution de leurs tâches professionnelles. Cette liberté d'action est encadrée par les règles posées dans la loi sur la fonction publique et dans le règlement du gouvernement portant sur l'organisation de la formation des fonctionnaires (en estonien : « *Ametnike koolituse kord* »). Toutefois, en application du principe de l'autonomie locale, ce règlement, de portée obligatoire pour les administrations de l'État, ne constitue qu'un cadre indicatif et facultatif pour les collectivités territoriales[9]. Chaque commune est néanmoins en droit, en vertu de l'ATS, d'établir une telle règlementation régissant l'organisation de la formation dispensée pour leurs agents.

À côté de la mobilité, à savoir l'affection pour une durée limitée d'un agent dans un autre service ou une autre administration, la formation est, aux termes de l'ATS, l'un des deux principaux moyens dont dispose l'administration pour améliorer les compétences professionnelles de l'agent.

L'administration a l'obligation de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour permettre aux personnes qu'elle emploie de maintenir un niveau de connaissances et de compétences suffisant pour effectuer les missions qu'elle lui donne. De cette obligation, inscrite à l'alinéa 1er de l'article 31 de l'ATS, découle le fait que chaque administration soit tenue d'inscrire dans son budget des fonds spécialement destinés aux dépenses en faveur de la formation continue de ses agents. En 2016, les collectivités territoriales estoniennes ont dépensé 1,3 million d'euros pour la formation continue de leurs agents, ce qui correspond globalement à 1,5 % de leur budget salarial. Depuis 2010, on constate par ailleurs une progression constante de ces dépenses, si l'on met de côté l'année 2013 qui marque un léger recul.

Quant aux agents publics, ceux-ci sont tenus de par la loi (art. 31, al. 2, de l'ATS), d'adopter une attitude positive vis-à-vis de leur administration, afin de parfaire leurs compétences et leurs savoirs professionnels. À l'égard des agents publics, la formation continue constitue à la fois un droit et une obligation.

9- Art. 10, al. 4, 1e phrase, ATS.
10- Rapport annuel sur la fonction publique pour 2016, *op.cit.*, p. 42.

Globalement, la loi sur la fonction publique pose une double obligation s'agissant de la formation continue. L'une s'adresse à l'administration pour proposer des formations continues, l'autre aux agents publics pour suivre de telles formations. Si la décision d'effectuer une formation continue peut intervenir à n'importe quel moment durant l'année, l'instant privilégié pour cela est le jour de l'entretien d'appréciation et de développement professionnel qui a lieu tous les ans. L'ATS indique que, dans le cadre de cet échange entre l'agent et son supérieur hiérarchique, l'un ou l'autre peut considérer la nécessité de suivre un apprentissage pour l'acquisition de compétences et de connaissances complémentaires.

Dans tous les cas, seul le supérieur hiérarchique direct de l'agent ou son chef de service peut décider si l'agent doit ou non suivre une formation continue. Ainsi, le droit des agents publics de perfectionner leurs savoir-faire professionnels n'est pas absolu. Il doit être concilié avec la liberté de l'administration de faire droit à la demande des agents en la matière. Une autre restriction du droit des agents publics concerne le fait qu'ils ne peuvent pas exiger de l'administration de participer à des formations continues qui coûtent très cher en argent et en temps (voir *infra* à propos des « formations mobilisant d'importantes ressources »).

Toutes les dépenses liées à la formation continue des agents publics sont prises en charge par l'administration. Aussi, la formation continue étant assimilée à du temps de travail, les agents, qui en suivent une, continuent de percevoir leur revenu (art. 31, al. 10, de l'ATS).

Le cas particulier des « formations mobilisant d'importantes ressources »

La formation mobilisant d'importantes ressources (en estonien : *ressursimahukas koolitus*) est une catégorie de formation professionnelle continue faisant l'objet d'une réglementation spécifique dans la loi sur la fonction publique.

La définition d'une « formation mobilisant d'importantes ressources »

Selon l'ATS, une formation continue peut être qualifiée de formation mobilisant d'importantes ressources si elle répond à deux critères alternatifs : l'un est d'ordre temporel, l'autre d'ordre financier. Il peut s'agir de formations :

- dont la durée totale dépasse les 90 jours calendaires et pour lesquelles l'agent consacre, pendant cette période, une grande partie de son temps de travail à la formation ;
- dont le montant total dépasse d'au moins 5 fois le salaire minimum, tel qu'il est fixé par la loi sur le contrat de travail. Le salaire minimum brut étant actuellement égal à 470 euros, une formation continue qui coûterait au moins 2 350 euros serait classée dans la catégorie des formations mobilisant d'importantes ressources.

Les contraintes liées au suivi d'une « formation mobilisant d'importantes ressources »

Lorsqu'un agent public est amené à suivre une formation mobilisant d'importantes ressources, l'administration à laquelle il appartient peut ou, dans certains cas, doit conclure avec lui un contrat administratif qui stipule qu'il est dans l'obligation de travailler pour ladite administration au plus pendant trois ans (art. 32, al. 2, ATS). Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 32 de l'ATS, l'obligation de conclure un tel contrat s'impose à l'administration lorsque le montant de la formation envisagée est supérieur à 100 fois le salaire minimum pour un emploi à temps plein (fixé actuellement à 470 euros).

D. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

À notre connaissance, aucune étude approfondie ne s'est penchée jusqu'à présent sur la question de la formation des élus locaux d'Estonie. Aussi, nous ne disposons d'aucune statistique officielle concernant le niveau de formation initiale des 2 951 élus locaux que compte aujourd'hui l'Estonie. Un manuel à l'attention des élus locaux a toutefois été publié en 2016 à l'initiative et avec le soutien du ministère estonien de l'Intérieur (intitulé en estonien : « *KOV volikogu liikme käsiraamat* »)[11].

Les élus locaux estoniens n'ont pas un droit spécifique à la formation au cours de leur mandat. Aucune règle n'existe ou est en voie d'être adoptée à ce sujet en Estonie. Les élus sont simplement libres de suivre toute formation, à leurs frais et sur leur temps de travail, qu'ils jugent nécessaire pour exercer correctement leurs fonctions.

II. LA LETTONIE

Notre but est d'examiner la formation des agents publics locaux en Lettonie ces 20 dernières années à la lumière de la réforme et de la modernisation administratives. Nous expliquerons les tendances générales en matière de formation dans l'administration publique, ainsi que leurs causes principales liées à la gestion de la formation héritée du processus de réforme. L'expérience de la Lettonie concernant la mise en place d'un système de formation des agents publics peut s'avérer utile, parce que les chercheurs s'appuient essentiellement sur l'expérience occidentale pour expliquer les effets de la Nouvelle gestion publique, alors que la complexité des réformes effectuées en Europe de l'Est et centrale va bien au-delà des théories et explications les plus répandues[12]. Bien que cette présentation soit principalement axée sur les élus locaux de Lettonie, nous étudierons le système de formation des agents publics dans son ensemble, car ce n'est qu'ainsi que nous pourrons expliquer les décisions gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines et de formation dans le pays.

A. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS

La loi initiale sur la fonction publique (1994) était destinée à rétablir la bureaucratie wébérienne classique avec un système complexe de catégories de qualification et de rémunération. Elle résultait d'une synthèse de l'expérience lettone d'avant la Seconde guerre mondiale et de l'expérience allemande. Toutefois, cette loi n'a pas été mise en application en raison de plusieurs facteurs. Le modèle bureaucratique traditionnel était un échec de par son manque de flexibilité l'empêchant de s'adapter à l'évolution des circonstances. En outre, la confiance dans l'administration publique était au plus bas au début des années 90.

Les pressions internes en faveur d'une modernisation de l'administration publique combinées aux pressions externes de la communauté internationale ont contribué à l'essor de la Nouvelle gestion publique en tant que principale idéologie réformiste en Lettonie.

11- Également consultable à l'adresse haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/11/kov_volikogu_liikme_kasiraamat_2015.pdf
12- Harald KOHT et Iveta REINHOLDE, « From Pre-Weber to Post-NPM: Challenges to Modernization of Public Administration in Latvia and Norway ». Dans : GAJDUSCHEK Gyorgy, KOVAČ Polona (Éd.), *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, 2015, p. 75-96.

Les problèmes de sous-traitance, l'octroi d'un plus grand pouvoir discrétionnaire aux dirigeants du secteur public et la gestion des relations avec les clients étaient les points clés du programme de réforme des années 90.

En ce qui concerne la formation des agents publics aux niveaux national et local, la Lettonie appliquait une approche décentralisée en laissant ce domaine se soumettre à la loi du marché. Ainsi, en plus des possibilités de formation financées par l'État, les organismes publics avaient toute latitude pour se procurer des services de formation sur le marché si cela était nécessaire et s'ils avaient les moyens d'en assumer les frais.

À l'origine, le recrutement dans la fonction publique était censé avoir lieu aussi bien au niveau national que local et bénéficier d'une approche unifiée en matière de rémunération et de formation, d'examens d'entrée et de niveaux de qualification. La décentralisation s'étant produite avant la réforme de la fonction publique (en 1993), il s'est avéré qu'un nombre considérable de parties prenantes étaient opposées à la fonction publique. Il s'agissait principalement des collectivités locales, qui étaient environ 550 au milieu des années 90. Celles-ci voyaient la fonction publique comme une entrave à leur autonomie et à leur pouvoir discrétionnaire. À mesure que la réforme progressait, les problèmes relatifs à la fonction publique étaient régulièrement inscrits à l'ordre du jour, pour en disparaître tout aussi rapidement. Malgré cela, à l'issue de plusieurs débats, il a été convenu que la « fonction publique » ne serait appliquée et n'existerait qu'au niveau national. Toutes les initiatives de réforme qui ont suivi étaient conçues pour renforcer les capacités des communes en matière de mise en œuvre des politiques et de prestation de services.

À cet égard, il convient de souligner le rôle particulier qu'a joué la loi sur la fonction publique de 1994. Celle-ci prévoyait la création de deux organismes importants : l'Administration de la fonction publique d'État et l'École d'administration publique lettone. L'Administration de la fonction publique d'État avait les fonctions suivantes :

- définir les grands principes et les principales directives applicables à la fonction publique en Lettonie ;
- définir des principes unifiés de gestion des ressources humaines dans l'administration publique et contrôler la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique ;
- assurer le contrôle et la supervision de la fonction publique ;
- organiser des examens d'entrée et de qualification des fonctionnaires.

Pour sa part, l'École d'administration publique lettone (ci-après « l'École »), établie en 1993, était destinée à dispenser une formation de base aux nouveaux fonctionnaires à leur arrivée. Financée par l'État, elle proposait gratuitement des cours aux fonctionnaires et aux employés du niveau central. Les communes ayant décidé de rester en dehors de la fonction publique, elles se sont retrouvées dans une situation où il leur était très difficile de demander à bénéficier des formations de cette École. C'est pourquoi le Centre de formation des collectivités locales (ci-après « le Centre de formation ») a été créé en 1993, principalement à l'intention de ces communes.

La décision de rester en dehors de la fonction publique a eu d'autres répercussions. Premièrement, elle a nécessité la création d'un système de formation parallèle, fondé sur une approche de marché pour les communes. Alors que les ministères envoyaient leur personnel à l'École sans frais supplémentaires, les communes envoyaient le leur au Centre de formation en assumant les frais à l'aide de leur propre budget. Deuxièmement, l'utilisation de systèmes de formation différents n'a pas contribué au développement d'une culture commune du service public ni à une compréhension unifiée de la mise en œuvre des politiques. Troisièmement, la réforme s'est effectuée à deux vitesses : une au niveau central et une au niveau local. Au bout du compte, ces approches et ces vitesses de réforme différentes ont donné naissance à « deux secteurs publics » aux niveaux central et local ayant chacun une perception assez différente de leur mission.

En 2001, la Lettonie a adopté un système de fonction publique d'emploi, car l'ancienne approche de fonction publique de carrière, avec ses différentes catégories de qualification, ses examens d'entrée et sa supervision par l'Administration de la fonction publique, n'avait pas été pleinement mise en œuvre en raison de contraintes budgétaires et de la résistance des organismes d'administration publique. La nouvelle loi sur la fonction publique (2000) a également été votée dans une optique de simplification et d'ouverture. Elle instaurait une condition préalable très importante : l'obligation pour tous les fonctionnaires d'avoir fait des études supérieures. Par la suite, cette exigence a été généralisée à tous les emplois du secteur public, sous la pression des universités. En outre, les études supérieures et la formation continue ont été définies comme des conditions de rémunération aux résultats et d'évaluation des performances, incitant ainsi tous les agents à faire des études et à se former à partir de 2009.

Un changement radical en matière de réforme s'est produit avec la loi-cadre sur la structure de l'administration publique votée par le Parlement en 2002. Cette loi instaurait une approche unifiée de l'administration publique dans son ensemble. Avant 2002, l'approche courante adoptée par la législation consistait à séparer l'administration centrale, qu'elle nommait « administration publique », et le niveau local, qu'elle nommait « entités d'autonomie locale ». Avec la nouvelle loi, les principes communs de bonne gouvernance étaient instaurés de la même manière à tous les niveaux. Au départ, les communes ont tenté de résister à cette loi, arguant qu'elles disposaient de leur propre loi sur l'autonomie locale datant de 1994. Cependant, la résistance a diminué avec le temps.

La loi sur la structure de l'administration publique comporte des articles importants que nous traiterons plus en détail. Premièrement, elle définit une structure de gouvernance unifiée en expliquant la relation entre gestion locale et centrale. Cette relation devient cruciale lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les politiques. Deuxièmement, la loi énonce les principes de bonne gouvernance en 11 points fondamentaux. Ainsi, la formation continue des agents et la compréhension commune de ces points fondamentaux deviennent essentielles au développement d'une culture commune du secteur public. Troisièmement, des principes de droit administratif sont également intégrés dans l'administration.

Au niveau central, la formation complémentaire et la formation professionnelle continue passent au second plan en raison de critères d'entrée plus stricts. Au niveau local, la situation est totalement différente. La mise en œuvre de pratiques de gestion des ressources humaines est laissée aux soins des ministères, organismes et communes. Ceux-ci ont un grand pouvoir discrétionnaire en matière de recrutement, de sélection, de promotion, d'évaluation et de formation. Comme nous ne disposons pas de données relatives au niveau d'études des employés des collectivités locales, il est difficile de réaliser des estimations.

Néanmoins, la tendance générale indique que la plupart des agents locaux ont un bagage universitaire.

Enfin, la loi sur les collectivités locales de 1994 n'indique et ne prévoit aucune exigence de formation et de niveau d'études pour les élus locaux. Pour sa part, la loi sur la fonction publique de 1994 comprend plusieurs articles relatifs au niveau d'études et à la formation des fonctionnaires, et cite expréssement l'École d'administration publique lettone. Cependant, le régime d'austérité instauré à la suite de la crise économique de 2008-2009 a obligé l'École à survivre par ses propres moyens sur le marché de la formation. Celle-ci a donc mis au point un programme d'enseignement afin de rester compétitive. Parallèlement à cela, différentes formations sont proposées de manière concurrentielle par des sociétés privées, des organismes professionnels et des associations, aussi bien aux niveaux local qu'international.

En ce qui concerne les élus locaux, le choix des critères à remplir est encore plus libre. La loi sur les élections aux conseils des villes républicaines et des comtés de 2008 déclare que toute personne majeure et saine d'esprit qui est citoyenne de la République de Lettonie ou de l'Union européenne, inscrite sur les listes électorales et qui vit et/ou travaille dans la commune, ou est légalement propriétaire d'un bien immobilier dans la commune, est en droit de briguer un poste aux élections locales. Ce droit n'est refusé qu'aux personnes qui ne sont pas majeures au moment de l'élection, qui ne sont pas légalement saines d'esprit, qui ont commis un crime grave (sauf si elles ont été réhabilitées et que leur condamnation a été retirée de leur casier judiciaire), qui appartiennent ou ont appartenu à une agence de renseignements étrangère ou qui sont restées membres d'une ou plusieurs organisations du régime soviétique après le 13 janvier 1991. Malgré cela, les statistiques relatives au niveau d'études des élus locaux indiquent que la majorité d'entre eux ont fait des études supérieures.

Les études supérieures sont une condition d'emploi dans le secteur public letton, si bien qu'une grande partie de la main-d'œuvre est hautement qualifiée. Cette situation incite en outre le secteur privé à créer davantage d'emplois destinés à un personnel instruit et qualifié.

B. LA FORMATION CONTINUE DES ÉLUS LOCAUX ET LES ORGANISMES DE FORMATION

En résumé, le système politique letton implique que les représentants politiques locaux (autrement dit les élus locaux) soient élus en remportant un certain nombre de votes. Les compétences et l'expérience sont moins importantes que la popularité. Pour être élu, le candidat rejoint un parti politique, ou plusieurs candidats forment une association électorale (dans les communes de petite taille). Par conséquent, les élus peuvent venir d'horizons et de parcours professionnels très différents, comme l'indiquent les données du graphique 3 plus loin ci-dessous. Il peut s'agir de nouveaux venus, élus pour la première fois ou de politiciens aguerris élus aux conseils locaux plusieurs fois de suite. Le maire (ou chef du conseil) est employé à plein temps, tandis que les autres élus sont employés à temps partiel.

En vertu de la loi sur la rémunération unifiée (promulguée en 2009)[13], les données des rémunérations versées aux élus locaux sont rendues publiques chaque mois sur Internet. Par exemple, un membre du conseil de la commune de Riga, M. Gavars, a récemment publié son bulletin de salaire sur Facebook, déclarant un salaire mensuel d'environ 450 € nets[14]. La formation continue des élus locaux, leur expérience et leur niveau d'études n'ont aucune incidence sur leur rémunération. Par conséquent, s'ils participent à un séminaire ou à une formation, c'est probablement pour des motivations personnelles.

Les principaux organismes de formation des élus et des agents locaux sont l'École d'administration publique lettone, le Centre de formation des collectivités locales et des sociétés de formation privées. Comme toutes ces parties prenantes participent de manière concurrentielle au marché de la formation, les communes peuvent choisir leur prestataire. Les universités proposent une formation continue dans certains cas rares, le plus souvent dans le cadre de projets internationaux concernant un domaine particulier (par ex. pour les travailleurs sociaux).

Le Centre de formation des collectivités locales (www.lpmc.lv) est l'un des plus grands organismes de formation continue. Il remplit une mission d'enseignement et de formation sur tous les aspects du fonctionnement des collectivités locales. À l'heure actuelle, 18 des 119 communes en sont actionnaires.

Le Centre propose des formations payantes abordant les principaux aspects de l'administration locale, notamment :

- la gestion des communes ;
- la gestion de la Cour des orphelins ;
- la gestion de la culture ;
- les finances des communes ;
- la gestion des ressources humaines dans les communes ;
- l'aide et l'assistance sociales ;
- et d'autre cours traitant de la fonction des communes.

Un autre organisme de formation important est l'École d'administration publique lettone. Les cours qu'elle propose sont structurés en plusieurs groupes :

- introduction à l'administration publique ;
- développement de compétences de gestion ;
- aspects juridiques de l'administration publique ;
- mise en œuvre des politiques ;
- gestion des ressources humaines ;
- comptabilité et finances ;
- compétences en communication ;
- langues ;
- technologies de l'information ;
- audit interne.

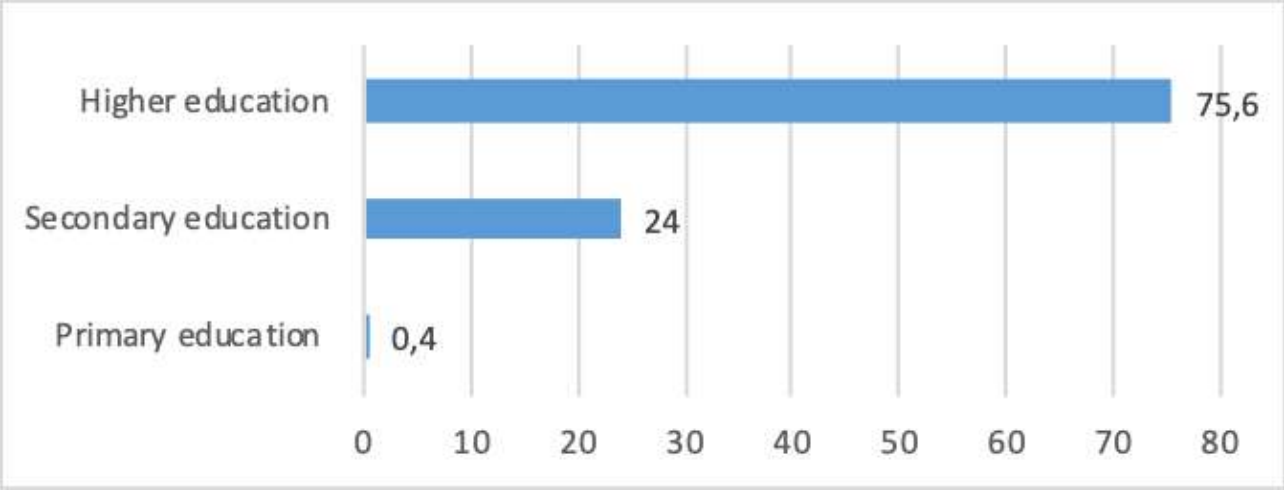
13- Loi sur la rémunération unifiée dans l'administration publique et dans les collectivités locales. Source : https://likumi.lv/doc.php?id=202273 Dernier accès : 05/08/2017.

14- *Publication de M. Valdis Gavars*. 5 juin 2017. Source : https://www.facebook.com/permalink. php?story_fbid=1855366828123465&id=100009504965420 Dernier accès : 05/08/2017.

Comme les formations proposées par l'École sont également payantes, les participants peuvent choisir leur prestataire en fonction de leurs besoins et de leur budget. Toutefois, ces deux organismes de formation sont en concurrence et leurs tarifs sont à peu près identiques. Les communes ont toute latitude pour choisir leur prestataire, si bien que des sociétés privées et des organismes professionnels proposent également des formations. Les prix fixés par ces organismes peuvent être considérablement différents de ceux pratiqués par l'École ou le Centre de formation, parce qu'ils invitent des conférenciers et des spécialistes de haut niveau et de renommée internationale sans équivalent dans le pays. Un élu local, un fonctionnaire ou un employé municipal, souhaitant participer à une telle formation, devra peut-être le faire à ses propres frais, parce que les fonds alloués à la formation par le budget de la commune concernée ne seront pas toujours suffisants. Par conséquent, un grand nombre d'entre eux risquent de juger que l'investissement n'en vaut pas la peine, le certificat ou le diplôme obtenu n'ayant aucune incidence sur leur rémunération future.

C. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX ; UN MANQUE CRUEL DE DONNÉES

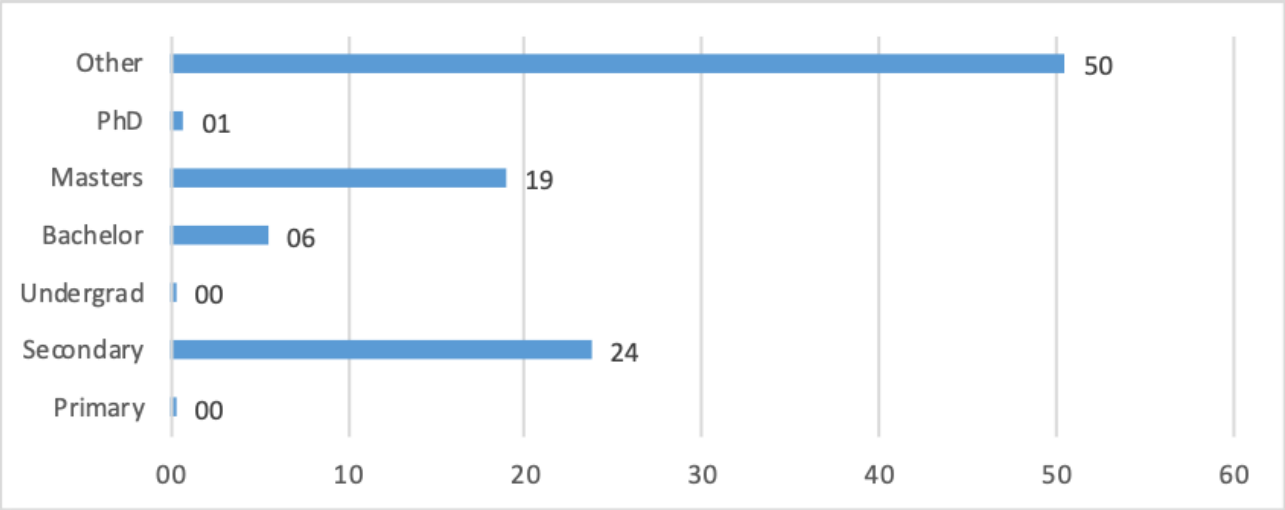
Comme nous l'avons déjà évoqué, nous ne disposons que de peu de données relatives à la formation des élus locaux. Bien que la Commission électorale centrale rassemble des données sur les candidats et publie les résultats une fois qu'ils ont été finalisés, ces informations restent très limitées. Les données statistiques publiées au sujet des candidats et des élus locaux recensent uniquement l'âge, le sexe, le niveau d'études et les raisons pour lesquelles ils se présentent aux élections. Les données qui nous intéressent le plus dans le cadre de la présente étude, à savoir la formation, sont très restreintes. Le graphique ci-dessous présente les résultats officiels publiés.



Graphique 1 : Élections municipales du 01/06/2013 en Lettonie, représentants élus par niveau d'études

Source : Commission électorale centrale, élections municipales du 01/06/2013, https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2013/Pasvaldibu%20velesanu%20rezultati%202013_gramata.pdf

Jugeant ces données insuffisantes pour étayer correctement le présent article, les auteurs ont vérifié manuellement environ 1 214 *curriculum vitae* d'élus locaux publiés sur le site Web de la Commission électorale centrale. Les données ainsi rassemblées sont synthétisées dans le graphique ci-dessous.

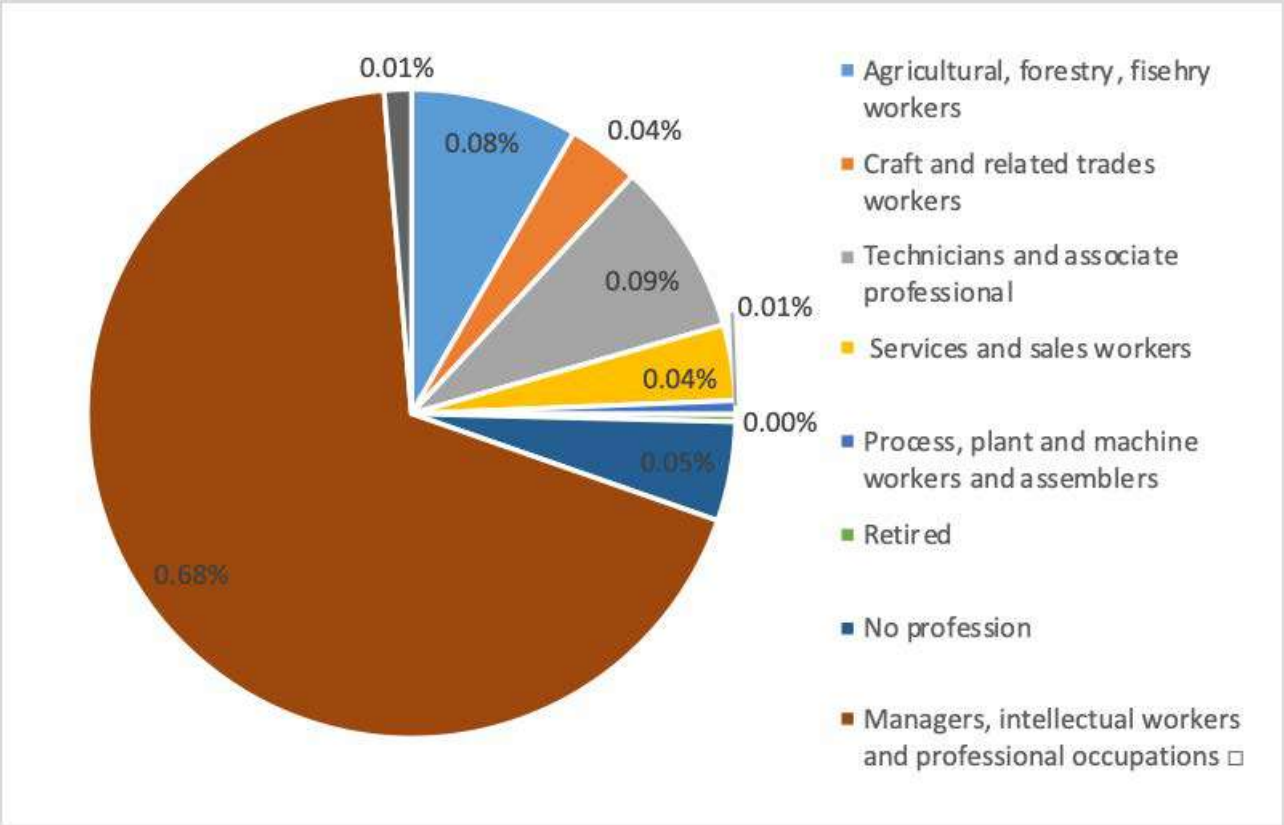


Graphique 2 : Élections municipales du 01/06/2013 en Lettonie, répartition détaillée des représentants élus par niveau d'études

Source non officielle : Commission électorale centrale www.cvk.lvhttp://www.pv2013.cvk.lv/ResNovPart-0100.html

La catégorie « Autre » regroupe les élus locaux qui : 1) n'ont pas pris la peine de préciser le type de diplôme d'études supérieures obtenu, ou 2) ont fait leurs études sous le régime soviétique et n'ont pas choisi d'indiquer l'intitulé équivalent dans la norme actuelle. En conséquence, les personnes de cette catégorie pourraient être classées dans les catégories Licence, Master ou Formation professionnelle, d'où l'écart entre les chiffres des graphiques 1 et 2. L'interprétation et la synthèse de ces données ont été d'autant plus difficiles qu'il ne semble exister aucune norme officielle ni aucun modèle de présentation des CV

Comme nous l'avons déjà évoqué, il est fréquent que le niveau d'études d'une personne ne corresponde pas à son poste ou sa profession. C'est pourquoi nous nous sommes intéressés au métier exercé par tous les élus locaux avant leur entrée en fonction. Ces données sont synthétisées dans le graphique ci-dessous.



Graphique 3 : Élections municipales du 01/06/2013 en Lettonie, représentants élus par profession
Source non officielle :Commission électorale centrale

www.cvk.lvhttp://www.pv2013.cvk.lv/ResNovPart-0100.html

Là encore, les données des CV ont été rassemblées manuellement et classées en fonction de la Classification internationale des professions telle qu'en vigueur en 2016 (celle-ci a été modifiée depuis cette date). Il a été également difficile d'interpréter les données avec certitude, principalement en raison de l'absence de tout modèle standardisé. Par exemple, les CV ne comportaient aucune date [« de », « à »] ou durée d'occupation du poste, ils n'indiquaient pas si la personne exerçait toujours cette fonction, etc. Certains élus avaient indiqué leur charge d'élu comme seule activité, sans que cela soit nécessairement le cas. Plusieurs représentants élus avaient seulement fait des études secondaires, mais avaient indiqué être membres d'un conseil d'administration ou poste similaire, ce qui les rendait difficiles à classer. Après consultation et discussion, nous avons finalement décidé de les classer dans la catégorie « Sans profession ». Par ailleurs, plus de 150 élus locaux appartenaient à la catégorie d'âge « 60 ans et plus », mais seules 6 personnes avaient indiqué « Retraité » en tant que profession. Ce chiffre est donc peut-être beaucoup plus élevé.

Nous avons également constaté à plusieurs reprises un surprenant décalage entre la formation de l'élu local et le poste indiqué sur son CV. L'exemple le plus frappant est le CV d'un candidat élu dans une commune d'un peu plus de 5 000 habitants. Sous « Formation », celui-ci avait indiqué une qualification d'« économiste-gestionnaire », alors que sous « Profession », il déclarait exercer la fonction d'« Ingénieur géophysicien en chef ». Soit une partie importante des informations était manquante, soit cette personne n'était absolument pas qualifiée pour son poste.

Pour approfondir notre connaissance de la situation réelle des communes quant à la formation de leurs élus locaux, nous avons entrepris d'envoyer un questionnaire. Celui comprenait 22 questions, certaines ouvertes et d'autres à choix multiples. Malheureusement, nous avons reçu si peu de réponses qu'il était impossible d'utiliser les données pour tirer des conclusions et obtenir une vue d'ensemble de la situation. Les quelques réponses reçues, cependant, ont confirmé qu'il n'existe pas de formations spécialisées pour les élus locaux et que ces derniers sont libres de participer à tout cours qui les intéresse s'ils le souhaitent. La formation des élus locaux et des fonctionnaires est surtout laissée à la discrétion de l'institution qui les emploie : la loi déclare que le budget doit prévoir des fonds dédiés à la formation, mais elle ne précise pas le montant de ces fonds ni la façon de les dépenser (priorités, etc.). La planification à long terme de la formation des élus locaux et des fonctionnaires est donc caractérisée par l'instabilité et l'imprévisibilité.

En résumé, lorsqu'il s'agit d'analyser la formation des élus locaux (aussi bien avant qu'après leur entrée en fonction), nous sommes confrontés à un cruel manque de données. Faute de disposer de statistiques officielles suffisantes et d'une norme commune de présentation détaillée des CV, nous sommes peut-être encore plus perplexes que lorsque nous avons commencé cette étude. Toutefois, cette pénurie de données nous amène elle-même à une conclusion troublante : il semble que les candidats comme les responsables de la publication des rapports finaux officiels partent du principe que ces informations n'ont que peu d'importance et/ou qu'elles ne seront pas utilisées/consultées par le public. Par voie de conséquence, les chercheurs universitaires ont des difficultés à réaliser des études qui permettraient de traiter les problèmes susmentionnés, ce qui réduit les possibilités de changement, d'amélioration et d'apprentissage politique sur le long terme.

D. CONCLUSION : DE LA NÉCESSITÉ DE SE DÉBROUILLER PAR SOI-MÊME

En résumé, même si le système letton est décentralisé depuis un certain temps, il ne contribue pas à une meilleure qualité, car les mêmes normes légales sont interprétées différemment aux niveaux national et local. De même, il favorise des approches différentes de la mise en œuvre des politiques. La multiplicité des approches et des points de vue peut engendrer des malentendus et des conflits, non seulement entre les collectivités locales et l'État, mais aussi entre les différentes collectivités locales. Ajoutons à cela le manque général de précision, voire l'inexistence de la législation quant à la formation initiale et continue des élus locaux et des employés de l'administration publique. Il convient de ne pas négliger le rôle joué par les atteintes – peut-être perçues – à l'autonomie et au pouvoir discrétionnaire des communes, au détriment d'une véritable coordination, de la collaboration et du développement d'une culture commune du service public au nom de la réforme.

En ce qui concerne les élus locaux, la grande majorité d'entre eux ont fait des études supérieures malgré l'absence d'obligation légale en ce sens. Toutefois, les données en la matière sont rares et peu fiables. L'acquisition de données complètes et fiables nécessite des ressources qui ne sont pas disponibles à l'heure actuelle. Il n'existe aucune formation initiale obligatoire pour les représentants nouvellement élus, mais un manuel contenant des informations très basiques qui expliquent en quoi consiste une commune, quelles sont certaines de ses fonctions et normes opérationnelles, les choses à faire et à ne pas faire, etc. (LPS, 2013)[15]. Bien entendu, il est impossible de savoir si les élus locaux consultent effectivement et souvent ces ouvrages.

En ce qui concerne la formation continue, les élus locaux comme les employés de l'administration publique semblent dans la plupart des cas devoir se débrouiller par eux-mêmes ou espérer qu'il restera à la fin de l'année suffisamment de fonds dans le budget pour financer la participation à au moins un ou deux cours ou séminaires. Puisque chaque commune décide du montant qu'elle peut et souhaite allouer à la formation, nous ne saurions parler de prévisibilité, de stabilité ni de normes communes dans ce domaine en Lettonie, que ce soit pour les élus locaux ou pour les employés de l'administration publique. Nombre de communes, en particulier dans les régions périphériques et frontalières du pays, ont déjà des difficultés à pourvoir à l'enseignement, à l'accès aux soins médicaux ou aux transports publics dans la mesure prévue par la loi. Il ne serait donc ni possible, ni raisonnable qu'elles allouent des fonds substantiels à la formation de leurs employés ou élus.

Premièrement, il convient d'examiner ces activités de formation du point de vue des personnes concernées, autrement dit dans quelle mesure la participation à de telles activités leur semble raisonnable ou justifiée. Puisque la rémunération des élus locaux ne dépend absolument pas de leur formation, de leur expérience et de leurs compétences, le désir de participer à des formations ou séminaires doit découler de motivations propres à chaque personne. Bien souvent, et surtout si l'activité est gratuite, il s'agit d'une occasion de nouer des contacts avec des confrères d'autres communes ou simplement d'améliorer son image auprès du public. En revanche, lorsque l'activité est payante, l'élu local ne souhaitera peut-être pas investir ses propres fonds s'il n'y gagne rien en retour. Enfin, comme la charge des élus locaux ne représente le plus souvent qu'un poste à temps partiel, ceux-ci estiment peut-être qu'il existe des façons plus judicieuses d'utiliser leur temps. Par conséquent, le rapport coût-bénéfices peut s'avérer très insuffisant.

Pour leur part, les employés locaux des administrations publiques peuvent être soumis à davantage de contraintes dans leur choix. Dans certains domaines, tels que l'obtention d'un financement de l'UE pour divers projets et initiatives, le ou les employés responsables doivent connaître les dernières tendances, exigences, normes, priorités, etc. Les employés effectuant des tâches hautement spécialisées, par exemple en audit interne, gestion des risques ou informatique sont, eux aussi, tenus d'actualiser leur connaissance des meilleures pratiques, normes internationales, tendances et technologies. Le choix est encore plus restreint si l'employé a obtenu une formation ou un diplôme professionnel l'obligeant à accumuler des points ou heures de formation professionnelle continue (FPC) pour que sa qualification reste valable, ou s'il doit renouveler régulièrement sa certification (par ex. audits certifiés CIA ou CGAP, ou encore médecins), ce qui peut s'avérer très coûteux pour une seule personne. Enfin, les employés eux-mêmes peuvent être réfractaires au changement et juger inutile d'écouter une personne extérieure leur expliquer comment faire leur travail.

15- *Pašvaldības deputāta rokasgrāmata*, 2013. Source : http://www.lps.lv/uploads/magazine_ module/Logs_7.-8.2013_htckm8eECV.pdf Dernier accès : 05/08/2017.

Deuxièmement, il convient de mettre en balance les exigences et les avantages du point de vue de la commune. Les personnes qui consacrent du temps, de l'argent et des efforts à l'approfondissement de leur formation le font généralement dans l'espoir d'obtenir un gain en retour, le plus souvent de meilleures perspectives de carrière et/ou une meilleure rémunération. Malheureusement, la rémunération dans le secteur public est moins compétitive que dans le secteur privé. Par conséquent, les communes (surtout celles en périphérie) pourraient se retrouver dans l'impossibilité de poursuivre leurs opérations si leurs exigences en matière de formation étaient trop élevées. Les personnes possédant les qualifications, les compétences et l'expérience requises ne seraient tout simplement pas intéressées. Les communes doivent donc se contenter des ressources qui sont à leur disponibilité. La situation va devenir encore plus difficile avec la modification du salaire minimum, qui doit augmenter de 50 euros à partir de 2018[16]. Ce montant peut sembler faible au premier abord, mais rappelons qu'à la suite de la crise financière de 2008-2009, la Lettonie a dû adopter une politique d'austérité stricte dont les conséquences se font encore largement sentir. Ainsi, de nombreuses communes, en particulier celles de petite taille situées en périphérie, ont déjà des difficultés à financer les salaires et les services obligatoires de base. Cela signifie non seulement qu'il existe un risque très élevé de restructuration et de licenciement, mais aussi que la formation continue est vouée à rester un luxe et non un outil normal de gestion des personnels.

III. LA LITUANIE

En vertu de la Constitution de la République de Lituanie (adoptée en 1992 par référendum national), le *pouvoir public lituanien* (plus précisément, le système d'administration publique) se compose du *pouvoir de l'État* (sous-système d'administration étatique) et des *collectivités locales* (sous-système d'autonomie locale). Les collectivités locales sont reconnues comme un système d'administration publique spécifique n'agissant pas dans les mêmes domaines que le pouvoir de l'État et n'étant pas directement subordonné à ce dernier. La Lituanie possède un système d'unités administratives territoriales comportant deux niveaux et deux catégories : 10 unités administratives territoriales supérieures, ou comtés (apskritys), et 60 unités administratives territoriales inférieures, ou communes (savivaldybės).

A. LA FONCTION PUBLIQUE ET LES FONCTIONNAIRES (situation de 2002 à 2019)

La Lituanie est l'un des pays qui disposait d'une fonction publique de type mixte, présentant à la fois les caractéristiques des modèles de carrière et de position politique. La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie a été adoptée en 2002 et est en vigueur jusqu'au 01/01/2019. Elle donne un modèle d'organisation du service civil applicable aux personnes qui travaillent dans les institutions publiques et municipales. Une personne physique, qui accomplissait des tâches dans la fonction publique (qui travaillait pour des institutions étatiques et municipales) et remplissait des fonctions administratives civiles, était considérée comme un fonctionnaire.

16- LETA. Minimālo algu jau nākamgad palielinās par 50 eiro. 4 juillet 2017. Source : http://www.delfi.lv/bizness/budzets_un_nodokli/minimalo-algu-jau-nakamgad-palielinas-par-50-eiro.d?id=49014875 Dernier accès : 05/08/2017.

Les personnes qui remplissaient des fonctions d'État et d'autonomie locale (président de la République, membres du Seimas, ministres, juges), les fonctionnaires (procureurs, membres des commissions créées par le Seimas, le président de la République et le gouvernement), les militaires, les personnes qui fournissaient des services civils et travaillaient pour des entreprises et des bureaux d'État et municipaux, n'étaient pas des fonctionnaires. La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie s'appliquait à 28 540 personnes (à l'exclusion des fonctionnaires statutaires, c'est-à-dire ceux dont les services sont régis par des statuts), dont 6 660 travaillent pour des institutions municipales. Le tableau 1 montre la dynamique du nombre de fonctionnaires (fonctionnaires locaux inclus) dans les institutions étatiques et municipales.

La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie adoptée en 2002 comporte plusieurs dispositions qui caractérisent un modèle de fonction publique d'emploi (par ex. la possibilité de participer à un concours pour tout poste vacant). Cette loi donne une nouvelle définition de la fonction publique et du fonctionnaire. Elle identifie plusieurs groupes de fonctionnaires (y compris locaux) : responsables des institutions ou organismes étatiques ou municipaux, fonctionnaires de carrière, fonctionnaires nommés à titre politique (personnel) et fonctionnaires statutaires, c'est-à-dire ceux dont les services sont réglementés par des statuts. Elle prévoit un système unifié de rémunération en fonction de la catégorie du fonctionnaire (catégories 1 à 20), qui sert à calculer le salaire de base du fonctionnaire. Cette loi instaure également une part de salaire variable (primes et suppléments) ne pouvant pas dépasser 70 % du salaire de base. Elle met en place un système d'évaluation des activités du fonctionnaire (évaluation de performances et de compétences). Le chapitre X et d'autres dispositions de la loi sur la fonction publique prévoient la formation systématique des fonctionnaires (méthodes, financement et organisation des formations, etc.).

Des modifications sensibles (y compris concernant les fonctionnaires locaux) ont été apportées en date du 5 juillet 2012 :

1) Mise en place de deux phases de sélection (y compris pour les fonctionnaires locaux) : la première phase (centralisée) consiste à évaluer les compétences clés, les capacités de gestion et la connaissance d'une langue étrangère (cette phase incombe au département de la Fonction publique). La deuxième phase consiste à évaluer l'aptitude des candidats à remplir certaines fonctions au sein d'une organisation (cette phase incombe au responsable de l'organisation ou de l'unité devant employer le fonctionnaire) ;

2) Corrélation entre les performances des fonctionnaires (y compris locaux) et leur obligation d'améliorer leurs qualifications (les fonctionnaires doivent se former et améliorer les compétences qui leur font défaut pour remplir correctement leurs fonctions officielles) ;

3) Introduction du concept de réserve de recrutement, c'est-à-dire une réserve de fonctionnaires potentiels (sous la responsabilité du département de la Fonction publique) ;

4) Nouvelles dispositions garantissant la protection sociale d'un fonctionnaire (y compris local) qui quitte la fonction publique sur accord mutuel (entre lui et l'organisation) ;

5) Dispositions plus strictes en cas de mauvaise conduite d'un fonctionnaire (y compris local) dans l'exercice de ses fonctions ;

6) Nouveau système d'organisation de la fonction publique : le Gouvernement (avec un ministre de l'Intérieur), conjointement avec le département de la Fonction publique et la Commission de gestion du personnel, est la plus haute instance chargée de gérer la fonction publique (en définissant les politiques) ;

7) Modification du statut du département de la Fonction publique : ce dernier est désormais une institution qui dépend du Gouvernement de la République de Lituanie. Il dirige en outre la Commission de gestion du personnel, le directeur du département de la Fonction publique étant le Président de la Commission.

Toutes les informations susmentionnées qui concernent l'organisation de la fonction publique (y compris la formation) s'appliquaient aussi bien aux fonctionnaires qui travaillaient dans des institutions ou organismes étatiques que municipaux.

Tableau 1. Évolution du nombre de fonctionnaires employés dans les institutions et organismes étatiques et municipaux entre 2010 et 2017

N°	Année	Nombre de fonctionnaires (y compris statutaires) dans les institutions étatiques et municipales	Nombre de fonctionnaires (sauf statutaires) dans les institutions étatiques et municipales	Nombre total de fonctionnaires dans les institutions municipales			
				Total	Détail		
					Fonctionnaires de carrière	Responsables d'institutions	Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)
1.	01/01/2010	33714	28268	6267	5978	116	173
2.	01/01/2011	32617	27311	6197	5921	116	160
3.	01/01/2012	32089	26982	6224	5932	117	175
4.	01/01/2013	32313	27170	6394	6101	114	179
5.	01/01/2014	33531	28172	6555	6259	117	179
6.	01/01/2015	33899	28480	6657	6356	118	183
7.	01/01/2016	34675	28603	6562	6252	116	194
8.	01/01/2017	34868	28540	6660	6350	114	196

Source : données du département de la Fonction publique de la République de Lituanie

Les tableaux 2 à 6 synthétisent les caractéristiques des fonctionnaires locaux employés dans des institutions municipales (administrations, services de contrôle et d'audit, secrétariats des conseils municipaux et des maires) par poste, niveau d'études, âge, sexe et catégorie de qualification (source : données du département de la Fonction publique de la République de Lituanie).

Tableau 2. Répartition des fonctionnaires locaux par niveau d'études et par poste au 01/01/2017

	Fonctionnaires de carrière	**Responsables d'institutions**	**Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)**
Études supérieures universitaires ou équivalent	5889	113	186
Études supérieures non universitaires ou études secondaires spéciales terminées avant 1995	343	1	7
Études secondaires et qualifications professionnelles appropriées	118	0	3
Total	6350	114	196

Tableau 3. Répartition des fonctionnaires locaux par âge et par sexe au 01/01/2017

Tranche d'âge/Sexe	**Fonctionnaires de carrière**	**Responsables d'institutions**	**Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)**
18-30 ans	419	0	27
31-40 ans	1311	16	62
41-50 ans	1610	30	41
51-62,5 ans	2613	62	52
Plus de 62,5 ans	397	6	14
Total	6350	114	196
Femmes	4723	55	109
Hommes	1627	59	87

Tableau 4. Répartition des fonctionnaires locaux par catégorie et par poste au 01/01/2017

Catégorie de poste	Fonctionnaires de carrière	Responsables d'institutions	Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)
20	0	0	0
19	0	0	0
18	0	7	0
17	2	53	11
16	22	25	59
15	82	28	52
14	370	1	10
13	643	0	37
12	1363	0	10
11	1006	0	15
10	1271	0	0
9	1029	0	1
8	330	0	1
7	148	0	0
6	62	0	0
5	15	0	0
4	8	0	0
3	1	0	0
2	0	0	0
1	0	0	0
Total	6350	114	196

Tableau 5. Répartition des fonctionnaires locaux par connaissance de langues au 01/01/2017

Langue étrangère	Fonctionnaires de carrière	Responsables d'institutions	Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)
Total	6350	114	196
Russe	4331	77	85
Anglais	2636	41	85
Allemand	1247	29	21
Français	354	4	11
Espagnol	21	0	0
Polonais	578	17	22

B. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (situation de 2002 à aujourd'hui)

Entre 1994 et 1997, des initiatives de formation des élus locaux ont été menées et financées par quatre unions de collectivités locales lituaniennes et l'Association des collectivités locales, créée en 1995, avec l'aide d'experts néerlandais et danois. Elles ont consisté à préparer des supports de formation à l'intention des représentants locaux nouvellement élus et à dispenser des sessions de formation systématiques aux élus locaux au Centre de langues et de formation des fonctionnaires en 1995 et en 1997. Malgré cela, les efforts visant à créer un système unique de formation (initiale et continue) des élus locaux ont échoué. À l'heure actuelle, chaque conseil municipal, présidé par un maire, choisit les programmes (modules, sujets) et les méthodes (conférences, séminaires, etc.) de formation afin que les élus locaux puissent acquérir les connaissances qui leur font défaut ou améliorer leurs compétences.

La loi sur les collectivités locales de la République de Lituanie charge d'ailleurs le pouvoir exécutif (le directeur de l'administration municipale) d'organiser la formation des élus locaux. La façon habituelle de procéder est la suivante : avant de préparer (ou de réviser) le plan stratégique triennal et le prochain budget prévisionnel annuel de la commune (ce qu'il fait généralement en octobre et/ou novembre), le directeur de l'administration municipale envoie aux membres du conseil municipal un questionnaire relatif aux formations (programmes, modules, conférences, séminaires, stages, etc.) qu'il serait souhaitable de financer à l'aide de ce budget au cours du prochain exercice. Une fois qu'il a reçu les réponses, il prévoit les mesures correspondantes dans le plan stratégique triennal et alloue les fonds nécessaires dans la proposition de budget. Une fois que le conseil municipal a approuvé ces plans, les employés de l'administration municipale (autrement dit les fonctionnaires) autorisés par le directeur organisent les formations conformément aux programmes sélectionnés (modules, cours, séminaires), en fonction des fonds disponibles à cet effet. Environ la moitié des formations dispensées aux élus locaux sont organisées et financées de cette manière.

Il existe d'autres sources de financement :

1) Association des collectivités locales de Lituanie ou parti politique bénéficiant d'un financement par les fonds structurels de l'UE ou d'autres instruments financiers pour ses projets de formation des élus locaux ou des membres du parti ;

2) institution municipale ou étatique, par ex. ministère, organisme dépendant d'un ministère, ONG, etc. obtenant un financement par les fonds structurels de l'UE, d'autres instruments financiers, le budget de l'État ou d'autres sources pour ses projets d'amélioration du fonctionnement et de la gestion du secteur public comprenant l'amélioration des qualifications des élus, fonctionnaires et employés locaux, par ex. des projets visant à améliorer les plans stratégiques, à impliquer les communautés dans la gestion des affaires locales, à améliorer le système de contrôle interne, etc.

Lorsqu'il s'agit de formations spécialisées organisées pour leurs propres besoins par les communes ou l'Association des collectivités locales de Lituanie et financées par le budget municipal, les fonds structurels de l'UE ou d'autres instruments financiers, la procédure d'acquisition des services de formation pour les élus locaux est la même que pour les fonctionnaires locaux : elle est définie dans la loi sur les marchés publics. Les sessions de formation se déroulent dans les locaux administratifs de la commune ou dans les bâtiments détenus ou loués par le prestataire de la formation. Une fois qu'ils ont terminé un programme de formation ou ses modules, les élus locaux reçoivent une attestation délivrée par le prestataire de la formation. Bien que cela ne soit pas obligatoire, les élus locaux remplissent généralement un formulaire d'évaluation de la qualité des services.

Les formations dispensées aux élus locaux par la commune dans ses locaux administratifs sont généralement gratuites. Si la formation est organisée par d'autres personnes bénéficiant d'un financement par les fonds de l'UE, d'autres instruments financiers, etc., les frais de déplacement aller-retour sur le site de formation et de séjour à l'hôtel ou autre lieu d'hébergement temporaire sont pris en charge par la commune (à 60-70 %) et par les élus locaux eux-mêmes (à 30-40 %), à moins que le financement ne soit déjà prévu dans le projet de formation. Pour les élus locaux de Lituanie, la durée d'une session de formation (programme, module, séminaire) est généralement d'un ou deux jours (8 ou 16 heures de cours).

Les données issues de l'ensemble des élections locales indiquent un taux de renouvellement des élus d'environ 50 %. Pourtant, les nouveaux élus locaux reçoivent rarement une formation initiale. On leur explique brièvement leurs droits et obligations, si bien que c'est en s'acquittant de leur charge qu'ils acquièrent des connaissances et des compétences. Les sessions de formation systématique à plusieurs modules pour les nouveaux élus locaux constituent l'exception plutôt que la règle en Lituanie. C'est pourquoi la formation organisée par l'Association des collectivités locales de Lituanie en 2015 est un exemple exceptionnel et d'autant plus marquant que les maires étaient pour la première fois élus au suffrage direct et que les trois cinquièmes étaient de nouveaux élus. Ceux-ci se sont rendus à Bruxelles pour découvrir comment les intérêts des collectivités locales étaient représentés dans les institutions de l'Union européenne.

La formation continue des élus locaux est une pratique courante lorsqu'il s'agit d'acquérir des connaissances et des compétences dans des domaines importants pour la commune : gestion (planification) stratégique, contrôle financier et audit, fonction publique et gestion des ressources humaines, intégration et administration des financements provenant des fonds structurels de l'UE, déontologie des élus locaux, communication et relations publiques, développement durable, mise en œuvre d'une politique sociale et d'une politique de l'éducation dans les communes, services d'administration en ligne et technologies de l'information, etc.

En Lituanie, la formation des élus locaux est assurée par :

1) l'Association des collectivités locales de Lituanie ou son Centre de formation et de conseil ;

2) les pouvoirs publics ou leurs centres de formation, par ex. Commission principale d'éthique officielle, département de la Fonction publique, Service d'enquête spécial, Institut d'administration publique dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation et de réadaptation *Dainava* dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation du ministère des Finances, etc. ;

3) des universités ou leurs centres de formation, par ex. Université de Vilnius, Université Mykolas Romeris, Université de Šiauliai, Centre de formation municipale de l'Université de technologie de Kaunas ;

4) des ONG ou leurs centres de formation, par ex. Transparency International, Centre d'information et de soutien des organisations non-gouvernementales ou NISC (Non-Governmental Organisation Information and Support Centre), etc. ;

5) des cabinets de formation et/ou de conseil du secteur privé, par ex. UAB « Eurointegracijos projektai » [Projets d'intégration européenne], UAB « Kompetencijos ugdymo sprendimai » [Solutions de développement des compétences], UAB « Vadybos pokyčių konsultavimas » [Conseil en changement de gestion], agence publique « Kompiuterinių programų mokymo centras » [Centre de formation aux programmes informatiques], etc.

C. LA FORMATION INITIALE ET L'AMÉLIORATION DES QUALIFICATIONS DES FONCTIONNAIRES LOCAUX (situation de 2002 à 2019)

1. Dispositions légales relatives à la formation initiale et à l'amélioration des qualifications des fonctionnaires locaux

Au cours de la période 2002-2019, la Lituanie a pu se caractériser par des dispositions légales relativement solides en matière de formation des fonctionnaires (y compris les fonctionnaires locaux) et d'amélioration de leurs qualifications. Pour être plus précis, elle disposait d'un système unifié d'actes juridiques sur la formation. Le cœur du système était la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie, dans laquelle :

1) Le chapitre X (composé de trois alinéas) définissait les types de formations des fonctionnaires (y compris locaux), leur financement et leur organisation ;

2) L'article 15, alinéa 1er, imposait aux fonctionnaires (y compris locaux) l'obligation de s'instruire conformément à la procédure décrite dans cette même loi, tandis que l'article 16, alinéa 1er, leur accordait le droit de se former conformément à la procédure décrite dans cette même loi, la formation devant être financée par le budget de l'État et les budgets municipaux ;

3) L'article 22 mettait en place un système d'évaluation des fonctionnaires (y compris locaux). Il disposait clairement que l'un des objectifs de l'évaluation des performances et des qualifications du fonctionnaire consiste à déterminer si ce dernier était apte à remplir les fonctions indiquées dans son descriptif de poste. Si la commission d'évaluation jugeait les performances du fonctionnaire « insatisfaisantes », elle devait recommander au responsable de l'institution d'attribuer au fonctionnaire une catégorie de qualification inférieure, mais aussi de veiller à ce que le fonctionnaire améliore ses qualifications professionnelles. Si elle juge les performances « insatisfaisantes », la commission d'évaluation recommandait au responsable de l'institution de rétrograder le fonctionnaire et de veiller obligatoirement à ce qu'il améliore ses qualifications ;

4) L'article 38 offrait aux fonctionnaires (y compris locaux) en poste depuis au moins trois mois la possibilité de prendre jusqu'à un an de congé pour améliorer leurs qualifications. Ils conservaient alors le poste occupé précédemment, mais ne perçoivaient aucune rémunération ;

5) L'article 43 définissait les garanties dont bénéficient les fonctionnaires (y compris locaux) : si un fonctionnaire était envoyé de son plein gré en formation pendant plus de 30 jours calendaires, il avait la garantie qu'il retrouverait ensuite son poste et qu'il toucherait 100 % de sa rémunération pendant 30 jours et 50 % au-delà.

2. Stratégie de formation des fonctionnaires

La stratégie de formation des fonctionnaires était élaborée, approuvée et mise en œuvre dans le cadre de l'article 47 de la loi sur la fonction publique.

Celle de 2011-2013 a été approuvée par la Résolution n° 20 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 12 janvier 2011 portant approbation de la Stratégie de formation des fonctionnaires pour 2011-2013. La mise en œuvre de cette stratégie a permis à environ 51 % des fonctionnaires d'améliorer leurs qualifications chaque année (55,9 % en 2011, 51,3 % en 2012 et 46,6 % en 2013). Au cours de cette période, les compétences les plus fréquemment développées se rapportaient à la mise en œuvre des objectifs stratégiques des institutions et organismes étatiques et municipaux. En 2013, le besoin d'améliorer les compétences en matière de gestion et de direction s'est fait ressentir plus fortement : 9,5 % des fonctionnaires participant à des sessions de formation se sont concentrés sur ces compétences (contre 0,6 % en 2011 et 1,2 % en 2012).

Par ailleurs, les sessions de formation concernant la prise et l'exécution de décisions au sein de l'Union européenne, ainsi que la préparation de la Lituanie à la présidence du Conseil de l'UE en 2013, ont doublé par rapport à l'année 2012.

Les fonds alloués en 2011-2013 s'élevaient à 630 Litas (LTL) par personne formée (943 LTL en 2013, 461 LTL en 2012 et 487 LTL en 2011). La formation des fonctionnaires était financée par le budget de l'État, ainsi que par d'autres sources.

Afin d'assurer une haute qualité de formation, une évaluation de la qualité et de l'efficacité des formations a été lancée le 1er février 2012 *via* la section en libre-service du système d'information de la fonction publique. L'idée était que les fonctionnaires (y compris les fonctionnaires locaux) remplissent un questionnaire et répondent concernant la qualité de la session à laquelle ils ont assisté. Leurs réponses indiquent qu'ils attribuent une note de 4,29 sur 5 quant à la qualité et l'efficacité de la formation.

Pour définir les priorités de formation et les groupes de fonctionnaires à former en priorité, le département de la Fonction publique a mené en 2013 une enquête auprès des responsables des institutions et organismes étatiques et municipaux, ainsi que des responsables des unités structurelles et de l'administration des ressources humaines. La conclusion de cette enquête est qu'environ 67 % des personnes interrogées se disent satisfaites du système de formation des fonctionnaires. Cependant, l'étude révèle également qu'une grande partie d'entre elles (environ 82 % des personnes interrogées) souhaitent une amélioration des formations. Selon elles, les formations devraient avant tout porter sur les compétences professionnelles dont les fonctionnaires ont besoin pour remplir les fonctions spécifiques indiquées dans leur descriptif de poste (environ 95 % des personnes interrogées). En ce qui concerne les fonctionnaires qui fournissent des services à la population, les réponses suggèrent d'accorder la priorité au développement d'une approche axée sur le client (environ 90 % des personnes interrogées). Les autres thèmes proposés sont le développement de la pensée analytique (environ 90 %) et des compétences en communication (environ 85 %). Lorsqu'il s'agit de citer les groupes de fonctionnaires à former en priorité, les personnes interrogées préconisent d'améliorer en tout premier lieu les compétences des fonctionnaires qui fournissent des services aux citoyens et aux autres personnes faisant appel aux institutions et organismes publics (environ 83 % des personnes interrogées). Un autre groupe cité comme prioritaire est celui des fonctionnaires qui contribuent le plus à la réalisation des objectifs stratégiques de leurs institutions et organismes (environ 80 %). Vient ensuite le groupe des fonctionnaires qui sont responsables des institutions et organismes étatiques et municipaux (environ 77 %).

Au vu des résultats de cette enquête, le Gouvernement de la République de Lituanie a voté la Résolution n° 481 du 28 mai 2014 portant approbation de la stratégie de formation des fonctionnaires pour 2014 - 2017 (dénommée ci-après « la Stratégie »).

Cette dernière définissait un objectif stratégique et deux objectifs prioritaires :

1) L'objectif stratégique de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consistait à améliorer leurs performances et leur efficacité.

2) Le premier objectif de formation des fonctionnaires (y compris locaux) était de renforcer leurs compétences stratégiques :

- compétences en matière de gestion, de direction et de gestion du changement ;

- compétences en communication ;

- compétences analytiques ;

- compétences des fonctionnaires qui fournissent des services à la population, avec une approche axée sur le client ;

- connaissances relatives à la déontologie professionnelle et à la prévention de la corruption ;

- compétences en matière de sécurité des informations numériques (cybersécurité).

Les fonctionnaires envoyés en formation étaient regroupés en groupes prioritaires distincts ou en fonction des objectifs de formation à atteindre.

Les groupes prioritaires de fonctionnaires (y compris locaux) étaient définis comme suit dans la Stratégie pour 2014-2017 :

1. hauts fonctionnaires (catégories 18 à 20) ;
2. cadres intermédiaires ;
3. fonctionnaires fournissant des services à la population ;
4. fonctionnaires dont le poste comporte plus de risques, y compris en matière de corruption ;
5. fonctionnaires remplissant des fonctions de contrôle et de prévention de la corruption.

3) Le second objectif de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consistait à améliorer l'efficacité des formations en introduisant des moyens innovants dans leurs organisation et déroulement

Les critères et les indicateurs visés dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie pour 2014-2017 et de la réalisation des objectifs et des tâches sont définis dans l'annexe de la Stratégie (tableau 6).

Tableau 6. Liste des critères et des indicateurs visés pour l'évaluation de la Stratégie de formation des fonctionnaires pour 2014-2017

N°	Critères et unités de mesure pour l'évaluation des objectifs et des tâches	Indicateurs				
		Indicateur initial (2013)	2014	2015	2016	2017
	L'objectif stratégique de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consiste à améliorer leurs performances et					
	Pourcentage de résidents qui estiment que les performances des fonctionnaires s'améliorent	22	23	24	25	26
	Pourcentage d'institutions d'administration publique qui appliquent un modèle de compétences	1,6	1,6	100	100	100
1.1.	L'objectif prioritaire de formation des fonctionnaires consiste à renforcer leurs compétences stratégiques					
	Pourcentage de fonctionnaires qui ont amélioré leurs qualifications (par rapport au nombre total de fonctionnaires)	46,6	51	52	53	54
	Pourcentage de fonctionnaires qui ont participé à des sessions de formation correspondant aux objectifs de formation prioritaires (par rapport au nombre total de fonctionnaires qui ont amélioré leurs qualifications)	–	–	10	15	20
1.1.1.	La tâche consiste à organiser/ effectuer la formation des fonctionnaires en groupes prioritaires distincts					
	Nombre de fonctionnaires qui ont participé à des formations destinées à améliorer leurs compétences stratégiques	–	–	–	6000	6500
1.2.	L'objectif prioritaire de formation des fonctionnaires consiste à améliorer l'efficacité des formations[2]					
	Évaluation de l'efficacité de la formation des fonctionnaires (note de 1 à 5) : *note attribuée par les fonctionnaires par le biais d'une enquête*	4,29	4,3	4,35	4,4	4,5
	Budget moyen alloué à la formation d'un participant (en	265	270	275	280	285
1.2.1.	La tâche consiste à introduire des moyens innovants pour organiser les formations					
	Nombre de nouveaux moyens pour organiser la formation des fonctionnaires			3	3	3

La stratégie était mise en œuvre par les institutions étatiques et municipales où travaillent les fonctionnaires. Celles-ci effectuaient chaque année les actions suivantes :

1. analyse des besoins de formation et évaluation de la qualité des formations ;
2. définition des groupes cibles à former ;
3. organisation des formations.

Le département de la Fonction publique coordonne la mise en œuvre de la Stratégie en effectuant les actions suivantes :

1. exécution des fonctions liées aux formations qui lui sont attribuées par l'article 49, alinéa 4, de la Loi sur la fonction publique ;

2. réalisation d'enquêtes auprès des fonctionnaires concernant l'organisation des formations dans les institutions et organismes étatiques et municipaux ;

3. suivi de la formation des fonctionnaires dans la section en libre-service du système d'information de gestion de la fonction publique (VATIS), ainsi que dans le Registre des fonctionnaires ;

4. émission de propositions et de recommandations à l'intention des institutions et organismes étatiques et municipaux concernant l'organisation de la formation des fonctionnaires.

Le département de la Fonction publique inclut les données relatives à la mise en œuvre de la Stratégie et des actes législatifs associés dans son rapport au Gouvernement de la République de Lituanie et au ministre de l'Intérieur.

3. Procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires

L'article 47 de la loi sur la fonction publique disposait que le Gouvernement approuve non seulement la stratégie de formation des fonctionnaires, mais aussi la procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires (dénommée ci-après « la Procédure »).

La Procédure est en vigueur depuis le 1er janvier 2013 en vertu de la Résolution n° 1575 du Gouvernement de la République de Lituanie. Elle décrit les processus de préparation, d'évaluation, d'approbation, d'invalidation et d'organisation des formations destinées aux fonctionnaires, ainsi que le système d'évaluation de la qualité des formations.

Principales dispositions relatives à l'organisation de la formation des fonctionnaires

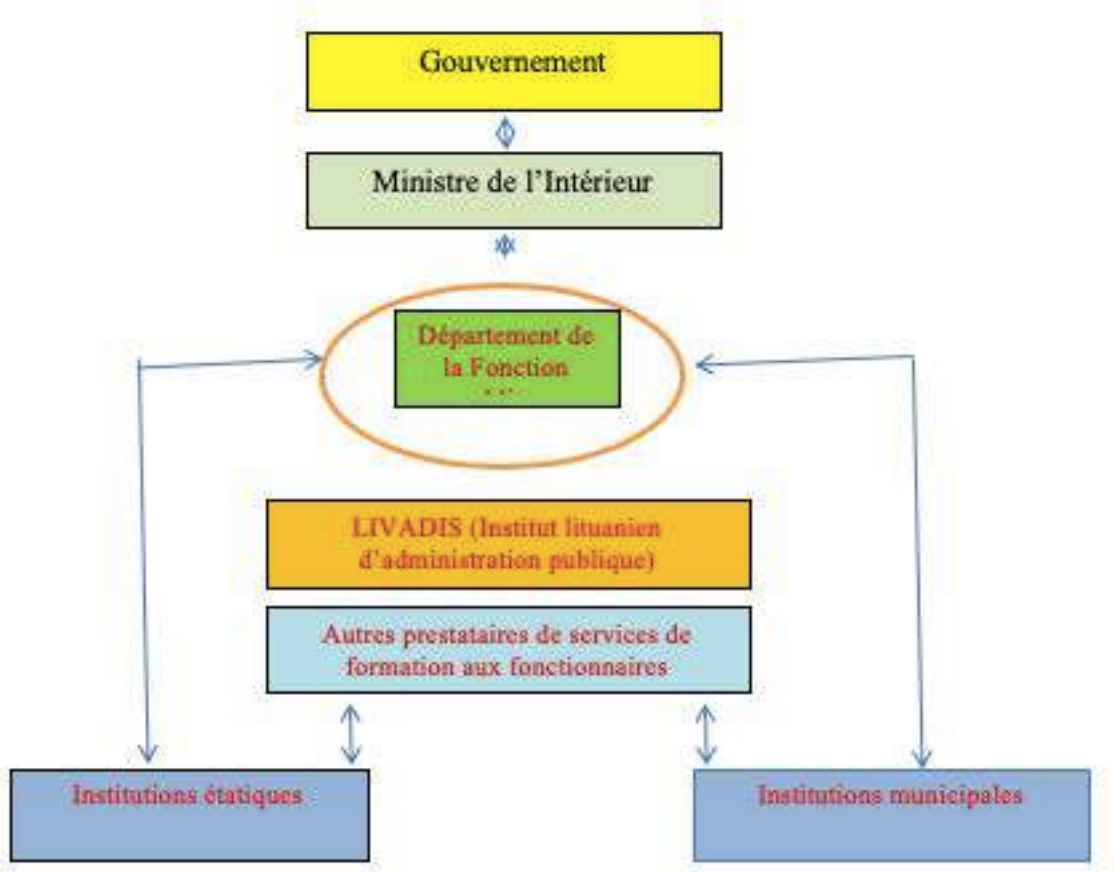
Les principaux actes législatifs régissant la formation des fonctionnaires étaient les suivants :

- loi sur la fonction publique (elle définissait le système, les méthodes, le financement et l'organisation de la formation des fonctionnaires) ;

- stratégie de formation des fonctionnaires (elle définissait les groupes de fonctionnaires et objectifs de formation prioritaires) ;

- procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires (elle décrit les processus d'approbation des programmes de formation et d'organisation de la formation des fonctionnaires).

Figure 1. Système de formation des fonctionnaires en Lituanie



Source : traitement personnel fondé sur la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie

Principes clés de la formation des fonctionnaires :

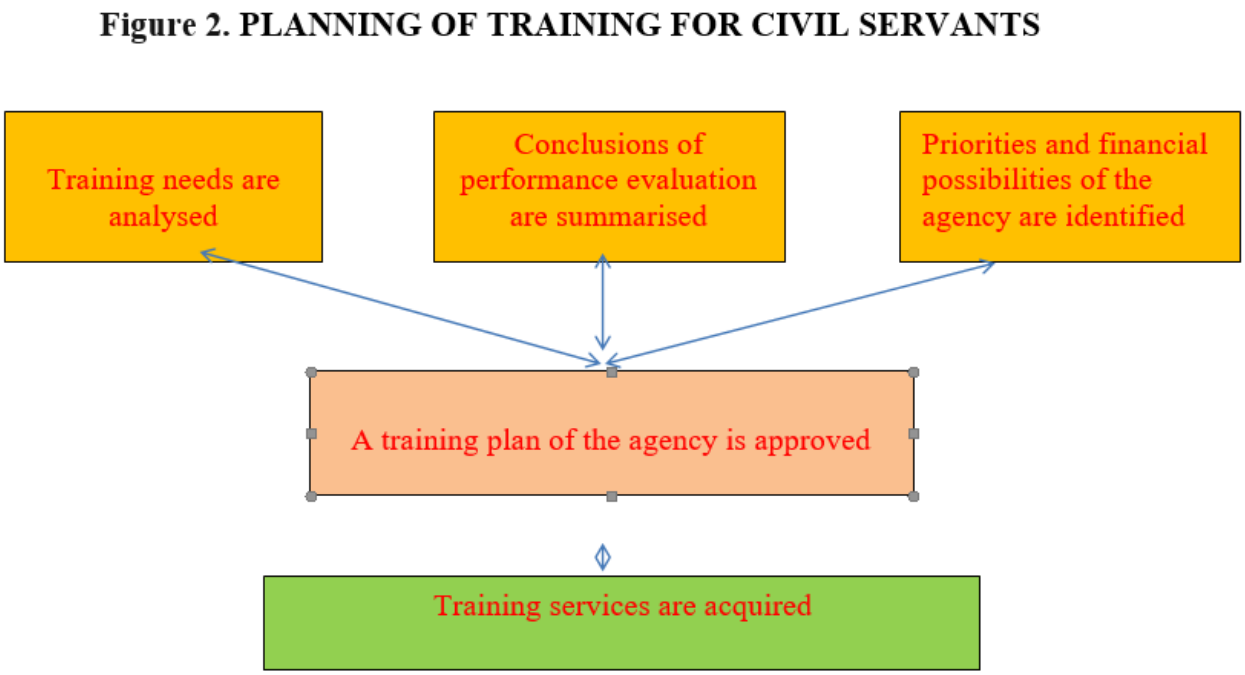
- les employeurs des fonctionnaires étaient responsables de leur formation et de l'organisation de ces formations ;
- le département de la Fonction publique coordonnait la formation des fonctionnaires.
- la formation des fonctionnaires était assurée par des organismes agréés par le Directeur du département de la Fonction publique ;
- les programmes de formation d'une durée supérieure à 8 heures de cours étaient approuvés par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique ;
- la stratégie de formation des fonctionnaires (qui définissait les priorités) et la procédure d'organisation de la formation étaient approuvées par le Gouvernement ;
- le ministre de l'Intérieur approuvait les exigences relatives au contenu des programmes de formation, ainsi que la liste des personnes habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires.

Formation à l'étranger (Résolution n° 780 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 4 août 2006) :

- les fonctionnaires pouvaient améliorer leurs qualifications en se rendant dans d'autres institutions ou organismes étatiques ou municipaux, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'États étrangers ;

- un fonctionnaire était envoyé dans de telles institutions sur décision du responsable de l'organisme où il travaillait, à la suite de la réception (par le fonctionnaire ou par son organisme) d'une invitation nominative à améliorer ses qualifications (p. 14).

Figure 2. Planification de la formation des fonctionnaires



Source : traitement personnel fondé sur la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie

Plan de formation :

- une fois coordonné avec le responsable de l'organisme, le plan de formation était transmis chaque année au département de la Fonction publique *via* VATIS (système d'information de gestion de la fonction publique) avant le 10 mars ;

- s'il détectait des incohérences entre le plan de formation et les dispositions de la stratégie, le département de la Fonction publique envoyait une notification à l'organisme concerné *via* VATIS avant le 24 mars de la même année ;

- les organismes, qui recevaient une telle notification, révisaient leur plan de formation et le soumettaient à nouveau au département de la Fonction publique *via* VATIS avant le 10 avril.

Acquisition des services de formation :

- l'acquisition de services de formation pour des fonctionnaires s'effectuait conformément à la loi sur les marchés publics, selon une procédure de passation de marchés ouverte et simplifiée, quel que soit le montant de ces services ;
- un service dont le montant était inférieur à 3 000 € HT pouvait faire l'objet d'un entretien/ d'une négociation verbale et d'un contrat. Au-delà de 3 000 € HT, la négociation et le contrat doivent être écrits ;
- l'article 22 de la loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée disposait que l'enseignement et les services de formation était exonérés de la TVA ;
- l'acquisition des services de formation s'effectuait en fonction de deux critères : prix le plus bas et rentabilité économique.

Qu'était une formation au sens de la loi sur la fonction publique ?
- Types de formations :

1) formation initiale (obligatoire pour les fonctionnaires de carrière nouvellement nommés) ;

2) amélioration des qualifications (amélioration des connaissances professionnelles pendant toute la durée d'emploi).

- l'amélioration des qualifications peut prendre diverses formes, par ex. cours, séminaires, conférences, discussions, tables rondes, etc.

- en vertu de la loi sur la fonction publique, une formation, considérée comme une amélioration des qualifications des fonctionnaires, était dispensée par un organisme agréé habilité à fournir des services d'amélioration des qualifications (à l'exception des cas décrits dans la Résolution n° 780) sur la base de programmes approuvés, elle avait fait l'objet d'une attestation de participation et elle était le plus souvent financée par le poste budgétaire « amélioration des qualifications ».

Financement des formations :

- la loi sur la fonction publique disposait que les fonds utilisés pour former les fonctionnaires devaient représenter entre 1 et 5 % du total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires ;

- un contrat concernant le remboursement des fonds alloués à la formation était conclu avec le fonctionnaire si la durée de la formation dépassait deux mois consécutifs ;

- le remboursement des fonds n'était pas nécessaire si le fonctionnaire partait travailler dans une autre administration publique, par ex. s'il change de poste ;

- les seuls fonds à rembourser sont ceux alloués à la formation. Les frais de déplacements professionnels ne doivent pas être remboursés.

Rapports :

- les organismes envoyait des rapports recensant les formations suivies par leurs agents au cours de l'année précédente au département de la Fonction publique *via* VATIS avant le 1er février.

4. Personnes qui étaient habilitées à fournir des services de formation

L'alinéa 2 de l'article 45 de la loi sur la fonction publique disposait que seules les personnes agréées conformément à la procédure mise en place par le ministre de l'Intérieur étaient habilitées à élaborer des programmes de formation pour les fonctionnaires (y compris locaux) et à former ces derniers sur la base de ces programmes.

La procédure d'agrément des personnes fournissant des services de formation des fonctionnaires est en vigueur depuis le 1er janvier 2010 en vertu de l'arrêté n° 1V-735 du ministre de l'Intérieur de la République de Lituanie daté du 31 décembre 2009. Cette procédure définissait :

1. les exigences applicables aux personnes physiques qui souhaitent fournir des services de formation pour les fonctionnaires ;

2. les procédures approuvées par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique concernant l'ajout et le retrait de personnes physiques sur la liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation pour les fonctionnaires ;

3. les procédures approuvées par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique concernant l'ajout et le retrait de personnes morales sur la liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires.

Le droit de fournir des services de formation aux fonctionnaires était accordé aux personnes et entités suivantes :

1. Personnes physiques qui remplissaient les conditions requises : citoyens de la République de Lituanie, des États membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, ainsi que les membres de leur famille ;

2. Personnes morales qui remplissaient les conditions requises : entités juridiques ou autres organisations immatriculées en République de Lituanie, dans l'un des États membres de l'Union européenne ou leurs filiales immatriculées en République de Lituanie, et/ou filiales lituaniennes d'entités juridiques et autres organisations immatriculées dans d'autres États étrangers (dénommées ci-après des « personnes morales »).

Une personne physique, souhaitant fournir des services de formation aux fonctionnaires (y compris locaux), doit remplir au moins l'une des exigences suivantes :

1. être un(e) scientifique travaillant dans un domaine scientifique lié au contenu du programme de formation devant être dispensé aux fonctionnaires ;

2. être titulaire d'un diplôme universitaire de cycle supérieur (master) ou équivalent, et avoir au moins trois ans d'expérience pratique en rapport avec le contenu du programme de formation devant être dispensé ;

3. être titulaire d'un diplôme universitaire de cycle supérieur (licence) ou équivalent, et avoir au moins cinq ans d'expérience pratique en rapport avec le contenu du programme de formation devant être dispensé.

Une **personne morale souhaitant fournir des services de formation** aux fonctionnaires (y compris locaux) devait remplir les exigences suivantes :

- elle devait disposer d'un ou plusieurs instructeurs capables de dispenser les programmes de formation, remplissant au moins l'une des exigences du point 5 de la Procédure et travaillant pour elle en vertu d'un contrat de travail, de droits d'auteur ou préliminaire au moment de la prestation des services de formation.

- elle devait démontrer son expérience en matière de services de formation (au moins 300 heures de cours de formation dans l'année qui précède la soumission des documents répertoriés au point 8 de la Procédure, et au moins 200 participants formés).

Une personne physique et/ou morale qui souhaitait fournir des services de formation aux fonctionnaires doit soumettre les documents indiqués dans la Procédure au département de la Fonction publique. **La procédure suivante d'évaluation et d'approbation des documents transmis par les personnes souhaitant fournir des services de formation** était définie dans la Procédure approuvée par le ministre de l'Intérieur :

1) dans les 5 jours ouvrables qui suivaient la réception des documents, le département de la Fonction publique envoyait un accusé de réception à la personne physique ou morale concernée, en lui indiquant le délai d'examen de sa demande et les éventuels recours dont elle disposait en cas de litige ;

2) dans les 10 jours ouvrables qui suivent la réception de tous les documents, le département de la Fonction publique examinait ces derniers afin de déterminer si la personne physique ou morale concernée remplissait les conditions requises. S'il manquait des documents ou si les informations n'étaient pas suffisamment détaillées, le département de la Fonction publique envoyait à la personne physique ou morale concernée une notification l'invitant à remédier au problème dans les 20 jours qui suivaient ladite notification ;

3) si la personne physique ou morale concernée ne remplissait pas les conditions requises, le département de la Fonction publique l'en informait dans les 10 jours ouvrables qui suivait la réception des documents, en indiquant quelles conditions n'étaient pas remplies et en lui restituant les documents soumis ;

4) la personne physique ou morale, qui souhaitait fournir des services de formation aux fonctionnaires était agréée par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique et inscrite sur la liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires (s'il s'agit d'une personne physique) ou sur la liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires (s'il s'agit d'une personne morale) ;

5) une fois la personne physique ou morale inscrite sur la liste applicable, un nom d'utilisateur et un mot de passe lui étaient envoyés par courriel dans les 10 jours ouvrables qui suivait la date d'entrée en vigueur de l'arrêté correspondant du Directeur du département de la Fonction publique, afin qu'elle puisse accéder à la section dédiée aux organismes de formation sur le portail VATIS.

Comme le stipule la Procédure d'approbation des personnes fournissant des services de formation pour les fonctionnaires approuvée par l'arrêté n° 1V-735 du ministre de l'Intérieur daté du 31 décembre 2009, le Directeur du département de la Fonction publique émettait des arrêtés pour approuver les listes suivantes :

1) la liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires ;

2) la liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires.

La liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires a été approuvée par l'arrêté n° 27V-2 du Directeur du département de la Fonction publique daté du 2 janvier 2013. Au 1er juin 2017, cette liste contenait 171 entités juridiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires : universités, organismes publics, sociétés privées, associations, centres, etc. La liste est révisée *via* l'ajout de nouvelles entités et le retrait de celles qui ont cessé de fournir des services de formation. Le Directeur du département de la Fonction publique a émis 19 arrêtés à cet effet en 2013, 24 en 2014, 29 en 2015, 34 en 2016 et 17 en 2017 (jusqu'au 1er juin 2017).

La liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires a été approuvée par l'arrêté n° 27V-1 du Directeur du département de la Fonction publique daté du 2 janvier 2013. Cette liste recense 9 personnes physiques (au 1er juin 2017). Elle aussi est révisée régulièrement. Le Directeur du département de la Fonction publique a émis 4 arrêtés destinés à renouveler la liste en 2013, 5 en 2014, 2 en 2015, 7 en 2016 et 6 en 2017 (jusqu'au 1er juin 2017).

5. Programmes de formation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 portant approbation de la procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires est en vigueur depuis le 1er janvier 2013 jusqu'au 1er janvier 2019. Elle décrivait les processus de préparation, d'approbation et d'invalidation des programmes de formation destinés aux fonctionnaires (dénommés ci-après les « programmes de formation »). La Procédure stipulait ce qui suit concernant les programmes de formation :

1. les **programmes de formation d'une durée inférieure à 8 heures de cours** est soumis pour approbation au département de la Fonction publique ;

2. un programme soumis pour approbation doit préciser les informations suivantes :
2.1. intitulé du programme, durée en nombre d'heures de cours, méthodes de formation devant être appliquées et durée des travaux pratiques en nombre d'heures de cours ;
2.2. pour chaque instructeur concerné : niveau d'études et expérience professionnelle en rapport avec le contenu du programme ;

3. les justificatifs attestant du niveau d'études et de l'expérience professionnelle des instructeurs concernés doivent être fournis en même temps que le programme soumis pour approbation sur un support numérique (« supports pédagogiques du programme de formation ») ;

4. les instructeurs concernés doivent remplir les exigences applicables aux prestataires de services de formation aux fonctionnaires (y compris locaux), telles que définies par le ministre de l'Intérieur ;

5. les programmes de formation soumis au département de la Fonction publique doivent être passés en revue par deux examinateurs (un pour l'aspect pratique et l'autre qui représente le domaine scientifique concerné). L'examen consiste à analyser et évaluer les supports pédagogiques du programme et leur pertinence par rapport au contenu de la formation, aux méthodologies appliquées, au groupe ciblé et aux objectifs visés. Si nécessaire, les examinateurs peuvent émettre des recommandations d'amélioration du programme de formation ;

6. les examinateurs doivent remplir les exigences suivantes :
6.1. l'examinateur qui exerce dans le domaine concerné doit avoir une expérience professionnelle d'au moins quatre ans se rapportant au contenu du programme de formation ;
6.2. l'examinateur scientifique doit posséder un doctorat ou une habilitation à diriger des recherches dans le domaine scientifique concerné ;
6.3. les examinateurs ne doivent pas :
6.3.1. travailler pour l'organisme habilité qui soumet le programme de formation pour approbation ;
6.3.2. durant la période d'examen du programme de formation, avoir un contrat de droits d'auteur ou préliminaire de prestation de services de formation avec l'organisme habilité qui soumet ledit programme ;
6.3.3. être les auteurs ou les instructeurs du programme de formation ;

7. si l'examen débouche sur des recommandations d'amélioration du programme de formation, le prestataire de services doit envoyer au département de la Fonction publique une lettre motivée se référant à l'examinateur ayant émis lesdites recommandations et expliquant comment celles-ci ont été prises en considération ;

8. le département de la Fonction publique évalue le programme de formation dans les 7 jours ouvrables, puis l'approuve ou le renvoie aux auteurs avec ses commentaires et une demande de révision ;

9. l'approbation ou l'invalidation des programmes de formation soumis au département de la Fonction publique s'effectue par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique ;

11. tout programme de formation approuvé par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique est enregistré dans la base de données de VATIS (système d'information de gestion de la fonction publique) et inscrit sur la liste des programmes de formation sur le site Web du département de la Fonction publique. Tout programme qui est invalidé est supprimé de VATIS et retiré de la liste des programmes sur le site Web ;

12. les **programmes de formation d'une durée inférieure ou égale à 8 heures de cours** sont approuvés ou invalidés par les personnes qui les fournissent. Les données requises au point 5 de la Procédure doivent être incluses dans les programmes de formation ;

13. les prestataires de services de formation enregistrent leurs programmes de formation approuvés dans la base de données de VATIS et suppriment les programmes invalidés de VATIS conformément à la procédure applicable à ce système ;

14. les personnes qui fournissent des programmes de formation peuvent dispenser des formations aux fonctionnaires (y compris locaux) sur la base de ces programmes, mais seulement après avoir enregistré ces derniers dans la base de données de VATIS.

Comme nous l'avons déjà évoqué, les programmes de formation des fonctionnaires (y compris locaux) étaient élaborés conformément aux exigences relatives au contenu des programmes de formation des fonctionnaires. Les exigences actuellement en vigueur ont été approuvées par l'arrêté n° 1V-386 du ministre de l'Intérieur daté du 20 juillet 2009 (exigences relatives au contenu et à la documentation des programmes de formation).

Ces exigences étaient les suivantes :

1. les types de programmes de formation des fonctionnaires (y compris locaux) exposés à l'article 45, alinéa 1er, de la loi sur la fonction publique étaient les suivants : **programmes de formation initiale et programmes de formation destinés à l'amélioration des qualifications** (y compris pour les fonctionnaires des catégories 18 à 20 et les catégories inférieures de responsables d'organismes) ;

2. un programme de formation des fonctionnaires doit comporter une partie théorique et une partie pratique ;

3. les **exigences générales relatives au contenu des programmes de formation initiale** visent à familiariser les fonctionnaires (y compris locaux) avec :
3.1. le système des entités d'administration publique ;
3.2. le processus de prise de décision en matière de politique publique ;
3.3. la hiérarchie des actes législatifs et les règles de rédaction des lois et autres actes législatifs ;
3.4. la fonction publique et les actualités en matière de réforme ;
3.5. le cadre institutionnel de l'Union européenne et les principes fondamentaux de sa législation ;
3.6. les principes déontologiques des fonctionnaires et les moyens et mesures de prévention de la corruption ;
3.7. l'organisation du traitement des demandes, plaintes et informations personnelles, ainsi que la prestation de services selon un principe de « guichet unique » dans les institutions et organismes d'administration publique ;
3.8. les spécificités de la rédaction de documents internes (à l'exception des lois et autres actes législatifs) et l'usage d'une langue écrite officielle dans les institutions et organismes d'administration publique ;

4. selon les fonctions des différentes institutions étatiques et municipales, les programmes de formation initiale peuvent être complétés par des modules destinés à élargir les connaissances professionnelles des fonctionnaires (y compris locaux) ;

5. la durée d'un programme de formation initiale ne peut pas être inférieure à **36 heures de cours** ;

6. un programme de formation destiné aux responsables d'organismes de catégorie inférieure à 18 doit être élaboré afin que ces fonctionnaires développent leur capacité à :
6.1. améliorer la gestion stratégique ;
6.2. organiser et améliorer le traitement des demandes, plaintes et informations personnelles, ainsi que la prestation de services selon un principe de « guichet unique » dans les institutions et organismes d'administration publique ;
6.3. appliquer des théories modernes en matière de direction, de gestion et d'organisation publique ;
6.4. améliorer la prise de décision, la communication et la coopération en tirant parti des technologies de l'information et de communication ;
6.5. garantir l'égalité des chances ;
6.6. participer aux activités des institutions et organismes de l'Union européenne et appliquer les dispositions législatives de l'UE ;
6.7. exécuter des fonctions liées à la mise en œuvre de la politique régionale du pays.

7. la durée du programme de formation des responsables d'organismes de catégorie inférieure à 18 **ne peut pas être inférieure à 72 heures de cours**.

8. Un **programme de formation destiné aux fonctionnaires des catégories 18 à 20** doit être élaboré afin que ces fonctionnaires développent leur capacité à :
8.1. améliorer la gestion stratégique ;
8.2. organiser et améliorer le traitement des demandes, plaintes et informations personnelles, ainsi que la prestation de services selon un principe de « guichet unique » dans les institutions et organismes d'administration publique ;
8.3. appliquer des théories modernes en matière de direction, de gestion et d'organisation publique ;
8.4. améliorer la prise de décision, la communication et la coopération en tirant parti des technologies de l'information et de communication ;
8.5. garantir l'égalité des chances ;
8.6. participer aux activités des institutions et organismes de l'Union européenne et appliquer les dispositions législatives de l'UE ;

8.7. appliquer les principales dispositions de sécurité nationale.

10. La durée du programme de formation des fonctionnaires des catégories 18 à 20 **ne peut pas être inférieure à 100 heures de cours**.

11. des **programmes d'amélioration des qualifications** doivent être élaborés afin que les fonctionnaires développent les compétences :
11.1. qui faciliteraient la réalisation des objectifs de formation prioritaires définis dans la stratégie de formation des fonctionnaires pour 2014-2017 ;
11.2. qui sont nécessaires à la rédaction et à l'application des actes législatifs ;
11.3. qui sont nécessaires à l'évaluation de l'incidence des actes législatifs ;
11.4. qui sont nécessaires à la coopération et au travail en équipe ;
11.5. qui sont nécessaires à la résolution des conflits et à la gestion des situations de stress ;

12. des programmes d'amélioration des qualifications doivent également être élaborés afin d'aider les fonctionnaires à développer d'autres compétences que celles susmentionnées et dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions officielles.

Le **tableau 12** fournit des informations sur les fonctionnaires locaux formés entre 2014 et 2017.

Tableau 12. Nombre de fonctionnaires locaux formés entre 2014 et 2017

Année/Mois	Fonctionnaires de carrière	Responsables d'organismes	Fonctionnaires nommés à titre politique
2014	3088	56	47
2015	2664	63	57
2016	2766	53	43
Jusqu'au 01/06/2017	1721	32	28
Janvier 2017	427	5	1
Février 2017	499	6	4
Mars 2017	662	11	10
Avril 2017	491	14	13
Mai 2017	301	16	4
Du 1er au 15 juin 2017	132	10	2

Source : données du département de la Fonction publique de la République de Lituanie

6. Plans de formation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 est en vigueur depuis le 1er janvier 2013 jusqu'au 1er janvier 2019. Elle énonçait ce qui suit :

1. Un organisme public rédige un plan de formation de ses fonctionnaires pour l'année en cours (dénommé ci-après le « plan de formation ») ;

2. Le plan de formation indique, pour chaque type de formation, le nombre de fonctionnaires employés dans cet organisme qui vont assister aux sessions, ainsi que les fonds alloués ;

3. Le plan de formation est préparé par une unité structurelle de l'organisme ou par les fonctionnaires chargés de la gestion des ressources humaines/l'administration du personnel (dénommés ci-après l'« unité d'administration du personnel ») ;

4. Pour rédiger le plan de formation, l'unité d'administration du personnel procède comme suit :
4.1. elle analyse les besoins de formation des fonctionnaires de l'organisme ;
4.2. elle résume les propositions (recommandations) des supérieurs hiérarchiques directs des fonctionnaires et de la commission d'évaluation concernant l'amélioration de leurs qualifications à la suite des résultats de performances qu'ils ont officiellement obtenus ;

4.3. Elle définit les objectifs de formation et groupes prioritaires conformément à la Stratégie de formation des fonctionnaires approuvée par le Gouvernement de la République de Lituanie (dénommée ci-après « la Stratégie ») et compte tenu des objectifs stratégiques et des moyens financiers de l'organisme ;

5. Elle envoie le plan de formation, après consultation du responsable de l'organisme, au département de la Fonction publique via VATIS avant le 10 mars de l'année en cours ;

6. Le département de la Fonction publique analyse les plans de formation soumis par les organismes et vérifie qu'ils sont compatibles avec les dispositions de la Stratégie. En cas d'incompatibilité, le département de la Fonction publique envoie une notification à l'organisme *via* VATIS avant le 24 mars. Les organismes qui reçoivent une telle notification révisent leur plan de formation et le soumettent à nouveau au département de la Fonction publique *via* VATIS avant le 10 avril de l'année en cours.

7. Rapports de formation

La procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 et entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2013 jusqu'au 1er janvier 2019 énonçait également ce qui suit :

1. Les organismes publics envoient des rapports recensant les formations suivies par leurs agents au cours de l'année précédente via VATIS avant le 1er février de chaque année. Ces rapports indiquent le nombre de fonctionnaires travaillant dans l'organisme en question et, pour chaque type de formation, le nombre d'entre eux ayant assisté aux sessions, ainsi que les fonds alloués à cet effet et le pourcentage de ces fonds qui proviennent du budget de l'État et des budgets municipaux par rapport au total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires de cet organisme ;

2. Les prestataires de services de formation envoient leurs rapports d'activité au département de la Fonction publique *via* VATIS avant le 1er février. Ces rapports indiquent les programmes de formation menés au cours de l'année et la durée des sessions, le nombre de fonctionnaires y ayant participé, les instructeurs concernés, les paiements reçus, les organismes publics ayant eu recours à leurs services, les informations relatives à l'amélioration des qualifications des fonctionnaires à l'étranger, et les réponses des participants concernant la qualité de la formation ;

3. Le département de la Fonction publique :
3.1. analyse les rapports de formation des fonctionnaires envoyés par les organismes publics ;
3.2. analyse les rapports annuels envoyés par les prestataires des services de formation des fonctionnaires et, si approprié, leur transmet des commentaires concernant la mise en œuvre des programmes de formation ;
3.3. résume les données issues des rapports envoyés par les organismes publics et les prestataires des services de formation, et les insère dans un rapport général sur l'application de la Loi sur la fonction publique de la République de Lituanie et des autres actes législatifs associés. Ce rapport est publié sur le site Web du département de la Fonction publique.

8. Système d'évaluation de la qualité des formations

La procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012, et entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2013, jusqu'au 1er janvier 2019 contenait également des dispositions générales relatives à l'évaluation de la qualité des formations :

1. Afin de garantir la qualité des formations dispensées aux fonctionnaires, les prestataires doivent :
1.1. réaliser une enquête qualité auprès des fonctionnaires (y compris locaux) et insérer la synthèse des réponses dans leurs rapports d'activité annuels ;
1.2. s'assurer que tous les instructeurs participant à la mise en œuvre des programmes de formation remplissent les exigences définies dans la Procédure.

2. Les personnes qui emploient des fonctionnaires (y compris locaux) doivent :
2.1. acquérir des services de formation de haute qualité pour leurs agents ;
2.2. s'assurer qu'après la formation, les fonctionnaires de leur organisme répondent aux questionnaires prévus à cet effet dans la section en libre-service de VATIS.

3. À la fin de chaque session de formation, un questionnaire qualité à remplir dans VATIS est envoyé aux fonctionnaires. Ces derniers doivent y répondre dans les cinq jours qui suivent la réception du courriel les invitant à le faire ;

4. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes de formation, le département de la Fonction publique procède comme suit :
4.1. Si, après avoir analysé les rapports d'activité annuels des prestataires de services de formation, il découvre que 50 % ou plus des personnes interrogées ont donné une évaluation négative de la qualité des services, il peut lancer une procédure d'invalidation telle que prévue par le ministre de l'Intérieur ;
4.2. Il analyse les données disponibles dans VATIS quant à la qualité des formations et les met à disposition sur son site Web ;
4.3. Il analyse les réponses des fonctionnaires disponibles dans VATIS au sujet de la qualité des sessions de formation dispensées par certains prestataires et, s'il découvre que 50 % ou plus des personnes interrogées ont donné une évaluation négative de la qualité de mise en œuvre de certains programmes de formation, il procède comme suit :
4.3.1. Il invalide les programmes de formation d'une durée supérieure à 8 heures de cours et le notifie au prestataire au plus tard le jour ouvrable suivant ;
4.3.2. Il supprime de VATIS les programmes de formation d'une durée inférieure à 8 heures de cours et le notifie au prestataire au plus tard le jour ouvrable suivant ;

5. Lorsque cela est approprié, le département de la Fonction publique peut recourir aux services d'experts, tel que prévu par la loi sur les marchés publics de la République de Lituanie, afin qu'ils évaluent un programme de formation.

9. Financement de la formation des fonctionnaires

L'article 46 de la loi sur la fonction publique contenait des dispositions générales relatives au financement de la formation des fonctionnaires :

1. La formation des fonctionnaires (y compris locaux) des institutions et organismes étatiques et municipaux était financée par les fonds alloués dans le budget de l'État et les budgets municipaux. Ces fonds devaient représenter entre 1 et 5 % du total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires.

2. Si une session de formation dure plus de deux mois et qu'elle était financée par le budget de l'État ou les budgets municipaux, un contrat était conclu avec le fonctionnaire (y compris local) au sujet du remboursement des fonds alloués à la formation. Ce contrat stipulait que le fonctionnaire doit rembourser ces fonds si :

1) il démissionnait de la fonction publique moins d'un an après avoir terminé la formation ;

2) il était licencié à titre de sanction disciplinaire.

3) une personne était licenciée de la fonction publique alors qu'elle avait un tel contrat de remboursement, elle devait rembourser, dans les six mois qui suivent son licenciement, les frais de formation engagés par l'organisme étatique ou municipal. Si elle ne procédait pas au remboursement des frais liés à sa formation, l'organisme étatique ou municipal saisissait un tribunal afin de recouvrer lesdits fonds.

4) La formation des fonctionnaires cherchant à améliorer leurs qualifications pouvait être financée par d'autres fonds que ceux indiqués à l'alinéa 1er de cet article.

10. Envoi des fonctionnaires en formation dans d'autres institutions, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'États étrangers

Comme nous l'avons déjà indiqué, les alinéas 3 et 4 de l'article 45 de la loi sur la fonction publique offrait aux fonctionnaires la possibilité d'améliorer leurs qualifications en Lituanie, mais aussi à l'étranger, conformément à la procédure prévue par le Gouvernement. Les règles concernant l'envoi de fonctionnaires afin qu'ils améliorent leurs qualifications dans d'autres institutions ou organismes étatiques ou municipaux, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'Etats étrangers et la prise en charge des frais de formation ont été approuvées par la Résolution n° 780 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 4 août 2006 et entrées en vigueur depuis cette date jusqu'au 1er janvier 2019. Elles énonçaient ce qui suit :

1. Les organismes publics informent le département de la Fonction publique de leur capacité à recevoir les fonctionnaires d'autres organismes afin d'améliorer leurs qualifications ou de leur souhait d'envoyer leurs propres agents dans d'autres organismes afin qu'ils améliorent leurs qualifications ;

2. Si une institution étrangère informe un organisme de la possibilité d'améliorer les qualifications de ses agents, l'organisme en question transmet dans les cinq jours qui suivent ces informations par écrit ou courriel au département de la Fonction publique ;

3. Lorsqu'un organisme est informé de la possibilité d'améliorer les qualifications de ses agents et que cette possibilité concerne uniquement cet organisme, l'employeur décide s'il existe des motifs raisonnables d'envoyer un fonctionnaire (y compris local) afin qu'il améliore ses qualifications, auquel cas il informe les fonctionnaires travaillant dans cet organisme de cette possibilité ;

4. La sélection du fonctionnaire à envoyer est effectuée par le responsable de l'organisme ou par la personne à qui il a délégué cette tâche, ou encore par une commission de sélection qu'il aura constituée à cet effet. Les fonctionnaires, qui souhaitent améliorer leurs qualifications, soumettent une demande, après consultation de leur supérieur hiérarchique direct, au responsable de l'organisme, à son délégué ou à la commission de sélection ;

5. Si la possibilité d'amélioration des qualifications concerne plusieurs organismes et que le nombre de candidats est supérieur au nombre de places libres, la sélection des fonctionnaires à envoyer, pour qu'ils améliorent leurs qualifications dans une institution étrangère, est effectuée par une commission constituée par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique. Cette commission rassemble les représentants du département de la Fonction publique et ceux des organismes dont les fonctions correspondent aux qualifications pouvant être améliorées, ainsi que des experts des domaines concernés si nécessaire ;

6. Les fonctionnaires sélectionnés en priorité pour améliorer leurs qualifications sont les suivants :
6.1. ceux dont les fonctions, telles que définies dans leur descriptif de poste, correspondent au contenu du cours d'amélioration des qualifications ;
6.2. ceux qui remplissent les critères des groupes prioritaires à former tels que définis dans la Stratégie de formation des fonctionnaires approuvée par le Gouvernement de la République de Lituanie ;

7. Lorsqu'un fonctionnaire ou son organisme reçoit une invitation nominative à améliorer ses qualifications, il incombe au responsable de l'organisme de décider d'envoyer ou non le fonctionnaire en question en formation ;

8. Le fonctionnaire qui assiste à un cours d'amélioration des qualifications doit, dans les 14 jours calendaires qui suivent son retour, remettre un rapport au responsable de son organisme, ainsi qu'une attestation de participation au cours (si une telle attestation lui a été délivrée) ;

9. Les informations relatives à l'amélioration des qualifications du fonctionnaire, le sujet et la durée du cours, ainsi que le type de financement sont consignés dans le Registre des fonctionnaires ;

10. Les dépenses liées à une formation effectuée sur le territoire lituanien sont prises en charge conformément aux règles de prise en charge des frais de déplacement professionnel dans les institutions budgétaires approuvées par la Résolution n° 526 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 29 avril 2004 ;

11. Les dépenses liées à l'amélioration des qualifications dans une institution étrangère, si elles ne sont pas prises en charge par cette dernière, ou dans une institution ou un organisme situé en dehors du territoire lituanien, sont prises en charge comme suit :
11.1. Si la durée du cours d'amélioration des qualifications est inférieure à 30 jours calendaires (sans compter le temps de trajet), les dépenses sont prises en charge par l'organisme qui envoie le fonctionnaire en formation.
11.2. Si la durée du cours d'amélioration des qualifications est supérieure à 30 jours calendaires, les dépenses des 30 premiers jours sont prises en charge par l'organisme qui envoie le fonctionnaire en formation, conformément aux règles de prise en charge des frais de déplacement professionnel dans les institutions budgétaires, tandis que les dépenses à compter du 31e jour (*per diem* et loyer) sont prises en charge par ce même organisme de la manière suivante :
11.2.1. Si le *per diem* ne dépasse pas le montant fixé par le ministre des Finances, le responsable de l'organisme décide du montant du *per diem* à verser ;
11.2.2. Si le loyer ne dépasse pas le montant fixé pour un loyer standard dans les États étrangers approuvé par le ministre des Finances, le responsable de l'organisme décide du montant du loyer à verser.

12. Si l'institution étrangère rembourse les dépenses liées à la formation, l'organisme ne les prend pas en charge.

13. Les dépenses liées aux formations ne sont prises en charge que sur présentation de documents justificatifs.

CONCLUSION

1. Entre 1994 et 1997, des initiatives de formation des élus locaux ont été menées et financées par quatre unions de collectivités locales lituaniennes et l'Association des collectivités locales, créée en 1995, avec l'aide d'experts néerlandais et danois. Elles ont consisté à préparer des supports de formation à l'intention des représentants locaux nouvellement élus et à dispenser des sessions de formation systématiques aux élus locaux au Centre de langues et de formation des fonctionnaires en 1995 et en 1997. Malgré cela, les efforts visant à créer un système unique de formation (initiale et continue) des élus locaux ont échoué. À l'heure actuelle, chaque conseil municipal, présidé par un maire, choisit les programmes (modules, sujets) et les méthodes (conférences, séminaires, etc.) de formation afin que les élus locaux puissent acquérir les connaissances qui leur font défaut ou améliorer leurs compétences.

2. Les données issues de l'ensemble des élections locales indiquent un taux de renouvellement des élus locaux d'environ 50 % en Lituanie. Pourtant, les nouveaux élus locaux reçoivent rarement une formation initiale. On leur explique brièvement leurs droits et obligations, si bien que c'est en s'acquittant de leur charge qu'ils acquièrent des connaissances et des compétences. Les sessions de formation systématique à plusieurs modules pour les nouveaux élus locaux constituent l'exception plutôt que la règle en Lituanie.

3. En Lituanie, la formation continue des élus locaux est une pratique courante lorsqu'il s'agit d'acquérir des connaissances et des compétences dans des domaines importants pour la commune : gestion (planification) stratégique, contrôle financier et audit, fonction publique et gestion des ressources humaines, intégration et administration des financements provenant des fonds structurels de l'UE, déontologie des élus locaux, communication et relations publiques, développement durable, mise en œuvre d'une politique sociale ou d'une politique de l'éducation dans les communes, services d'administration en ligne et technologies de l'information, etc.

4. En Lituanie, la formation des élus locaux est assurée par :

1) l'Association des collectivités locales de Lituanie ou son Centre de formation et de conseil ;

2) les pouvoirs publics ou leurs centres de formation, par ex. Commission principale d'éthique officielle, département de la Fonction publique, Service d'enquête spécial, Institut d'administration publique dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation et de réadaptation *Dainava* dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation du ministère des Finances, etc. ;

3) des universités ou leurs centres de formation, par ex. Université de Vilnius, Université Mykolas Romeris, Université de Šiauliai, Centre de formation municipale de l'Université de technologie de Kaunas ;

4) des ONG ou leurs centres de formation, par ex. Transparency International, Centre d'information et de soutien des organisations non-gouvernementales ou NISC (Non-Governmental Organisation Information and Support Centre), etc. ;

5) des cabinets de formation et/ou de conseil du secteur privé, par ex. UAB « Eurointegracijos projektai » [Projets d'intégration européenne], UAB « Kompetencijos ugdymo sprendimai » [Solutions de développement des compétences], UAB « Vadybos pokyčių konsultavimas » [Conseil en changement de gestion], agence publique « Kompiuterinių programų mokymo centras » [Centre de formation aux programmes informatiques], etc.

5. La formation des élus locaux en Lituanie peut bénéficier des sources de financement suivantes :

1) budgets municipaux, qui financent environ la moitié des formations dispensées aux élus locaux ;

2) Association des collectivités locales de Lituanie ou parti politique bénéficiant d'un financement par les fonds structurels de l'UE ou d'autres instruments financiers pour ses projets de formation des élus locaux ou des membres du parti ;

3) institution municipale ou étatique, par ex. ministère, organisme dépendant d'un ministère, ONG, etc. obtenant un financement par les fonds structurels de l'UE, d'autres instruments financiers, le budget de l'État ou d'autres sources pour ses projets d'amélioration du fonctionnement et de la gestion du secteur public comprenant l'amélioration des qualifications des élus, fonctionnaires et employés locaux, par exemple des projets visant à améliorer les plans stratégiques, à impliquer les communautés dans la gestion des affaires locales, à améliorer le système de contrôle interne, etc.

6. Sur la période de 2002 à 2019, la Lituanie se caractérisait par des dispositions légales relativement fortes en matière de formation des fonctionnaires (y compris locaux) et d'amélioration de leurs qualifications. Plus précisément, elle possédait un système unifié d'actes législatifs relatifs à la formation. Au cœur de ce système, la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie définissait au chapitre X (composé de trois alinéas) les types de formations des fonctionnaires (y compris locaux), leur financement et leur organisation.

7. Les autres actes législatifs régissant la formation des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie étaient principalement les suivants :

1) la Stratégie de formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 481 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 28 mai 2014 (définit les groupes de fonctionnaires et objectifs de formation prioritaires) ;

2) la Procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 28 décembre 2012 (décrit les processus d'approbation des programmes de formation et d'organisation de la formation des fonctionnaires).

8. Les principes clés de la formation des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie étaient les suivants :

1) Les employeurs des fonctionnaires sont responsables de leur formation et de l'organisation de ces formations.

2) Le département de la Fonction publique coordonne la formation des fonctionnaires.

3) La formation des fonctionnaires est assurée par des organismes agréés par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique.

4) Les programmes de formation d'une durée supérieure à 8 heures de cours sont approuvés par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique.

5) Le ministre de l'Intérieur approuve les exigences relatives au contenu des programmes de formation des fonctionnaires.

9. Les fonctionnaires (y compris locaux) pouvaient améliorer leurs qualifications en se rendant dans d'autres institutions ou organismes étatiques ou municipaux, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'États étrangers. Un fonctionnaire était envoyé dans de telles institutions sur décision du responsable de l'organisme où il travaille, à la suite de la réception (par le fonctionnaire ou par son organisme) d'une invitation nominative à améliorer ses qualifications.

10. Au sens de la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie, les types de formations des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie étaient les suivants :

1) formation initiale (obligatoire pour les fonctionnaires de carrière nouvellement nommés) ;

2) amélioration des qualifications (amélioration des connaissances professionnelles pendant toute la durée d'emploi). L'amélioration des qualifications pouvait prendre diverses formes, par exemple cours, séminaires, conférences, discussions, tables rondes, etc. En vertu de la loi sur la fonction publique, une formation considérée comme une amélioration des qualifications des fonctionnaires était dispensée par un organisme agréé habilité à fournir des services d'amélioration des qualifications sur la base de programmes approuvés, elle faisait l'objet d'une attestation de participation et était est le plus souvent financée par le poste budgétaire « amélioration des qualifications ».

11. L'acquisition de services de formation pour des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie s'effectuait conformément à la loi sur les marchés publics, selon une procédure de passation de marchés ouverte et simplifiée, quel que soit le montant de ces services. Un service dont le montant était inférieur à 3 000 € HT pouvait faire l'objet d'un entretien/d'une négociation verbale et d'un contrat. Au-delà de 3 000 € HT, la négociation et le contrat devait être écrits.

12. L'article 46 de la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie contenait des dispositions générales relatives au financement de la formation des fonctionnaires :

1) La formation des fonctionnaires (y compris locaux) des institutions et organismes étatiques et municipaux était financée par les fonds alloués dans le budget de l'État et les budgets municipaux. Ces fonds devaient représenter entre 1 et 5 % du total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires.

2) Si une session de formation durait plus de deux mois et qu'elle était financée par le budget de l'État ou les budgets municipaux, un contrat était conclu avec le fonctionnaire (y compris local) au sujet du remboursement des fonds alloués à la formation.

3) La formation des fonctionnaires (y compris locaux) cherchant à améliorer leurs qualifications pouvait être financée par d'autres fonds que ceux indiqués à l'alinéa 1er de cet article.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES

LES PAYS DU GROUPE DE VISEGRAD

LES ENJEUX DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX DANS LES PAYS DU GROUPE DE VIŠEGRAD (HONGRIE, POLOGNE, RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ET SLOVAQUIE)

Par Frédéric Delaneuville (République tchèque et Slovaquie), Istvan Balasz (Hongrie) et Robert Pyka (Pologne)

Les pays du groupe de Višegrad se caractérisent par un rapport particulier à la formation des agents publics et des élus locaux de par leurs trajectoires communes. L'importation de modèles décentralisés de gestion des territoires s'y est rapidement opérée dès la chute du mur de Berlin. Ces pays se caractérisaient à l'époque par une absence de culture de l'action locale qui avait été anéantie par plusieurs décennies de communisme soviétique. Il s'agissait donc de rompre avec ce modèle centralisé autoritaire et la démocratisation semblait devoir passer par la décentralisation. Ces importations de modèles de gouvernance, qui n'étaient pas forcément adaptés à la réalité sociopolitique de ces États d'Europe centrale, ont été accélérées du fait de la perspective d'adhésion à l'Union européenne. De nombreuses compétences ont été déléguées à des collectivités territoriales créées dans la précipitation sans que les agents nouvellement recrutés, issus principalement de l'administration d'État, n'aient eu véritablement le temps de se former. La restitution de l'autonomie politique aux villages, qui avaient fait l'objet de regroupement autoritaire durant la période de normalisation entre 1968 et 1989, a entraîné une augmentation du nombre de communes et donc d'élus locaux mais également un besoin de formation *ad hoc*. Ces communes se sont vu octroyer des compétences nouvelles sans avoir les moyens techniques de les exercer. Ce constat est valable également pour les régions qui furent créées dans un second temps. Dans les années 90, la régionalisation était alors perçue comme nécessaire à l'accession à l'Union européenne et la perspective de percevoir les fonds structurels a accéléré ce processus. Les autorités centrales ont orchestré ces décentralisations institutionnelles et des cadres juridiques protecteurs de l'autonomie locale ont été rapidement adoptés. Cependant, durant cette transition, la gestion des ressources humaines a été négligée au profit d'une approche juridique, peut-être trop formaliste, visant à créer des structures décentralisées conformes à des standards européens idéalisés auxquels certains pays de l'Ouest contrevenaient largement. Faute de temps et de moyens financiers adéquats, la formation des agents publics et des élus locaux a longtemps été lacunaire. Ces personnels, souvent issus de l'administration d'Etat, ont souvent conservé leurs cultures institutionnelles empreintes de centralisme. De même, les responsables politiques, nouvellement élus, se sont vu octroyer des responsabilités étendues sans avoir véritablement les compétences techniques pour les exercer. Cela a pu entraîner des dysfonctionnements et, de ce fait, une dépendance vis-à-vis des autorités centrales. Pourtant, des réformes successives ont progressivement permis de mettre en place des dispositifs de formation qui présentent aujourd'hui des similitudes avec ceux existant dans d'autres pays européens.

Pour bien présenter la question de la formation des agents publics et des élus locaux dans les États étudiés, il convient, tout d'abord, de rappeler le contexte sociologico-historique (I), avant d'aborder, de manière plus concrète, les formations des agents publics locaux (II), les opérateurs et la nature des formations dispensées (III), puis celles des élus locaux (IV).

I. LA RECONTEXTUALISATION SOCIOLOGICO-HISTORIQUE DES ENJEUX DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS DANS LES PAYS DU GROUPE DE Višegrad

La prise en considération de l'histoire des pays du groupe de Višegrad est essentielle pour comprendre leurs cultures administratives spécifiques liées à leurs histoires singulières. Elle permet de mieux comprendre les enjeux contemporains de la formation des agents publics locaux dans des pays où le concept même d'action locale, fonctionnant sur un modèle de type « bottom-up », est relativement récent.

Dans ces pays qui étaient sous le joug du régime soviétique, les pouvoirs régionaux et locaux étaient perçus comme un risque potentiel de « perversion » du régime. Derrière la rhétorique égalitaire du régime se cachait la crainte de la contestation de la *« dictature du parti unique »*[1]. La domination communiste était caractérisée par une organisation très hiérarchique et par une domination du centre sur les périphéries. Les capitales, qui abritaient les centres de pouvoirs, ont tenté de supprimer les particularités régionales. L'usage des langues minoritaires avait été interdit au profit de la langue de l'ethnie majoritaire. Ce fut le cas en Silésie polonaise, dans les Sudètes, en Slovaquie et en Hongrie. Toute idée d'initiative locale fut condamnée. La période dite de « normalisation » succédera à la tentative avortée de l'assouplissement du régime avec la mise en place d'un « socialisme à visage humain » de 1968 ; en effet, cette tentative d'assouplissement fut réprimée dans le sang. Il faudra attendre la chute du mur de Berlin pour qu'une véritable démocratie locale se mette en place. La centralisation autoritaire fait partie de l'histoire institutionnelle des pays du groupe Višegrad et cela permet de comprendre les relations parfois complexes entre leur capitale et leurs régions périphériques.

Dans les années 90, la réaffirmation de l'autonomie locale semblait faire partie intégrante du processus de démocratisation. Elle avait une portée symbolique très forte ; ce qui peut expliquer la rapidité, voire la précipitation, dans laquelle ont eu lieu les réformes. Le développement progressif de la formation des agents locaux dans les pays du groupe de Višegrad ne répondait pas uniquement aux défis de la professionnalisation du personnel des collectivités territoriales, mais il s'inscrivait dans un processus plus large relatif à la démocratisation du système politique entier après la chute du système autoritaire et centralisé de l'État socialiste. La démocratisation de la société ne pouvait pas alors se passer du rétablissement de structures territoriales libres, illustrées par des collectivités territoriales composées d'habitants autonomes dans la gestion de leurs destins et de leurs territoires.

Ainsi, il n'est pas étonnant qu'une des premières réformes, adoptée après les élections législatives semi-démocratiques de juin 1989 en Pologne, soit la loi sur « l'autogestion de la commune » du 8 mars 1990[2]. La communalisation d'une partie du patrimoine national, avec la création de la notion de propriété communale, la suppression des conseils nationaux[3], les élections libres au suffrage universel des pouvoirs communaux démocratiques, font de la commune le socle du système territorial polonais.

1- François BAFOIL, Europe centrale et orientale. Mondialisation européanisation et changement social, Presses de Sciences Po, Paris, 2006, p.17.

2- Loi du 8 mars 1990 sur l'administration locale (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym).

3- Organes délibératifs des groupements (*gromady*), l'échelon le plus bas de l'État autoritaire dépourvu de personnalité juridique , composés des délégués des corps locaux du Parti Ouvrier Polonais, et le gestionnaire des biens nationaux chargé de la mise en œuvre des objectifs définis par l'État central.

Dans ce contexte, la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par la Pologne est devenue possible et elle fut réalisée en 1993, bien avant l'adoption de la nouvelle Constitution démocratique de 1997 et les réformes territoriales en résultant et concernant l'établissement des districts et des régions en 1999[4]. À l'issue de la réforme communale de 1990, 2 479 communes ont vu le jour avec une superficie moyenne de 126 km² et une population moyenne de 15 400 habitants[5]. La commune réalise les tâches définies par l'article 7 de la loi de 1990 (voirie locale, gestion de l'eau et des déchets, aménagement du territoire, logement, enseignement primaire, transports locaux, protection de l'environnement et espaces verts, etc.) et assume des compétences transférées par l'État à l'aide de ses organes délibérants et exécutifs.

Dans les pays du groupe de Višegrad, le rapide transfert de compétences aux communes et à des personnels insuffisamment préparés a pu entraîner de nombreux dysfonctionnements. Par exemple, dans le contexte où la démocratie locale était encore balbutiante, la délégation de la gestion des plans d'aménagement du territoire a pu entraîner des incohérences dans le développement urbain de certaines villes. Parfois, il a même mené à des abus. Par exemple, en Slovaquie, le pouvoir de délivrer des permis de construire a pu permettre des enrichissements personnels au détriment de l'intérêt général comme l'illustre parfois le développement anarchique de certaines constructions dans des zones surpeuplées, affectées par la pollution ou par des problèmes de stationnement. En l'absence d'un véritable contrôle par la démocratie locale alors balbutiante, le pari du transfert de l'exercice de certaines compétences aux communes s'avérait risqué. Dans les pays du V4, où le communisme avait parfois conduit les citoyens les plus téméraires à se résigner à accepter l'inacceptable, ceux-ci ont pu, durant cette période, se méfier des actions collectives et ils ont favorisé des stratégies individuelles. Par exemple, les restructurations des ressources humaines de la fonction publique se sont parfois réalisées de manière opaque. Elles n'ont entrainé que très rarement des contestations collectives, car cela n'était pas dans la culture de ces pays et elles avaient peu de chance d'aboutir. Les agents victimes de ce système ont plus volontiers mobilisé leurs réseaux de manière individuelle pour obtenir un poste dans un autre service plutôt que de contester collectivement le caractère arbitraire ou injuste d'une réforme. La perte de confiance dans la notion d'intérêt général, qui fut pervertie par le régime communiste, et l'absence de la culture de la contestation collective, ont laissé une marge de manœuvre importante aux logiques individuelles et partisanes. Elles l'ont parfois emporté sur les intérêts locaux ou régionaux qui étaient encore des notions floues.

Malgré une volonté de changement, les porteurs des réformes dans les pays du groupe de Višegrad se sont heurtés à un phénomène d'inertie institutionnelle. Les sociologues ont démontré que les membres d'une organisation ne vont pas immédiatement s'investir dans un processus dont les effets attendus sont inconnus. Ils vont préférer perpétuer les pratiques traditionnelles dont ils connaissent les rouages. Même si la volonté de changement, qui existait après la chute du mur de Berlin, a constitué une fenêtre d'opportunité et qu'elle a permis un remodelage complet des cadres constitutionnels et législatifs, les pratiques administratives se sont inscrites dans une certaine continuité historique[6].

4- Loi du 5 juin 1998 portant sur l'administration des départements (Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku. Dz. U. 01.142.1592).
Loi du 5 juin 1998 portant sur l'administration des régions (Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku. Dz. U. 01.142.1590).

5- *System administracji publicznej w Polsce,* Ministerstwo administracji i cyfryzacji, Warszawa, 2014, p.5. [https://mac.gov.pl, accès: 22.07.2016].

6- Frédéric DELANEUVILLE, « La lente réaffirmation des identités politiques locales et régionales en France et dans les pays du groupe de Višegrad : approches comparatives », *Pour une Europe forte, rénover les structures économiques, entrepreneuriales, politiques, territoriales et éducatives*, Travaux scientifiques du réseau PGV, Belianum, Banska Bystrica 2015 (ISBN 978-80-557-0921-5), p. 445-454.

La modification des structures territoriales et la mise en place de nouvelles institutions ne vont pas automatiquement de pair avec un changement aussi radical de la mentalité des agents, qui constitue un processus beaucoup plus long. C'est principalement le cas des fonctionnaires publics locaux qui ont été formés sous le régime d'État autoritaire et dont les comportements propres à l'ancien régime ne se sont pas instantanément ajustés à la modification du cadre institutionnel. Sous le système de la démocratie populaire, le citoyen n'était pas un sujet, mais plutôt un objet dans les relations avec l'administration de l'État, et il était obligé d'accepter passivement les décisions souvent arbitraires de la nomenklatura. Le fonctionnaire était toujours le maître de la situation. Il en résultait un déséquilibre flagrant entre le fonctionnaire et l'usager. Le changement de règle du jeu après 1989 demandait la modification des pratiques non seulement du côté des fonctionnaires habitués à leur suprématie, mais aussi du côté des citoyens qui souvent n'avaient pas encore développé de conscience des droits dont ils disposaient. Il a fallu plusieurs années pour que le citoyen soit reconnu, et puisque ce processus n'est pas encore terminé, la question de la position centrale de l'usager est loin d'être réglée.

Durant les premières années qui ont suivi la création de collectivités territoriales dans les pays du groupe Višegrad, ces structures cohabitèrent avec les structures étatiques dans un système dans lequel la répartition des compétences demeura floue pendant plusieurs années : « *En Slovaquie, la répartition des compétences entre les structures étatiques et les collectivités territoriales, nouvellement créées, furent peu claires pendant la période qui a précédé l'adhésion. Les limites étaient floues, mais il y avait un espoir que la situation se clarifie dans le futur* »[7]. Ce fut le cas dans les quatre pays du V4 et le bouleversement, résultent de la multiplication des réformes en vue de l'adhésion, créa une réelle instabilité.

Le personnel recruté pour travailler dans les collectivités territoriales était, au risque de nous répéter, essentiellement composés d'anciens fonctionnaires d'État et, inconsciemment, ils ont emporté avec eux leurs cultures administratives empreintes de centralisme. « *Parfois, le personnel administratif n'a même pas dû déménager et le changement de l'enseigne apposée sur le bâtiment dans lequel ils travaillaient n'a pas pour autant fait immédiatement disparaître leurs habitudes de travail* »[8].

Dans un système où le pouvoir continua à s'exercer de manière très hiérarchique, les initiatives personnelles ne furent pas valorisées. Au demeurant, la réorganisation de la gestion des territoires fut assimilée à une menace par les agents, car elle subodorait une réduction drastique des effectifs. La mise en place d'un nouveau cadre institutionnel n'a pas permis à ces États de se débarrasser totalement des oripeaux culturels issus du régime communiste. Les élus locaux et les agents des collectivités territoriales nouvellement créées étaient dépourvus d'une véritable culture de l'action locale. Ils se sont ainsi positionnés dans une position d'attente et d'infériorité par rapport au pouvoir central. Dans un système où, pendant plusieurs décennies, l'évolution des carrières professionnelles avait fait prévaloir l'allégeance hiérarchique sur les compétences, le recrutement des agents des collectivités territoriales ne pouvait pas se faire immédiatement sur des bases uniquement méritocratiques. Contrairement au secteur privé, où la loi du marché a pu sanctionner l'inefficacité et pousser à une amélioration rapide du management et des méthodes de travail, les pratiques ont évolué plus lentement dans le secteur public. Ce phénomène d'inertie a été amplifié par l'absence de moyens qui auraient pu permettre une réelle formation de l'ensemble des agents publics.

7 - Tomáš JACKO, Ludmila MALIKOVA,« Public Administration in Slovakia – One Step Forward, Two Steps Back?» , in MirkoVintar, Allan Rosenbaum, GyörgyJenei, Wolfgang Drechsler (eds.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava 2013, p. 124-137.

8 - Entretien avec Štefan BIELAK, maire de Spišská Belá, réalisé le 12 décembre 2010.

La prise en considération de cet héritage institutionnel est indispensable pour comprendre l'importance des enjeux contemporains de la formation des agents publics locaux dans ces quatre pays. Néanmoins, le changement enregistré durant ces dernières décennies est important. La standardisation des procédures, l'adoption de normes ISO, le développement des ressources, la professionnalisation des fonctionnaires, le développement de compétences et d'expertises exigées par la complexité des problèmes à traiter, notamment dans le contexte de la réalisation de projets cofinancés par l'Union européenne, ont permis aux agents locaux de prendre des responsabilités concernant le développement et l'avenir de leurs collectivités territoriales.

II. L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE ENCADRANT LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX

Sous le régime communiste dans les pays du groupe de Višegrad, il n'existait pas de collectivités décentralisées. La question du statut des agents locaux ne se posait même pas puisque le régime niait, par principe, l'existence de collectivités territoriales libres. Les cadres juridiques encadrant la formation des agents publics locaux y sont donc relativement nouveaux. Si les législations de ces quatre pays ont reconnu très rapidement les principes de l'autonomie locale, les aspects relatifs à la formation des agents publics locaux apparurent plus tardivement. Pourtant, l'article 6 de la Charte de l'Autonomie locale du Conseil de l'Europe, ratifiée par les quatre pays du groupe de Višegrad, prévoit que « *Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière* ».

Les cadres juridiques encadrant la formation des élus locaux qui furent mis en place diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, mais il convient de remarquer que la formation des agents publics locaux est désormais obligatoire dans les quatre pays du groupe de Višegrad.

	Loi rendant obligatoire la formation des agents publics locaux
Hongrie	Loi n° 199C- 2011 sur les agents publics
Pologne	Loi de 2008 sur les employés de l'administration locale
République tchèque	Loi n° 312/2002 du 1er janvier 2003
Slovaquie	Loi sur le travail n° 311/2011

En Pologne, dès les années 90, les premières lois relatives au statut des agents publics locaux furent adoptées. Le statut des agents publics locaux en Pologne a été codifié pour la première fois par la loi du 22 mars 1990[9], quelques jours après le rétablissement du niveau communal. Cette loi faisait l'objet de multiples critiques à cause du manque de clarté dans sa rédaction, rendant sa lecture très difficile, mais également en raison de l'absence de la question de la formation des agents locaux.

9- Loi du 22 mars 1990 portant sur les employés des collectivités territoriales (Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124).

Cette loi, en vigueur pendant dix-huit ans, a, malgré ses déficits, joué un rôle important dans l'émergence des cadres des collectivités territoriales dans la première phase de la transformation politique en Pologne. Ce statut, bien qu'adopté dans l'urgence pour faire face à ce besoin de décentralisation après plusieurs décennies de communisme autoritaire, eut le mérite de venir combler rapidement un vide juridique et de permettre l'émergence des premiers cadres territoriaux.

La formation des agents publics locaux en Pologne a été régulée pour la première fois par un texte de loi relativement récent, puisqu'il s'agit de la *Loi sur les employés des collectivités territoriales* du 21 novembre 2008[10]. Dans le texte en question, le législateur traite à la fois de la formation initiale, mais aussi de la formation continue des agents locaux. En matière de formation initiale, la loi créa un « *service préparatoire* »[11] obligatoire pour les personnes qui n'avaient ou n'ont pas d'expériences professionnelles significatives dans les collectivités territoriales. Dans son article 16, la loi précise que leur contrat de travail est conclu pour une durée déterminée de six mois maximum. C'est la cheffe ou le chef de l'unité organisationnelle qui, conformément à l'article 19 de la loi, désigne un agent chargé du « service préparatoire » et détermine le contenu de la formation initiale en prenant en compte le niveau de compétences de la personne ainsi que les exigences du poste qu'elle occupe. La durée de ce « service préparatoire » ne peut dépasser trois mois et il se termine avec un examen, dont la validation est une condition *sine qua non* de la prolongation de l'emploi. Les modalités du déroulement de la formation initiale et de l'examen final sont définies par un arrêté de la cheffe ou du chef de l'unité organisationnelle. Le « service préparatoire » a pour objectif de préparer l'agent, sur les plans théorique et pratique, à l'exercice approprié de ses fonctions.

Il faut noter que, dans son article 24, la loi sur les employés des collectivités territoriales du 21 novembre 2008 oblige les agents locaux à « *un perfectionnement permanent de leurs aptitudes et qualifications* ». En vertu du premier paragraphe de l'article 29, les employés des collectivités territoriales participent à différentes formes de formation et d'activité leur permettant une amélioration continue de leurs compétences et qualifications professionnelles. Le même article énonce que l'unité territoriale prévoit dans son projet financier les fonds pour l'amélioration des compétences et de la qualification professionnelle de ses employés. Si la formation est réalisée en dehors du lieu de travail, l'employeur est obligé de rembourser l'ensemble des frais relatifs au déplacement et à l'hébergement. L'employé ne peut donc renoncer à la formation que si elle est dispensée en dehors des horaires officiels de travail ou s'il est obligé de participer à son financement. En pratique, les formations peuvent être réalisées uniquement si l'employeur dispose des fonds appropriés pour cela. Par conséquent, en pratique, une collectivité territoriale n'est pas obligée de répondre favorablement aux demandes de ses employés pour des formations spécifiques[12].

En Slovaquie, en République tchèque, et en Hongrie, des mécanismes juridiques protecteurs de l'autonomie locale furent également adoptés dès les années 90. Les Constitutions de ces pays ont explicitement reconnu cette notion mais, dans un premier temps, comme en Pologne, ils ont négligé les aspects inhérents aux ressources humaines.

10- Loi du 21 novembre 2008 portant sur les employés des collectivités territoriales (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 Nr 223 poz. 1458).

11-« służba przygotowawcza » en polonais.

12- Artur RYCAK, Magdalena RYCAK, Jakub STELINA, Jerzy STEPIEN, *Ustawa o pracownikachsamorządowych: Komentarz Praktycznekomentarze* (*Loi portant sur les agents publics locaux : commentaires*), Lex a Wolters Kluwer business, 2013, p. 149-150 (ISBN : 8326462322, 9788326462320).

En Slovaquie, il faudra attendre la loi sur le travail n° 311/2001 du 02 juillet 2011 pour que la formation des agents soit réglementée. Cette loi, qui est d'une portée très générale puisqu'elle s'applique à tous les employés du secteur public et du secteur privé, comporte des règles spécifiques visant les agents publics locaux. En Slovaquie, il n'existe pas de système uniforme de formation initiale des agents publics locaux. Les agents publics locaux, comme tous les employés, sont soumis au Code du travail et notamment à la loi n° 311 de 2001. Le paragraphe 47 de cette loi précise « *les obligations qui incombent à l'employeur* » :

« *En recrutant un employé, l'employeur est tenu de lui faire connaître :*
- les règles de travail ;
- la convention collective ;
- la législation relative au travail effectué ;
- les lois et autres règlements relatifs à la santé et la sécurité au travail ;
- les dispositions relatives au principe d'égalité de traitement ».

Ainsi, il n'existe pas de loi spécifique, qui impose une formation initiale des agents publics locaux, contrairement aux fonctionnaires d'État, qui doivent être formés conformément à la loi sur la fonction publique n° 400 de 2009. De nouvelles propositions, qui devraient modifier l'ensemble du système d'éducation et introduire également une formation initiale obligatoire pour les agents publics locaux, sont en cours de préparation depuis plusieurs années.

En revanche, les agents, accomplissant des compétences déléguées par l'État aux collectivités territoriales, sont soumis à l'obligation de suivre les formations dispensées par les ministères qui organisent des formations spécifiques relatives aux compétences exercées. Pour les agents accomplissant uniquement les compétences « propres » de la collectivité locale, c'est cette dernière qui doit dispenser une formation, conformément au paragraphe 47 du Code du travail déjà cité. Ces agents ont également la possibilité de suivre les formations proposées par les Centre régionaux de formation (CRF). Dans la pratique, dans 90 % des cas, les agents suivent leurs formations dans ces centres spécialisés.

En Slovaquie, la loi n° 311 de 2001, qui a une portée très générale, puisqu'elle s'applique à tous les travailleurs, concerne donc les agents publics, y compris en matière de formation continue. Le paragraphe 153 de cette loi prévoit que : *« L'employeur doit participer à l'approfondissement de la qualification des employés ou à son augmentation. L'employeur doit négocier avec les représentants des employés des mesures visant à l'amélioration de leur qualification, de leur approfondissement et de leur développement ».*

L'article 54 de cette loi prévoit que *« L'employé est obligé d'améliorer systématiquement sa qualification pour l'exécution des tâches contenues dans le contrat de travail* ». Ainsi, l'employeur a le droit d'obliger l'employé à participer à une formation continue. Durant ces formations, les employés perçoivent leurs rémunérations habituelles. En vertu de la loi n° 311/2001 du 02 juillet 2001[13] qui vise tous les fonctionnaires, le personnel de la fonction publique territoriale, comme leurs collègues de la fonction publique d'État, ont droit à cinq jours de formation par an.

En République tchèque, la loi n° 312/2002, entrée en vigueur le 1er janvier 2003, est venue encadrer la formation des agents publics locaux[14], mais celle-ci ne concerne que les cadres administratifs des collectivités locales[15].

13- Disponible en ligne : http://natlex.ilo.ch/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=61871
14- Disponible en ligne : http://www.czechlegislation.com/en/262-
15- « úředníci » en tchèque

La formation des autres agents publics locaux est prévue par des dispositions plus générales du Code du travail. La législation tchèque fait également une distinction importante entre les cadres territoriaux spécialisés et non spécialisés. Tous les cadres territoriaux doivent suivre une formation initiale « de base », qui est obligatoire, mais qui ne s'achève pas par une validation des compétences acquises. Le règlement du ministère de l'Intérieur n° 512/2002 dresse une liste des cadres territoriaux spécialisés qui doivent passer un examen attestant de leurs compétences spécifiques[16] dans un délai de dix-huit mois après leur prise de fonctions. La préparation à cet examen n'est pas juridiquement obligatoire, toutefois elle est fortement recommandée. Dans les faits, elle fait partie intégrante de la formation initiale des cadres « spécialisés ». La collectivité locale continue de rémunérer l'agent public local pendant cette préparation, uniquement lorsqu'il suit cette formation à l'Institut d'administration publique de Prague ou dans un autre organisme habilité. L'agent peut également prendre une semaine de congé sans solde pour se préparer à l'examen.

En Hongrie, la situation est radicalement différente en raison de la nouvelle législation des collectivités territoriales datant de 2012, qui a totalement changé le caractère de l'autonomie locale. Cela a eu des conséquences substantielles sur le rapport entre l'État central et les collectivités territoriales, et donc également sur la formation des agents publics locaux. La Constitution, telle qu'elle fut modifiée en 1990 à la suite de la chute du rideau de fer, déterminait le droit à la libre administration des collectivités territoriales, comme un droit fondamental des électeurs locaux. Les dispositions constitutionnelles très détaillées concernant les collectivités territoriales étaient justifiées par la nécessaire protection de l'autonomie locale. Ce droit n'est plus reconnu par la nouvelle Loi Fondamentale, mais seulement par une loi organique (Mötv). La conséquence juridique est donc que le droit à la libre administration des collectivités territoriales n'est plus un droit fondamental garanti par la Constitution et qu'il ne bénéficie plus d'une protection constitutionnelle. L'autre grand changement dans l'interprétation du droit à la libre administration est la parution d'un certain nombre d'obligations pour les collectivités territoriales dans la réglementation. C'est ainsi que l'accent est mis sur la responsabilité des citoyens locaux[17], qui, en tant que « *titulaires de droit de l'autonomie locale* », doivent réduire les charges communes et contribuer à l'exécution des missions communes[18]. La place des collectivités territoriales en Hongrie a été redéfinie par la Loi Fondamentale et par la loi organique sur les collectivités territoriales hongroises. Désormais, selon les termes de la loi, « *les collectivités territoriales fonctionnent comme partie intégrante de l'organe d'État* »[19].

Dans ce contexte, la notion d' « *affaires locales* » a été redéfinie en se focalisant sur les services locaux imposés par la loi[20]. D'un point de vue formel, le système des compétences locales n'a pas changé. Il existe donc des compétences propres explicitement déterminées par la loi, ou celles relevant de l'initiative locale. À côté des compétences propres, il existe la catégorie des compétences déléguées de l'administration de l'État. En réalité, c'est la réglementation, visant à la répartition des compétences propres et obligatoires, qui a entraîné de profonds changements. Dans la réglementation précédente, c'était une loi organique sur les collectivités locales qui déterminait les compétences de base des collectivités territoriales. Cela permettait une grande stabilité et une protection de leurs compétences, puisqu'une modification exigeait une loi adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers des voix du Parlement. Désormais, ce n'est plus le cas, les lois simples peuvent modifier cette répartition.

16- « zvláštníodbornázpůsobilost » en tchèque
17- Loi organique Mötv. 2.§ (1)
18- Loi organique Mötv. 8§ (1)
19- Préambule de la loi organique Mötv
20- Loi organique Mötv. 4.§

Dans les faits, les compétences locales se sont drastiquement réduites depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle régulation constitutionnelle de l'autonomie locale.

En Hongrie, ces réformes marquent « un retour de l'État » ; elles ont affecté en profondeur la nature des relations entre les collectivités territoriales et l'État central. Le système de la formation des agents publics locaux et des élus locaux en Hongrie a également été impacté par ces évolutions, puisqu'il est désormais strictement réglementé et encadré par le Gouvernement central.

III. LES OPÉRATEURS ET LA NATURE DES FORMATIONS DISPENSÉES

Comme beaucoup d'autres États européens, les pays du groupe de Višegrad, pour mettre en œuvre ces formations, font appel soit à des structures exclusivement publiques (écoles d'administration publique et/ou universités), soit au secteur privé (organismes privés de formation). En Hongrie, les organismes qui gèrent la formation des agents publics locaux sont exclusivement des structures publiques. Ainsi, l'Université de la Fonction Publique (NKE) est le principal opérateur de la formation des agents publics locaux en Hongrie à travers ses différentes facultés (dont la Faculté de Droit), directions, services d'enseignement et organismes contractuellement désignés pour certaines actions de formation organisées sous la tutelle de l'Université de la Fonction Publique.

Le concept d'autonomie locale renvoie implicitement à l'existence d'une marge de manœuvre laissée à chaque collectivité locale, dans la gestion de la formation lors de l'entrée en fonction de l'agent public local. Cela renvoie à la libre gestion locale des ressources humaines qui découle de la philosophie de la conception européenne de l'autonomie locale. Ainsi, en République tchèque et en Slovaquie, une grande liberté est laissée aux collectivités territoriales dans la formation de leurs agents. Logiquement, en Hongrie, depuis la réforme constitutionnelle de 2012 et la loi organique sur les collectivités territoriales qui a consacré un retour de l'« État centralisateur », la nature et le contenu des formations y sont plus encadrés.

Le système de « l'emploi » est le modèle appliqué dans la fonction publique hongroise, mais pas uniquement pour des raisons financières et budgétaires. Depuis la transition du régime de 1990, il s'agissait surtout d'accroître la flexibilité des agents. L'agent est affecté à un emploi public et il n'a pas forcément vocation à travailler toute sa vie au sein de la fonction publique. Toutefois, la situation est en mutation depuis 2010, avec l'arrivée du Gouvernement encore actuellement au pouvoir. C'est ainsi que, dans la fonction publique d'État, sont apparus de grands programmes sectoriels de carrière, mais ces derniers ne concernent pas la fonction publique locale. La politique publique du Gouvernement vise principalement à stabiliser la fonction publique de l'État, quitte à rendre moins attractive la fonction publique territoriale.

Avant 2016, les conditions de travail, et surtout de rémunération, étaient déterminées par la même loi et elles n'étaient pas trop défavorables aux agents publics locaux. Depuis l'adoption de la nouvelle loi sur la fonction publique de l'État[21], les domaines et le niveau des formations initiale et continue des agents publics locaux ont tendance à diminuer. Auparavant, l'inégalité de traitement des mêmes catégories de fonctionnaires n'était pas significative, hormis peut-être parfois pour les primes et les bonus.

21 - Loi°LII du 1er juin 2016 2016 abrogée par la Loi n°CXXV du 21 décembre de 2018 sur l'administration gouvernementale. Cette loi intègre toute la fonction publique d'État et donne un plus grande flexibilité dans la détermination de la rémunération et dans la politique de l'emploi public, par rapport à la fonction publique des collectivités locales.

Cette situation a été radicalement changée par la loi de 2016 et, plus encore, depuis la loi de 2018, qui favorise le système de la rémunération des fonctionnaires d'État en augmentant leur niveau et en renforçant la possibilité pour l'employeur de la déterminer dans un cadre assez vaste. Cependant, la possibilité d'augmenter le niveau de rémunération des agents publics locaux a été également ouverte mais, beaucoup plus modestement, et sans apporter une solution en termes de financement. La précédente loi de 2016 a donc ouvert la voie à une fonction publique à deux vitesses dans laquelle les agents publics locaux peuvent être précarisés et devenir des fonctionnaires « de seconde zone ». Toutefois, il est très intéressant de remarquer, qu'après la recentralisation du système des collectivités locales en Hongrie en 2012, et malgré la perte de compétences propres, le nombre d'agents publics locaux n'a pas diminué de façon significative.

Au demeurant, il convient de remarquer que, même si le Gouvernement hongrois actuel n'est pas convaincu de l'utilité de la décentralisation, il est dans son intérêt que les agents publics soient bien formés et bien traités pour qu'ils puissent gérer au mieux les affaires publiques locales. Le Gouvernement continue donc d'essayer de renforcer le système de formation continue des agents publics locaux, mais par un système centralisé qu'il contrôle mieux.

Ainsi, la formation initiale des agents publics locaux est imposée par la loi et, sans celle-ci, aucun recrutement ne peut être réalisé. L'objectif est que le niveau de formation du personnel ne puisse pas être critiqué et qu'un lien puisse être fait entre l'efficacité des agents et le niveau de décentralisation du système. La distinction statutaire en termes de formation entre les titulaires et les non titulaires n'est également plus possible grâce à cet encadrement législatif strict. Cependant, c'est le système de l'emploi qui domine toujours dans la fonction publique territoriale et souvent l'agent n'est pas titulaire de son poste.

Il est important de rappeler que le cadre juridique législatif, qui impose l'obligation de la formation initiale des agents publics locaux hongrois, depuis 2019, n'est plus identique à celui des agents publics d'État de même catégorie.

Malgré l'abolition de la législation commune, le droit individuel à la formation des agents publics locaux reste protégé par la loi de 2011. Ce droit est exercé par les agents publics locaux et prend la forme d'enseignements spécialisées. Les certificats d'aptitude et de spécialité, ainsi que les diplômes universitaires nécessaires, sont fixés par décret ministériel.

L'Université de la Fonction Publique a été fondée en 2012 pour centraliser la formation initiale et continue dans la fonction publique d'État, mais également dans la fonction publique territoriale. Le statut de cette université particulière est bien spécifique par rapport aux autres institutions universitaires, parce que la tutelle de cette institution appartient à un Conseil des représentants des ministères intéressés. Dans ce système, il n'y a pas donc pas d'autonomie locale laissée aux collectivités territoriales, dans la gestion de l'apprentissage, lors de l'entrée en fonction de l'agent public local.

L'État hongrois contrôle la fonction publique territoriale d'une main de fer, comme pour la collecte des données sur les conditions de la formation et sur la répartition des participants. Dans ce contexte, les offres de formation à destination des agents publics locaux ne sont pas forcément adaptées à leurs demandes et à leurs besoins, parce qu'ils sont directement inspirées par les offres de formations des agents publics d'État. Cette gestion de la formation des agents publics locaux semble être en contradiction avec une libre gestion locale des ressources humaines qui découle de la conception européenne de l'autonomie locale et de la philosophie de la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe du 15 octobre 1985.

Il y a un lien entre l'obligation de suivre une formation initiale pour les agents publics locaux et leur titularisation. La formation initiale ne peut se faire par voie dématérialisée. Les coûts de la formation initiale font que ce n'est pas un secteur d'activités lucratif en Hongrie. C'est la collectivité locale employeuse qui assume le coût, mais une dotation normative de l'État central couvre une grande partie de ces dépenses. Dans ce système de fonction publique locale, l'évaluation de la formation initiale est aussi centralisée et généralisée, mais elle ne peut pas être toujours effectuée de manière dématérialisée.

La formation continue des agents publics locaux est une obligation légale et elle est assurée par les institutions de l'État central. Il n'y a donc pas de véritable concurrence dans ce domaine et ce n'est pas un véritable marché en Hongrie, même si des actions de formation complémentaires facultatives sont possibles. La formation initiale des fonctionnaires porte essentiellement sur des domaines tels que la gestion financière et juridique, mais aussi l'informatique.

En Hongrie, il existe deux types de formation continue des agents publics.

Le premier est le type de formation continue des fonctionnaires que l'on peut qualifier d'externe ; il ne peut être développé que par l'Université de la Fonction Publique (NKE), sous la direction du Gouvernement. Il existe trois types de programmes qui diffèrent de par leurs thèmes et objectifs :

- connaissances générales de l'administration publique, dispensées par voie électronique, et approfondies par des consultations (cours, e-learning, courriels) ;
- connaissances des directions assurées par voie électronique ou ateliers ;
- cours portant sur des connaissances spécialisées.

Le second type de formation continue est la formation dite interne, organisée par l'organisation administrative employeuse pour ses propres fonctionnaires.

Dans cette catégorie, il y a aussi deux types de formation :

- la formation « simplifiée » dispensée par le Collège de la Formation Continue dans le cadre d'une procédure spécialisée faisant l'objet d'une habilitation ;
- la formation continue « qualifiante », organisée par l'employeur, mais assurée par des institutions universitaires. Ces programmes doivent être qualifiés et habilités par le Centre de la Formation Continue de l'Université de la Fonction Publique.

La liste des programmes de la formation évolue continuellement. Chaque programme bénéficie d'un nombre de points, qui sont comptabilisés par agent, en vue de l'obtention du quota prescrit par la loi et nécessaire à la validation de la formation.

C'est le Collège de la Formation Continue qui détermine la valeur en points des programmes en fonction des indicateurs suivants :

- durée des cours de la formation (en nombre d'heures) ;
- le type de la formation (en présentiel ou en distanciel) ;
- la proportion des cours théoriques et pratiques ;

- le type d'examen ;
- le type de certificat.

Le fait que la formation continue dispensée aux agents publics locaux soit identique à celle des agents publics nationaux peut poser problème parce qu'il y a un risque que les actions de formation continue soient trop généralistes ou trop techniques, voire inadaptées à la réalité de l'action publique locale.

Les domaines et catégories de formation continue en Hongrie sont majoritairement les thèmes de management public, de finances publiques, d'informatique, de droit public, de politiques publiques, d'économie, et de sociologie des organisations. Dans les programmes annuels de formation continue, il y a un équilibre des thématiques managériale, informatique, financière et juridique, dont le droit de la fonction publique.

Les actions de formation continue pour les agents publics locaux, portant sur la communication, l'éducation, le sport, ou la culture, ne sont pas trop importantes depuis la recentralisation de l'action publique en ces domaines. En revanche, les besoins spécifiques en matière de formation continue augmentent surtout en matière de développement économique et de gestion des changements. La motivation personnelle des fonctionnaires en formation continue en Hongrie est d'avancer professionnellement et d'être mieux rémunérés, mais surtout d'assurer la conservation de leur emploi parce que la participation à ces formations est obligatoire. Ainsi, selon la réglementation en vigueur, les agents publics, âgés de moins de 60 ans, doivent obtenir 128 crédits en 4 ans en participant aux programmes de formation continue. La motivation individuelle de la participation à ces formations est donc subordonnée à cette obligation juridique.

Les agents publics doivent suivre les cours de la formation continue dans les centres de formation officiellement désignés, généralement en dehors de leurs lieux du travail, mais le « e-learning » est très développé, en matière de formation continue en Hongrie. L'agent public local en formation continue est rémunéré ou indemnisé comme s'il était en activité. C'est l'employeur, c'est-à-dire la collectivité locale, qui assume le coût de la formation continue, mais une dotation de fonctionnement de l'État central couvre aussi cette activité. L'évaluation de la formation continue est généralisée et l'évaluation a principalement lieu juste après le déroulement de la formation.

La formation continue est protégée par un droit individuel à la formation des agents publics locaux, mais ce droit est également un devoir. Ce devoir de formation des agents publics locaux est mis en œuvre selon une forme d'enseignement strictement déterminé par voie législative et réglementaire, et il en va de même pour les méthodes pédagogiques appliquées en matière de formation professionnelle. La présence des agents publics locaux aux cours organisés est obligatoire et elle est sanctionnée par la délivrance d'un certificat d'aptitude ou de diplômes universitaires, en fonction du niveau de formation.

Le système de formation continue des fonctionnaires de l'administration d'État a été modifié par la loi n° CXXV du 21 décembre de 2018 sur l'administration gouvernementale et par le décret gouvernemental n°338 du 23 décembre de 2019.

Les fonctionnaires d'État doivent suivre et valider des cours, intitulés « *études d'administration publique générale* », dans les deux ans à compter de leur nomination et ils doivent obtenir un brevet de spécialisation. La même législation oblige les cadres à suivre des « *cours de gouvernance* » - comportant des connaissances de management public, d'institutions et de sciences administratives ainsi que de finances publiques –, ainsi qu'à obtenir un brevet dans les cinq ans à compter de leur nomination.

Ces nouveaux cours et brevets remplacent progressivement l'ancien système existant jusque-là ; ce système s'appliquait à tous les fonctionnaires et comprenait des examens vérifiant les connaissances de base en administration publique et des cours de spécialisation ayant une dimension plus pratique. Désormais, les nouveaux fonctionnaires, comprenant aussi ceux des collectivités territoriales, doivent passer les examens de base et de spécialisation en administration publique, selon le système ordinaire en vigueur depuis 1992.

L'objectif de l'examen de base en administration publique est d'apporter aux agents publics locaux des connaissances fondamentales sur l'administration publique.

L'examen de base et de spécialisation en administration publique est indispensable pour conserver le statut de fonctionnaire et pour bénéficier d'un avancement.

L'examen dit de « *spécialisation en administration publique* » est obligatoire pour les fonctionnaires diplômés de l'enseignement supérieur. L'objectif de cet examen est d'acquérir des connaissances en droit et en sciences administratives pour pouvoir participer activement à la préparation et à l'application des décisions administratives.

L'examen des secrétaires administratifs doit être passé dans les six mois à compter de la date de nomination du personnel remplissant des fonctions auxiliaires dans l'administration publique. (rédacteur, dactylo, archiviste etc). Ce système est valable pour toute l'administration publique.

Pour résumer, il y avait donc, avant 2016, un système unique et obligatoire de formation continue des fonctionnaires ; il était valable dans toute administration publique. C'est le système de l'examen de base et de spécialisation en administration publique, et l'examen des secrétaires administratifs. Depuis les réformes 2016 et 2018, dans l'administration d'État, l'ancien système a été remplacé par un système de « cours de gouvernance » pour les cadres et de « cours en administration publique » pour les autres fonctionnaires ; ils sont assurés exclusivement par l'Université de la Fonction Publique. Pour les autres fonctionnaires, ainsi que pour ceux des collectivités locales, l'ancien système des examens reste en vigueur. Le système de la formation sera donc différencié et dédoublé pour des raisons relatives aux caractéristiques du système de la fonction publique hongroise.

La République tchèque et la Slovaquie, qui ne formaient qu'un seul État avant 1993, présentent un certain nombre de similitudes en matière d'autonomie locale mais également en termes de formation des agents publics locaux. Elles se distinguent clairement du modèle hongrois très centralisé et offrant peu de marges de manœuvres aux collectivités territoriales. En République tchèque et en Slovaquie, les règles visant à encadrer la formation des agents publics locaux apparaissent peu contraignantes. De ce fait, les opérateurs, qui interviennent dans leur formation, sont nombreux et variés. Contrairement à la Hongrie, la formation ne fait pas l'objet d'un contrôle strict des autorités centrales. Cela explique également la difficulté à obtenir des informations précises et des statistiques dans ce domaine.

En Slovaquie, les organes des collectivités locales (les communes et les régions) gèrent individuellement la formation initiale des agents selon leurs besoins, sauf pour les employés qui exercent les compétences déléguées par l'État aux collectivités locales. Pour les agents qui mettent en œuvre de telles compétences déléguées, les règles, imposant la formation initiale des fonctionnaires d'État, sont applicables. Ces agents publics locaux, qui travailleront à la mise en œuvre des compétences déléguées, doivent donc suivre les deux types de formation obligatoires pour les fonctionnaires d'État.

La formation initiale d'adaptation est la formation de base des agents publics nouvellement recrutés, dont le but est d'acquérir des connaissances, en particulier sur le travail et les règles d'organisation du bureau, sur les principes de son fonctionnement administratif et technique internes, et de maîtriser les procédures de fonctionnement de base pour gérer les dossiers. Cette formation a lieu au bureau, elle est effectuée en particulier par l'autoformation et l'accomplissement des tâches sous la surveillance du supérieur (la formatrice ou le formateur). L'objet de l'autoformation est la connaissance des lois, des règlements ou des manuels spécialisés, relatifs à la fonction effectuée.

La préparation professionnelle est la formation des agents publics qui succède à la formation de base. Son but est d'obtenir des qualifications spécifiques pour mener des activités dans un domaine spécifique de l'administration publique. Elle est sanctionnée par un examen visant à contrôler les compétences acquises : connaissances des lois et de la réglementation nécessaire à l'exécution des activités (fonctions) dans le domaine concerné de l'administration publique. La formation se termine, après la période d'essai, par un entretien avec le supérieur hiérarchique.

En Slovaquie, il n'existe donc pas de système uniforme de formation initiale des agents publics locaux. Elle est organisée par les collectivités locales en tant qu'employeur, selon le Code du travail, et donc sur une base individuelle. Si la fonction nécessite une formation par un expert, en particulier pour l'interprétation des lois ou règlements nécessaires pour mener à bien les activités y afférents, les agents publics locaux suivent une formation spécifique dans les Centres régionaux de formation ou dans les autres établissements de formation du Gouvernement central. Les collectivités territoriales peuvent également opter pour l'offre de formation des établissements de formation privés.

En Slovaquie, les collectivités territoriales gèrent également la formation continue de leurs agents selon leurs besoins. Conformément au document de travail du ministère de l'Intérieur approuvé par une résolution du Gouvernement slovaque datant du 23 août 2000[22] et intitulé « Le concept de formation dans l'administration publique », qui n'a jamais été intégralement mis en pratique en l'absence d'une législation contraignante, il est possible de distinguer deux types de formation continue.

La première forme de formation continue est appelée « Amélioration de la qualification » et elle se concentre sur le maintien, la mise à jour, le perfectionnement des connaissances et des capacités nécessaires à l'exécution des activités de l'employé dans le cadre de sa mission. Cette formation peut se faire sous diverses formes. La formation la plus courante sera la formation innovante grâce à laquelle les employés se préparent à pouvoir appliquer une nouvelle législation, à utiliser les nouvelles technologies, et à mettre en œuvre de nouveaux concepts dans le cadre du développement de l'administration publique. Cela peut également prendre la forme d'une formation linguistique permettant d'améliorer leurs compétences en langues étrangères, afin de les utiliser notamment dans la coopération internationale.

Une autre forme de formation continue, dite « formation spécialisée », vise à acquérir des connaissances, des compétences et des capacités nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles plus exigeantes. Son acquisition permet la mobilité (professionnelle) verticale et horizontale tout au long de la carrière.

L'obligation de la formation continue résulte d'une législation d'application générale (Code du travail, loi sur la fonction publique). Les choix des modalités de la formation se fondent sur le plan de développement personnel de chaque employé, déterminé en accord avec le supérieur, « le tuteur » et le responsable des ressources humaines. Ainsi, la formation continue des agents publics locaux est faiblement encadrée ; ce qui laisse une grande marge de manœuvre à l'employeur : formation sur le lieu de travail, apprentissage à distance, auto-formation, aux moyens de communication électronique, visites professionnelles, séjours d'études, participation à des conférences, participation à des ateliers et à des projets, cours, consultations, etc.

Les organismes, qui organisent des formations, peuvent être des structures publiques ou privées, mais, parfois, ils doivent être accrédités par le ministère.

Les organismes publics qui dispensent les formations sont :

- les centres de formation régionaux (crées par l'Association de formation des collectivités locales), dont les membres sont les communes qui payent une cotisation ; ce qui leur donne droit à des tarifs préférentiels pour les formations proposées par ces centres. Ils dispensent plus de 90 % des formations des agents publics et des élus locaux ;

- les établissements de formation fondés par les autorités gouvernementales centrales.

22- Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe - materiál Ministerstva vnútra SR schválený vládou Slovenskej republiky dňa: 23. 8. 2000 uznesením č. 663/2000 Disponible en ligne : https://www.google.sk/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.minv.sk/%3Fmaterialy-prerokovane-a-schvalene-vladou-sr%26subor%3D21093&ved=0ahUKEwiW0L2Iz_TUAhVCVhQKHWwBA-gQFggbMAA&usg=AFQjCNEwz9ReSz1D7Vd_uhbRyTAuqtQZOA

Il existe d'autres structures qui interviennent dans la formation des agents publics locaux : écoles d'administration publique, universités, fédération de collectivités locales, associations, ONG, etc. Les domaines d'études et de spécialisation de la formation continue et le perfectionnement professionnel des fonctionnaires les plus courants sont : le management public, les politiques publiques, le droit public, la sociologie des organisations, la géographie, l'économie, les finances publiques, l'informatique et le numérique. Généralement, les formations s'étalent sur une période d'une demi-journée à trois jours, selon la complexité de la thématique.

En République tchèque, la formation des agents publics locaux est également différente de celle de la fonction publique d'État. La loi n° 234/2014 des services publics d'État, entrée en vigueur le 1er janvier 2015, et ses décrets d'application du 26 octobre 2015, ont modifié le système de formation continue. Elle se compose de deux éléments : la formation de base et la formation de spécialisation.

La formation initiale « de base » permet l'obtention d'un certificat, qui ne fait pas l'objet d'un contrôle d'acquisition des connaissances. Les formations sont dispensées par différentes structures publiques (universités publiques, instituts, communes) et privées (sociétés commerciales) habilitées par le ministère de l'Intérieur mais seul l'Institut d'administration publique de Prague est habilité à faire passer « l'examen de validation des compétences spécifiques de spécialisation »[23]. Le coût de la formation initiale de base, à la charge de la collectivité territoriale, est relativement réduit parce qu'il varie entre 35 et 178 euros en fonction de l'organisme qui la dispense.

La formation initiale « de spécialisation » s'achève par un examen de contrôle des compétences donnant droit à un certificat. Les formations sont dispensées par différentes structures publiques (universités publiques, lycées, Conseils régionaux, instituts et communes) et privées (sociétés commerciales, entreprises individuelles et universités privées), habilitées par le ministère de l'Intérieur.

La motivation des agents publics locaux est principalement liée à la perspective de titularisation, parce que le certificat de spécialisation est indispensable pour devenir titulaire de la fonction publique territoriale. Le coût de la formation initiale de spécialisation est de 140 euros (258 euros avec l'hébergement et les repas), à la charge de la collectivité territoriale.

En République tchèque, un droit à la formation continue est reconnu aux agents publics locaux qui, à ce titre, bénéficient durant les trois premières années de quatre jours de formation (en plus de la formation initiale). Par la suite, ils bénéficient d'au minimum dix-huit jours de formation tous les trois ans. Ce sont les mêmes organismes habilités qui gèrent les formations initiales et continues des agents publics locaux. Un certain nombre de ces formations peuvent se faire grâce au e-learning. Durant ces périodes de formation, les agents continuent de percevoir leurs rémunérations comme s'ils étaient en poste. Les actions de formation continue sont évaluées par l'État dans l'année qui suit leur déroulement.

23- « zkouškazvláštníodbornézpůsobilosti », en tchèque.

En Pologne, il est possible de distinguer au moins quatre types d'opérateurs qui interviennent dans la formation des agents publics locaux. L'École Nationale d'Administration Publique (*KrajowaSzkołaAdministracjiPublicznej – KSAP*) constitue un opérateur unique dans son genre, parce qu'il s'agit d'un établissement spécialisé dans la formation de la haute fonction publique : elle pourrait être comparée à l'ENA française, mais elle n'a pas le même poids dans le système politique. Il faut savoir aussi que la KSAP forme principalement la haute fonction publique et l'administration gouvernementale centrale et déconcentrée, alors que les collectivités territoriales n'en profitent que de manière très limitée.

Le second groupe d'opérateurs est constitué par les écoles supérieures, notamment les meilleures universités qui proposent des études de niveau master, des études post-masters ainsi que différentes formations spécialisées, principalement dans les facultés de droit et d'administration, de sciences politiques, de gestion et d'économie. En guise d'exemple, peut être mentionné le Centre d'études sur les collectivités territoriales et le développement local à l'Université de Varsovie. L'Institut des sciences politiques de l'Université de Silésie à Katowice propose aussi des masters spécialisés en Administration publique et autonomie locale (self-government). Les agents et les élus des collectivités territoriales peuvent aussi acquérir de nouvelles compétences, en suivant des formations organisées par l'Université de Silésie dans le cadre de l'Académie de diplomatie.

La formation des employés des collectivités territoriales est également assurée par des organisations non gouvernementales (associations et fondations), qui se sont spécialisées en ce domaine. Parmi ces structures, une position privilégiée est occupée par la Fondation pour le développement de la démocratie locale (*FundacjaRozwojuDemokracjiLokalnej*), qui gère les quatorze Centres de formation de la fonction publique territoriale, couvrant par son activité l'ensemble du territoire polonais. La Fondation a été créée en 1989 par les pères fondateurs de la réforme territoriale de Pologne : Jerzy Regulski, plénipotentiaire du Gouvernement pour la réforme territoriale, Jerzy Stępień, président de la commission territoriale du Sénat, Waldemar Pańko, président de la commission spéciale à l'Assemblée Nationale et MichałKulesza, président du corps d'experts[24]. La Fondation pour le développement de la démocratie locale accompagne les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets de développement local, en favorisant la participation des citoyens et la coopération avec d'autres unités territoriales. Elle dispose d'une offre très large de formations adaptées aux besoins des agents et des élus des collectivités territoriales.

Il ne faut pas négliger l'intervention du secteur privé dans le domaine de la formation des agents locaux qui, en fonction de la valeur de la commande publique, est soumise au régime des appels d'offres publics. L'ouverture à la concurrence de la formation dans le secteur public a favorisé le développement de sociétés spécialisées dans les services de formation et de conseil aux collectivités territoriales. Elles se présentent régulièrement aux appels d'offres organisés par les collectivités ; ce qui amène ces dernières à la nécessité de vérifier leurs qualités d'expertise. Ainsi, la commune de Katowice a mis à disposition une liste de structures, qui ont offert leurs services de formation à la ville : cette liste comptait quarante-cinq entités, dont une majorité issue du secteur privé.

24- Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju DemokracjiLokalnej, FRDL, Warszawa 2009 (www.frdl.katowice.pl, en ligne: 27.07.2016)

Il faut également noter que, régulièrement, et en particulier dans le cadre du « service préparatoire », les collectivités développent les compétences de leurs employés par des formations internes, en ayant recours aux ressources propres de leur organisation.

Le contenu de la formation initiale des agents publics locaux est déterminé au niveau d'une collectivité territoriale donnée. Cette formation obligatoire, sanctionnée par un examen, peut couvrir plusieurs domaines, dont le choix est déterminé par le profil du poste. Prenons l'exemple de la ville de Katowice : la partie théorique de la formation dans le cadre du « service préparatoire » est commune pour l'ensemble des agents publics locaux de la ville et renvoie principalement à la connaissance des lois et des réglementations constituant la base du fonctionnement d'une collectivité territoriale et l'exécution des services publics. La formation initiale théorique inclut ainsi le droit et les politiques publiques, les questions relatives au budget et aux finances des collectivités, au système de circulation des documents au sein de l'établissement, mais aussi à la prestation de services par voie électronique. La partie pratique de la formation initiale est réalisée par les cheffes et chefs de service, et concerne la familiarisation de l'employé avec ses fonctions, les réglementations relatives aux tâches réalisées dans le cadre de son poste, aux manières de traiter les dossiers et à la préparation de la documentation nécessaire pour leur réalisation.

Il faut rappeler que le « service préparatoire » concerne l'ensemble des agents locaux, qui n'ont pas travaillé précédemment dans une collectivité. La cheffe ou le chef de service peut exempter un agent de cette obligation dans certains cas particuliers, notamment si l'agent fait preuve des compétences nécessaires pour la réalisation de ses fonctions. Pendant la période de la formation initiale qui ne peut pas dépasser trois mois, l'agent dispose d'une rémunération dans le cadre d'un contrat de travail ordinaire, mais à durée déterminée. Les formations sont réalisées à la fois sur le lieu de travail et à l'extérieur de l'établissement, mais il existe aussi la possibilité de suivre certains modules de formation par Internet.

Même si la loi sur les employés des collectivités territoriales mentionne indirectement la question de la formation continue des agents publics locaux, elle reste très générale en la matière. La formation continue est ainsi moins encadrée que la formation initiale. Le législateur s'est limité à l'imposition d'une obligation générale aux agents locaux d'amélioration continue de leurs compétences et qualifications professionnelles. Par conséquent, les collectivités territoriales doivent prévoir, dans leur budget, les fonds appropriés pour la formation continue, mais, en même temps, ces dernières sont libres dans la définition de leur politique de formation continue ; ainsi, ne sont-elles pas obligées de répondre aux demandes particulières de formation des agents publics locaux. En pratique, les modalités relatives à la formation continue varient d'une collectivité à l'autre, en fonction de leurs situations financières et de l'attention accordée par les autorités municipales à la question de la formation en général.

L'étude de cas réalisée au sein de la commune de Katowice éclaire les pratiques relatives à la formation continue des agents publics locaux. Il faut, tout d'abord, noter que les formations réalisées s'inscrivent rarement dans un programme prédéfini, elles constituent plutôt une réponse aux besoins conjoncturels relatifs notamment aux changements législatifs en cours ou au lancement de nouveaux instruments de financement de l'Union européenne. Il est difficile de généraliser : la nature des formations et leur contenu, selon les cas particuliers, peuvent prendre la forme de cours ou de stages dispensés sur le lieu de travail ou dans des structures extérieures à caractère public, privé ou associatif. Parmi les formations réalisées, celles qui sont les plus courantes sont celles qui durent une journée ; ce qui permet sûrement d'économiser des frais d'hébergement. En ce qui concerne les domaines de formation, ils sont très diversifiés et dépendent du poste et des besoins particuliers. Il est important de souligner que les agents en formation continuent à percevoir leur rémunération comme s'ils étaient en poste. En termes de motivation, on mentionne principalement la perspective d'une promotion professionnelle, mais aussi la reconversion professionnelle vers le secteur privé. Dans la majorité des cas, les frais relatifs à la formation continue sont couverts par l'employeur, mais ce dernier peut aussi demander au bénéficiaire de la formation une participation aux frais.

Dans les pays du groupe de Višegrad, les domaines généraux de formation continue les plus dispensés sont proches des standards européens et abordent principalement les thèmes du management public (dont la gestion des ressources humaines), des finances publiques, des politiques publiques et du droit public. En Hongrie, les domaines généraux de formation continue ont été récemment redéfinis, mais ils restent assez proches de ces standards : management public, finances publiques, politiques publiques, droit, informatique, sociologie des organisations et économie. Il existe également des catégories spéciales de formation comme, par exemple, la dématérialisation des procédures administratives, la sécurité informatique, et le management stratégique. Il existe également des formations facultatives, mais il n'existe pas d'études officielles permettant d'avoir une vision globale des thématiques et de l'ampleur de ces dernières.

IV. UNE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX INSUFFISAMMENT ENCADRÉE

Si la formation des agents publics locaux bénéficie d'un cadre législatif protecteur dans les pays du groupe de Višegrad, la formation des élus locaux semblent beaucoup moins encadrée à part peut-être en Hongrie, qui semble faire figure d'exception dans ce domaine.

En Pologne, la loi sur les employés des collectivités territoriales de 2008 encadre la formation des agents locaux qui est devenue obligatoire, mais elle ne mentionne nulle part le cas des élus locaux. Ces derniers sont élus au suffrage universel direct par les habitants d'une commune et composent les conseils communaux, entre quinze et quarante-cinq conseillers en fonction du poids démographique d'une collectivité donnée. Il faut aussi noter que, depuis la réforme du 20 juin 2002, les maires sont également élus au suffrage universel direct, ce qui tend à transformer l'exécutif communal en un organe monocratique[25].

25- Loi du 20 juin 2002 sur l'élection direct des maires des villages (wójt), des maires des villes (burmistrz), des présidents du district ou de la voïvodie [Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów, i prezydenta (Dz.U. z 2002r., nr 113, poz. 984 z późn. zm.)].

Malgré ces modifications relatives au statut et au mode d'élection des élus locaux, la question de leur formation initiale ou continue n'a pas été posée. Par conséquent, le recours à la formation des élus n'est pas imposé par un texte juridique et dépend de la culture organisationnelle d'une commune, et notamment du bureau du conseil municipal et de son président.

Par exemple, à Katowice, le budget du conseil municipal prévoit une enveloppe spécifique pour la formation des élus. Ce n'est pas une formation spécifique réservée uniquement aux nouveaux élus : au début de chaque nouveau mandat, il est organisé une formation pour tous les élus (nouveaux et réélus). Cette formation qu'on pourrait qualifier d'« initiale » concerne notamment les droits et les obligations des élus, le dépôt des déclarations des propriétés, ainsi que la procédure d'adoption et d'exécution du budget. Dans le cas de Katowice, la réalisation des formations des élus a été déléguée à la Fondation pour le développement de la démocratie locale et son Centre de formation de la fonction publique territoriale. En dehors de cette formation initiale, sans examen, ni évaluation, il en existe que très peu d'autres, qui sont essentiellement organisées de manière ponctuelle et individuelle. C'est le cas des élus du Conseil municipal de la ville de Katowice qui font partie de la Commission de révision, pour lesquels une formation spécifique est prévue sous réserve de l'accord du président de la Commission en question. Les formations des élus sont financées par la commune ; pourtant, l'intérêt des élus pour la participation aux formations reste limité.

Ce manque d'intérêt et de moyens affectés à la formation des élus locaux se retrouve également en République tchèque et en Slovaquie qui se caractérisent par un très grand nombre d'élus locaux du fait du nombre élevé de petites communes. Il convient par ailleurs de noter que la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie sont les pays européens les plus fragmentés au niveau communal.

Après la chute du mur, la commune apparut comme le terreau, dans lequel devait s'enraciner la démocratie retrouvée : les « conseils du peuple »[26] furent transformés en véritables collectivités locales. Parfois, le principe d'autonomie locale fut enrichi d'une loi sur l'autodétermination municipale, qui ouvrit la voie à une tendance à l'émiettement communal par l'augmentation du nombre de communes[27]. Ce fut le cas en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie, où le nombre de communes a augmenté de manière significative. Le droit à l'autonomie locale est alors interprété comme le droit pour chaque commune de posséder sa propre administration autonome, même s'il s'agissait d'un village minuscule. C'était une réaction naturelle à la centralisation du régime soviétique et au regroupement qui s'était fait de manière arbitraire. Durant cette période de redécouverte de la démocratie, créer ou maintenir de larges unités territoriales aurait alors été perçu comme une violation du principe d'autonomie locale. La République tchèque est l'exemple le plus spectaculaire de ce phénomène. En 1952, le pays comptait 11 051 communes. Le régime soviétique a réduit considérablement ce nombre par des fusions forcées durant la période dite de normalisation et, en 1989, le pays n'en comptait plus que 4 120[29]. À la chute du mur de Berlin, la loi sur l'autodétermination municipale a entraîné une augmentation importante de ce nombre, et en 2007, le pays en comptait 6 247. La République tchèque est le pays de l'Union européenne qui compte en moyenne le plus de communes au regard de sa population.

26- Structures locales du parti communiste censées participer à l'élaboration du programme mais qui, dans les faits, ne bénéficiaient que d'une très faible autonomie politique.
27- Lydia COUDROY DE LILLE, Une nouvelle architecture territoriale pour les États d'Europe centrale et orientale, Université de Lyon II, Géoconfluences-Dgesco, ENS-Éditions, 2005.
28- Conseil de l'Europe, La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, Communes et régions d'Europe, Strasbourg 1995, n° 56, p.62.
29- Lydia COUDROY DE LILLE, *op. cit.*, n° 27.

La République tchèque est un État unitaire, garantissant l'autonomie des collectivités territoriales, conformément à l'article 8 de sa Constitution, qui prévoit également que les communes (*obec*) sont donc les collectivités territoriales de base[30].

Ce nombre important de communes a souvent été avancé comme un facteur favorable au développement de la démocratie locale. Cependant, l'effectivité de l'autonomie locale est limitée par la faiblesse des ressources qui constitue un obstacle à un exercice optimal des compétences locales. Ce constat peut également être formulé pour la Slovaquie[31]. Après la chute du mur, les communes, mêmes les plus petites, ont retrouvé leur autonomie politique. L'article 64 de la Constitution slovaque dispose que « *la commune est le fondement de l'auto-administration territoriale* », mais comme en République tchèque, le morcellement communal est un obstacle à l'exercice optimal et autonome des compétences locales.

La République tchèque, la Slovaquie, mais également la Hongrie, font donc partie des pays de l'Union européenne les plus fragmentés au niveau local. Les communes y sont en moyenne de taille largement inférieure à la moyenne de l'Union européenne.

Nombre moyen d'habitants par communes dans les pays du groupe de Visegrad[32]

Nb moyen d'habitants Par commune	République tchèque	Slovaquie	Hongrie	***UE 27***	Pologne
	1680	1850	3155	***5580***	15390

En République tchèque et en Slovaquie, les dispositifs de formation semblent, de toute évidence, ne pas être à la hauteur des enjeux de la formation de ces nombreux élus locaux.

En République tchèque, la formation des élus locaux n'est imposée par aucun texte juridique. Ils ont la possibilité de suivre les formations offertes par les différents opérateurs, mais il n'existe pas de plan global de formation des élus. Il existe des programmes de formation comme, par exemple, le programme de formation des élus locaux « Elus formés »[33], cofinancé par le Fonds social européen. Il est possible de citer également le partenariat avec la Norvège qui a permis jusqu'en 2010 de mettre en place le programme « *New Approaches to Training of Local Councillors* ».

30- Irène BOUHADANA et William GILLES, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, « L'autonomie locale en république tchèque », OLA, 2009, p. 6.
Disponible sur internet : http://www.ola-europe.eu/presentation-des-etats/Republique-tcheque
31- Frédéric DELANEUVILLE, « Les stratégies de consolidation de l'échelon municipal en Slovaquie et en France : approches comparatives », *Revue de l'Institut du Monde et du Développement,* Paris 2011 (ISSN 2117-2633, ISBN 979-10-90809-00-0), p.139-149.
32- Chiffres publiés par le Conseil des Communes et Régions d'Europe, DEXIA 2010, p. 4.
www.dexia-creditlocal.fr/collectivites-locales/expertise/europe-international/Documents/Nuancier%202010-2011%20Fr/part1-Nuancier2010_fr.pdf
Consultation le 13.07.2017
33- « vzdělanýzastupitel » en tchèque.

L'objet de ce programme était de créer une méthodologie des programmes de formation des élus locaux grâce à une coopération entre l'association nationale des communes tchèques (« Svazměst a obcí ČR ») et l'association des communes norvégiennes. Ces programmes de formation comprennent généralement des formations en présentiel dans les communes tchèques, des formations en ligne, une assistance juridique gratuite et parfois des sites Internet[34] destinés au partage des bonnes pratiques et des guides à destination des élus locaux.

En Slovaquie, la situation est comparable à la République tchèque. Malgré un très grand nombre d'élus locaux et les lacunes criantes, il n'existe pas de véritable plan global de formation des élus à leur destination, qui soit encadré par des textes juridiques. De fait, beaucoup de maires de petits villages, ont, depuis les réformes décentralisatrices, des compétences potentiellement très vastes, mais ils n'ont pas toujours les compétences techniques pour les exercer. La loi n'impose aucune formation obligatoire aux élus locaux. Seuls ceux qui le souhaitent peuvent suivre des formations. Un système de formation des élus locaux avait pourtant été créé en 1996. À cette époque, il s'était constitué des groupes de formateurs. Des supports de formation, des publications, des programmes, des cours pilotes, des préparations des responsables de formation avaient été réalisés. Des formations ont eu lieu pour les nouveaux élus, et un grand réseau de soutien des centres régionaux de formation (CRF) a été créé. C'est justement les CRF et leur association (l'Association de formation des collectivités locales) qui assurent aujourd'hui près de 90 % de la formation des élus et des agents publics locaux. En 2000, le document intitulé « *Le concept de formation dans l'administration publique* » déjà cité a été rédigé, mais il n'a pas été développé et mis en pratique en l'absence d'une législation contraignante. Les maires utilisent cette possibilité, même si cela se fait de façon sporadique et non systématique. Leur formation est dispensée par des experts de divers ministères, des experts de la très influente association des communes slovaques (ZdruženiemiestaobcíSlovenska[35]) et d'autres associations professionnelles comme l'Association de formation des collectivités locales et divers organismes à but non lucratif. Ces formations prennent différentes formes : conférences, séminaires, réunions de travail, consultations, autoformation, voyages d'études, d'échanges etc. Les élus locaux ont la possibilité de suivre des formations, mais rien ne les oblige à le faire et, de ce fait, cela ne se fait pas de manière systématique, malgré la technicité croissante de l'action publique. On peut donc regretter l'absence d'un plan global de formation des élus, comme cela existe en Hongrie.

En matière de formation des élus locaux, la Hongrie fait encore figure d'exception parmi les pays du groupe de Višegrad. La formation des élus locaux, comme celle des agents publics, y fait l'objet d'une règlementation stricte contrôlée par l'État central. C'est pour cette raison que le « marché des formations des élus locaux » est un secteur mieux documenté que dans les autres pays, puisque l'État y joue un rôle central de coordination et de supervision. Pour les élus locaux, une formation de base est obligatoire[36] et elle est assurée par l'Office Territorial de Gouvernement dans les trois mois suivant leurs élections. Les partis politiques et les fédérations de collectivités locales, ainsi que des organismes privés de formation, peuvent proposer d'autres formations complémentaires à titre facultatif. La politique du Gouvernement en la matière est de centraliser la formation des élus et des agents publics locaux par l'Université Nationale de la Fonction Publique. Grâce à ce système centralisé, le nombre d'élus locaux, participant à la formation obligatoire en administration publique, est bien maîtrisé ; mais, il s'agit uniquement de deux jours par mandat.

34- Disponible en ligne : http://www.vzdelanyzastupitel.cz
35- http://www.zmos.sk
36- 32.§ (2) j) de la loi organique n°5 CLXXXIX de 2011 sur les collectivités locales de la Hongrie, dite Mötv.

Les thèmes de cette formation continue sont les compétences des collectivités locales, le contrôle de la légalité, le droit électoral, le statut des élus locaux, les politiques publiques, l'organisation et le fonctionnement de l'État, l'organisation de l'administration publique. La centralisation du système de formation des élus locaux permet au Gouvernement actuel de fixer les priorités en termes de formation, mais également d'exercer un certain contrôle idéologique sur le contenu de ces formations.

CONCLUSION

La réaffirmation de l'autonomie locale semblait faire partie intégrante du processus de démocratisation en Europe centrale. La perspective d'adhérer à l'UE et de percevoir les fonds européens a, sans aucun doute, joué un rôle d'accélérateur, mais elle a aussi favorisé l'importation de modèles peu adaptés aux réalités socio-historiques de ces pays empreints de centralisme[37]. Dans ce contexte culturel spécifique, la formation des agents publics locaux y fut très largement insuffisante. Ces quatre pays ont rapidement opéré une décentralisation institutionnelle en redonnant une autonomie politique aux communes puis en créant des collectivités territoriales régionales. L'autonomie locale et les principes directeurs reconnus dans la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par ces quatre États, bénéficient d'une protection législative et parfois même constitutionnelle, mais la rapidité de la mise en place de ces réformes a accru le caractère formel des réformes. En Europe centrale, la gestion des ressources humaines a probablement été négligée au profit d'une approche trop juridique de la transition. L'adoption de règles juridiques formelles en matière d'autonomie locale par les pays du groupe Višegrad n'a pas entraîné une modification immédiate des pratiques. La surreprésentation des juristes dans les instances européennes et leur rôle clé durant le processus d'adhésion est peut-être un facteur explicatif de cette négligence. Pourtant, la gestion et la formation des ressources humaines sont des facteurs clés dans tout processus de changement. Ces décentralisations institutionnelles ont négligé l'importance de la gestion et de la formation des ressources humaines pour rendre opérationnelle l'action publique locale. La Hongrie, qui, depuis les réformes de 2012, a mis en place un système de formation de ses agents publics et de ces élus locaux, géré par l'État central, fait désormais figure d'exception ; mais cela s'est réalisé au prix d'une perte d'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leurs ressources humaines.

Dans un premier temps, ces quatre États ont même souvent omis de prévoir un cadre législatif spécifique pour la formation des agents publics locaux, ces derniers étaient soumis soit aux règles de la fonction publique d'État, soit, parfois, au Code du travail. D'une manière générale, il convient de remarquer que, dans les pays du groupe de Višegrad, la spécificité de la fonction publique territoriale n'apparaît pas de manière évidente dans les dispositifs de formation. Il convient de remarquer que, même si les législations de ces quatre pays ont rendu obligatoire la formation des agents publics locaux et que ce cadre juridique est apparemment protecteur, la formation des agents publics fut et demeure largement insuffisante dans ces pays où les administrations ont fonctionné selon un modèle centralisé et hiérarchisé pendant plusieurs décennies. Ainsi, à bien des égards, la formation des agents publics locaux ne semble pas être à la hauteur des enjeux. Il n'en reste pas moins que certains dispositifs semblent intéressants.

37- Ludmila MALIKOVA, Frédéric DELANEUVILLE, « The process of regionalisation in Slovakia and in France: comparative approach », *In Emmanuel CHERRIER et Stéphane GUERARD (ed.), La Régionalisation en Europe. Regards croisés,* Ed. Bruylant, Bruxelles, 2014, (ISSN : 978-2-8027-4695-9), p. 697-702.

L'exemple le plus singulier est celui de la Hongrie, dont les récentes réformes « recentralisatrices », tendent à nier la spécificité des agents publics locaux et à sous-estimer leur rôle central dans le développement des territoires. Toutefois, malgré les défauts inhérents à la limitation de l'autonomie des collectivités territoriales dans la mise en place de leurs propres dispositifs de formation, le système hongrois, dans lequel la fonction publique tend à être gérée de manière de plus en plus centralisée, bénéficie d'une législation nationale, protectrice très détaillée en matière de gestion des ressources humaines et relative, notamment, aux conditions de recrutement, d'avancement, de rémunération et de formation des agents. Certes, ce système a réduit la marge de manœuvre des collectivités territoriales et il est critiquable au regard de la philosophie même de l'autonomie locale reposant sur le principe de subsidiarité. Cependant, il a l'avantage, par l'uniformisation qu'il opère, de réduire les inégalités en termes de formation. C'est grâce à cette législation stricte que la parité est presque atteinte dans la fonction publique territoriale hongroise et que l'inégalité des rémunérations au détriment des femmes ne peut plus jouer, puisque le tableau de la rémunération est déterminé aussi par la loi. Cette situation semble avoir changé avec la législation de 2018, qui a presque entièrement séparé le statut des fonctionnaires d'Etat de celui des fonctionnaires des collectivités locales. La nouvelle législation donne une grande souplesse à l'employeur dans la fonction publique d'Etat en vue de déterminer les conditions d'emploi, la rémunération et le choix des formations, initiale et spécialisée. Alors que la fonction publique locale reste principalement régie par un cadre juridique strict.

La formation des agents publics locaux en Pologne présente également des points forts, parmi lesquels il faut mentionner les régulations imposées par la loi aux employés des collectivités territoriales du 21 novembre 2008. Il s'agit principalement du « service préparatoire » obligatoire pour les agents qui commencent leur carrière, de l'obligation générale imposée aux agents publics locaux d'amélioration continue de leurs compétences et de leurs qualifications professionnelles. Il faut néanmoins noter que, dans la réalisation de ces tâches, les agents publics locaux ne peuvent compter que, partiellement, sur leurs employeurs, puisque ces derniers doivent, dans leurs budgets, prévoir des fonds pour la formation. Ainsi, les formations réalisées, dans leur contenu et leur fréquence, dépendent de la volonté des autorités municipales ainsi que des financements prévus.

En République tchèque et en Slovaquie, les collectivités territoriales bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour la formation de leurs agents. Cette liberté peut paraître séduisante du point de vue de l'autonomie locale, parce qu'elle permet potentiellement la mise en place de dispositifs correspondant aux besoins des territoires ; mais, en pratique, le manque de moyens vient limiter l'efficacité de ce système. L'imprécision des textes dans les modalités de mise en place des formations et l'absence de réels plans globaux de formation sont également des faiblesses des systèmes de formation des agents publics locaux dans ces deux pays.

D'une manière générale, les dispositifs de formations des agents publics locaux ne semblent pas être à la hauteur des enjeux dans les pays du groupe de Višegrad. Il pourrait être intéressant d'envisager de nouvelles régulations rendant les formations plus régulières, répondant plus aux attentes des agents publics locaux eux-mêmes et s'inscrivant dans leur développement professionnel conformément à la conception de la formation tout au long de la vie. Pour l'instant, en Pologne, en Slovaquie et en République tchèque, en dehors des formations initiales, les formations restent irrégulières et répondent plus aux changements conjoncturels extérieurs – notamment juridiques – qu'aux besoins d'un agent relatifs à son efficacité, à l'évolution de ses capacités professionnelles ou à son développement personnel sur le long terme.

Des solutions, telles que l'élaboration des programmes annuels de formation ainsi que des mécanismes permettant d'imposer des seuils de dépenses minimales obligatoires proportionnels aux budgets des collectivités territoriales, pourraient être envisagées.

L'amélioration des mécanismes d'évaluation et des systèmes de validation des compétences acquises au cours de la formation paraissent aussi opportuns. De manière générale, il pourrait être judicieux de créer l'équivalent d'un corps de la haute fonction publique d'État pour les agents publics locaux, parce qu'ils ont besoin d'un statut et de compétences particulières qui ne sont pas les mêmes que celles des agents de la fonction publique d'État. Au départ, la formation des agents publics locaux fut très largement inspirée des mécanismes existants dans l'administration d'État. Les agents des collectivités territoriales ont besoin de voir leur statut se consolider et cela passe notamment par des formations spécifiques liées à la nature de leurs fonctions singulières.

En Pologne, en Slovaquie et en République tchèque, les dispositifs globaux de formation des élus semblent être insuffisants et ils constituent un défi majeur à relever pour le développement et la pérennisation de l'autonomie des collectivités territoriales. Toutefois, en vertu de ce principe, les solutions envisagées doivent toujours chercher un équilibre entre la reconnaissance de la liberté de l'élu, qui est capable d'identifier ses propres besoins et l'impératif de formation liée à la complexification progressive des affaires publiques auxquelles les élus sont confrontés du fait des multiples réformes décentralisatrices, qui font des collectivités territoriales les opérateurs principaux du développement territorial. Il pourrait être envisagé un système comprenant une formation de base obligatoire pour les élus locaux, complétée par une offre de formations facultatives encouragées par des mécanismes incitatifs qui permettraient d'accroître leur attractivité.

La réussite de la décentralisation en Europe centrale passera par la modernisation et la valorisation de ses indispensables serviteurs et promoteurs, que sont les élus et les agents publics locaux. Le renforcement des dispositifs de validation des compétences permettant de véritables évolutions de carrière fondées sur le mérite permettrait de lutter contre le clientélisme et le népotisme, trop souvent culturellement acceptés au niveau local, et rendrait plus attractive la fonction publique territoriale. Actuellement, les jeunes qualifiés préfèrent généralement aller travailler dans le secteur privé, dans lequel les compétences acquises sont plus valorisées et les perspectives d'évolution de carrière moins incertaines. C'est, en particulier, le faible niveau des salaires, qui permet d'expliquer la faible attractivité du secteur public. Trop souvent, le phénomène d'héritage institutionnel oblige encore les jeunes agents à se plier à des modes de fonctionnement dépassés. Les nouvelles recrues des collectivités territoriales intègrent, parfois sans le savoir, un héritage culturel de subordination de la collectivité territoriale à l'État central. Finalement, les agents publics locaux des pays du groupe de Višegrad sont les « victimes » de plusieurs décennies de centralisme administratif en Europe centrale. La formation des élus locaux est également un défi à relever dans ces pays comptant un grand nombre de communes, ne disposant pas de ressources humaines suffisamment formées pour mettre en œuvre, de manière optimale, leurs compétences potentiellement très vastes.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DES ÉTATS NORDIQUES

LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX ET DES ÉLUS LOCAUX DANS LES PAYS NORDIQUES[1]

Par Jean-Baptiste Pointel

INTRODUCTION

Dès qu'il est question de formation tout au long de la vie, les pays nordiques apparaissent, là encore, comme exemplaires[2]. En effet, ils bénéficient d'une longue tradition de formation continue. Dynamique depuis le XIXe siècle, cette pratique est largement inscrite dans les mœurs, brouillant un peu plus les distinctions avec la formation initiale. Cette thématique est étroitement liée à l'idée même d'État providence, dans lequel le principal danger à prévenir est l'absence de qualification adaptée à l'emploi[3]. Ainsi, l'égalité des chances dans l'accès à la formation tout au long de la vie est une valeur cardinale dans les sociétés nordiques. Si cette démarche est logique dans le secteur privé pour ces économies ouvertes jouant largement le jeu de la globalisation, la question se pose quant à la pertinence d'une formation continue dans le secteur public puisqu'y est assez souvent associée la sécurité de l'emploi. Pourtant, les pays nordiques présentent sur cette question aussi une spécificité. Afin de pouvoir l'étudier tant pour la formation continue des agents publics locaux (I) que pour celles des élus locaux (II), il est important de procéder à une mise en contexte en trois temps : tout d'abord, une identification des pays étudiés et de leur homogénéité (A) ; ensuite, une exposition du rôle central qu'assument les collectivités territoriales dans l'action publique (B) ; et enfin un rappel sur l'inscription du secteur public dans la société (C).

Il est important de préciser dès maintenant que l'article ne traite pas systématiquement de tous les critères de la recherche commune. En effet, faute de données accessibles, les questionnaires n'offrent que des réponses partielles aux questionnements menés, spécialement du fait de la porosité entre les secteurs public et privé.

A. PRÉSENTATION DES PAYS NORDIQUES

L'expression « pays nordiques » semble une évidence et a pourtant une signification floue dans son ampleur géographique : de quels pays est-il effectivement question ? La zone linguistique scandinave et la péninsule scandinave ne coïncident pas. Or, « *il existe indéniablement une région nordique, matérialisée par ces nombreux échanges, circulations et processus de colonisation croisés, puis par la constitution, après 1945, d'un Conseil nordique ouvrant les frontières aux travailleurs et citoyens des différents pays* »[4]. Aussi, le plus aisé est d'assumer leur auto-qualification. Au sein du *Norden* se trouvent 5 pays, le Danemark, l'Islande, la Finlande, la Norvège et la Suède.

1- Le présent article a été rédigé en 2017, avec des données récoltées en 2017. Quelques données ont été réactualisées mais l'essentiel a été conservé en l'état.

2- V. par ex. en français : Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques et flexicurité : quelles relations ? », *Travail et Emploi* n° 113, janvier-avril 2008, pp. 129-138 ; Institut Montaigne, *Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle*, 2010, 57 p. [En ligne] http://www.institutmontaigne.org/res/files/orderfile/benchmark_formation_professionnelle_OCDE.pdf

3- GøstaEsping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijc et John Myles, *A New Welfare Architecture for Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

4- Yohann Aucante, Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?, Paris, L'Harmattan, coll. « U Science politique », 2013, p. 9.

Ceux-ci sont les seuls membres du Conseil nordique, une organisation internationale qui vise à permettre des convergences tant sociales que culturelles ou juridiques. Les Parlements et les Gouvernements nationaux y sont représentés et il s'agit d'un forum où des problèmes communs peuvent être discutés, de sorte à définir une stratégie commune. De surcroît, cette coopération est accrue puisque la comparaison entre ces différents pays est un préalable systématique dans toute étude d'impact accompagnant les projets de loi de chaque État. Ainsi, si chaque État demeure souverain et possède ses propres lois spécifiques, celles-ci apparaissent comme des variations autour d'un thème commun. Ces adaptations sont très largement compréhensibles parce que chaque pays présente ses particularités contextuelles.

Tableau 1 – Données géographiques des pays nordiques, comparées à la France

	Population	**Capitale**	**Superficie**	Densité
Danemark	5 822 763	Copenhague (623 404 hab)	43 094 km² (métropolitain) 2 220 579 km² (total)	135 hab/km²
Finlande	5 522 015	Helsinki (655 395 hab)	338 154 km²	16 hab/km²
Islande	362,860	Reykjavik (131 136 hab)	103 125 km²	4 hab/km²
Norvège	5 391 369	Oslo (693 494 hab)	385 207 km²	14 hab/km²
Suède	10313447	Stockholm (851 155 hab)	449 965 km²	23 hab/km²
France	68014000	Paris (2 240 621 hab)	551 695 km² (métropolitain) 675 000 km² (total)	116 hab/km²
Rhône-Alpes (ex région)	6 448 921	Lyon (496 343 hab)	43 698 km²	148 hab/km²

Source : statistiques nationales officielles et Eurostat entre 2014 et 2017.

Comme le montrent les données géographiques, les pays nordiques présentent d'importantes différences entre eux. Ainsi, le Danemark correspond tant en termes de population, de superficie, de densité et de capitale à l'ancienne région Rhône-Alpes. Excepté le Danemark, les quatre autres pays nordiques sont les pays d'Europe où la densité est la plus faible.

Si la Finlande, la Norvège et la Suède ont chacune une superficie qui se rapproche, en ordre de grandeur, à celle de la France, la densité y est dix fois plus faible – la zone septentrionale de la péninsule scandinave située au-delà du cercle polaire arctique est la moins dense d'Europe. De même, le Danemark, la Finlande et la Norvège ont une population d'environ 5,5 millions d'habitants, la Suède en possède un peu moins du double. L'Islande, du fait de sa situation d'île volcanique où le centre est peu habitable, est systématiquement atypique. Dès lors, la comparaison entre les différents pays nordiques s'avère difficile et les spécificités par rapport aux autres pays européens sont lourdes[5]. La proximité des indicateurs géographiques entre le Danemark et l'ancienne région Rhône-Alpes, ou encore la faible différence entre la superficie de la Suède et de la France rendent caduques les arguments s'appuyant sur des préjugés, opposant une fin de non-recevoir à toute comparaison.

Par souci de compréhension, il est important de préciser que, très souvent, les pays nordiques se sous-divisent en deux sous-espaces issus des liens historiques : le Danemark, l'Islande et la Norvège, qui formaient un seul État jusqu'en 1814, représentent l'espace nordique occidental, tandis que l'espace nordique oriental est constitué de la Suède et de la Finlande, qui se sont trouvés tout autant séparés à l'issue des guerres napoléoniennes. Néanmoins, tous ont en commun une même philosophie, issue du concept de « démocratie nordique »[6], entraînant une forte décentralisation de l'action publique.

Malgré la forte diversité géographique au sein des pays nordiques, leur système administratif et leur structure territoriale sont relativement similaires. En cela, la culture et la volonté politique apparaissent déterminantes. Il est donc possible de concevoir un modèle explicatif dont les deux pôles de l'action publique sont un État central fort et des communes exerçant l'essentiel des missions de l'État providence.

B. UNE « COMMUNE PROVIDENCE »

L'échelon étatique demeure extrêmement important : les pays nordiques correspondent à la tradition de Westminster, où le Parlement central a tout pouvoir. Pourtant, si le gouvernement et le parlement forment la pierre angulaire démocratique des pays nordiques, les enjeux locaux constituent l'élément moteur de l'intérêt politique. Le fait que tous les segments de la population, grâce au scrutin proportionnel, se rencontrent et parlent d'affaires locales a sans conteste favorisé l'esprit de pondération et de coopération qui caractérise les parlements nordiques[7]. Cette organisation territoriale contribue fortement à l'agencement administratif : l'essentiel des dépenses publiques est le fait des collectivités territoriales. L'importance des politiques exercées au niveau local dans le *Norden* révèle le rôle central des communes dans l'expression de l'État providence nordique. La géographie et la démographie des pays nordiques sont très variables entre un nord désertique et un sud très peuplé. Toutefois, les demandes en service public sont identiques. Afin de gérer avec pertinence une telle diversité, il est apparu nécessaire d'opérer une décentralisation au plus près du citoyen. Ainsi, la structure traditionnelle de l'organisation administrative est à trois étages : État-Région-Commune.

5- Sur ce sujet, v. Erik Gløersen, La Finlande, la Norvège, la Suède face au projet d'une Europe polycentrique. La centralité à la marge de l'Europe, Rennes, PUR, 2012.

6- Yohann Aucante, *op. cit.*, n. 3.

7- Siv Sandberg, « Decentralized Unitaty Welfare States. The Role of Local Government in Denmark, Finlande, Norway and Sweden », *in* Stein Kuhnle, Yinzhang Chen, Pauli Kettunen et Klaus Petersen (Dir.), *The Nordic Welfare State. A Basic Reader*, Shanghai, Fudandaxue, 2010, pp. 236-253.

Tableau 2 – Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) et Unités d'administration locales (UAL). En gras, le niveau régional d'autonomie locale, en encadré bleu le niveau municipal.

Niveau de la nomenclature	Nat.	NUTS 0	Danemark	Finlande[8]	Islande	Norvège	Suède	SNUTS 0	Îles Féroé	Groenland
	RÉGIONAL	NUTS 1		Finlande continentale et Åland (Manner-Suomi/ Fasta-Finland ; Ahvenanmaa/ Åland) 2			Groupe de régions (Grupper av riksområden) 3	SNUTS 1		
		NUTS 2	Région (Region) 5	Province[9] (Suuralue ; Storområde)5		Province (Landsdel) 7	Région (Riksområde) 8	SNUTS 2		
		NUTS 3	Province (Amt) 13	Région (Maakunta ; Landskap)19	Région statistique (Hagskýrslusvæði) 2	Comté (Fylke) 11	Comté (Län) 21	SNUTS 3		
	LOCAL	UAL 1	Commune (Kommune) 98		Pays (landsvædi) 8	Région économique (Økonomiskregion) 89		SNUTS 4	Région (Sýsla) 6	
		UAL 2	Paroisse (Sogn) 2158	Commune (Kunta ; Kommun) 311	Commune (Sveitarfélög) 73	Commune (Kommune) 356	Commune (Kommun) 290	SNUTS 5	Commune (Kommuna) 29	Commune (Kommune) 5

Source : Eurostat, Nordregio et ESPON, 2020-2021

8- Du fait du bilinguisme, les noms sont indiqués en finnois puis en suédois.
9- N'est pas comptabilisée, dans les unités inférieures au NUTS 1, l'Île d'Åland.

Le deuxième échelon important est celui des communes. À la différence des pays latins où l'échelon pertinent est la région, le *Norden* favorise une municipalisation de la structure territoriale. Les communes y sont très larges, avec des populations importantes, à la suite des regroupements et fusions opérés depuis ces quarante dernières années.

Tableau 3 – Répartition de la population dans les communes des différents pays nordiques, comparée à une sélection des pays d'Europe

	Nombre de communes	Population moyenne	Moins de 1 000	De 1 000 à 5 000	De 5 001 à 10 000	De 10 001 à 50 000	De 50 001 à 100 000	Plus de 100 000
Danemark	98	56943	0 %	3,1 %	1 %	58,2 %	30,6 %	7,1 %
Finlande	320	17035	4,4 %	39,4 %	28,7 %	21,3 %	3,4 %	2,8 %
Norvège	431	11063	6,7 %	48 %	21,1 %	21,1 %	1,9 %	1,2 %
Suède	290	33191	0 %	5,2 %	21,7 %	57,2 %	11 %	4,8 %
Pays-Bas	403	34900	0 %	1,2 %	6,7 %	73,4 %	11,2 %	7,4 %
Italie	8101	7424	24,2 %	47,1 %	14,6 %	12,4 %	1,2 %	0,0 %
Espagne	8117	5798	60,7 %	24,3 %	6,8 %	6,8 %	0,9 %	0,7 %
France	36681	1794	76 %	19 %	2,7 %	2,1 %	0,2 %	0,1 %

Source : statistiques nationales officielles entre 2014 et 2017.

L'échelon régional, quant à lui, est le parent pauvre[10]. Traditionnellement appelé comté, la tendance est à la fusion de ces collectivités pour créer des « régions » selon les critères européens. Néanmoins, derrière ces fusions, le périmètre de leur compétence n'a pas évolué. En raison de la prédominance des niveaux centraux et municipaux, peu d'espace est laissé à l'échelon régional. Ce dernier a toujours provoqué la méfiance des Scandinaves, qui y voient essentiellement un phénomène de mode imposé par les organisations européennes[11]. En Finlande, l'échelon régional est, en réalité, un établissement public de coopération intercommunale.

La réforme norvégienne initiée en 2017 a abouti, en 2020, à la disparition des régions, et ce, au profit des comtés, fusionnés et renforcés dans leurs compétences, à l'instar des régions européennes.

10- V. aussi Jean-Baptiste Pointel, « État des lieux de la régionalisation des pays nordiques », *in* Sylvia Calmes-Brunet et Arun Sagar (Dir.), *Fédéralisme, Décentralisation et régionalisation de l'Europe. Perspectives comparatives*, Paris, Épitoge, coll. « Académiques », pp. 165-176.

11- OddbjørnBukve, Henrik Halkier et Peter de Souza (Dir.), Towards New Nordic Regions: Politics, Administration and Regional Development, Aalborg, Aalborg University Press, 2008.

Tableau 4 – Structure régionale de l'autonomie locale dans les pays nordiques

	Nombre	Type	Spécificité
Danemark	5	Région	
Islande	0	/	Niveau régional pour l'administration
Finlande	19	Région	Les régions sont des communautés de communes
Norvège	11	Comté	
Suède	21	Comté	

Dès lors, la structure territoriale de l'État providence nordique se décompose comme suit : les objectifs sont définis au niveau national, la réalisation concrète relève de la compétence des communes. C'est pour cette raison qu'elles regroupent les deux-tiers des agents publics et des dépenses publiques, en part du PIB. De cette manière, il est possible de parler davantage de « Commune providence ».

Tableau 5 – Dépenses des collectivités locales en % du PIB, pour l'année 2013

Source : Eurostat, OCDE et sites officiels de chaque État.

Danemark	36,3 %
Finlande	23,9 %
Norvège	20 %
Suède	25,3 %
Espagne	5,8 %
Pays-Bas	14,3 %
Italie	14,8 %
France	11,9 %

C'est pour ces raisons qu'étudier la formation des agents publics territoriaux et des élus locaux est tout particulièrement pertinent dans les pays nordiques. Du fait de leur importance, l'accent sera mis sur les communes dans le cadre de cette étude.

C. UN SECTEUR PUBLIC INSCRIT DANS LA SOCIÉTÉ

Il convient, enfin, de procéder à un rappel important, qui explique aussi la difficulté rencontrée pour obtenir des réponses aux différents questionnaires sur les pratiques de formation continue dans les communes : la pratique est très largement décentralisée, peu réglementée et, surtout, peu distincte de celle ayant cours dans le secteur privé. En effet, un des principaux vecteurs de différenciation de l'administration du reste de la société est lié, traditionnellement comme en France, au statut des fonctionnaires. Avec un statut particulier, l'administration s'isole tant dans son recrutement, dans son fonctionnement que dans la mentalité de ses membres. Or, dans le *Norden*, l'administration est considérée comme un employeur comme un autre : il s'agit d'un travailleur qui travaille pour l'État, mais qui pourrait tout autant travailler pour une entreprise privée[11]. Cette pratique est largement justifiée par le fonctionnement de l'État central en agence, par une décentralisation poussée et par une très large confiance dans le contrôle citoyen liée à la transparence des recrutements. Dès lors, le statut des personnes travaillant dans le secteur public est assujetti à un contrat de travail « classique », similaire à celui présent dans le secteur privé[12]. À ce titre, le statut de fonctionnaire n'existe plus, sauf rares exceptions, dans les domaines régaliens de fonction publique. Les agents publics sont recrutés sur la base d'un métier, et donc selon un savoir-faire qui doit répondre à la demande initialement définie.

Cette pratique occulte les disparités entre le public et le privé, donnant une apparence d'égalité de traitement. Or, la différence, outre l'employeur, se marque essentiellement dans les particularismes attachés aux conventions collectives. Celles applicables dans le secteur public constituent un véritable statut protecteur. C'est pour ces raisons qu'il convient de toujours rapporter les résultats de l'enquête ici menée aux pratiques ayant cours dans le secteur privé. En effet, ces éléments permettent de mieux saisir les spécificités nordiques tant pour la formation continue des agents territoriaux (I), que celles des élus locaux (II).

I. LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS TERRITORIAUX

Compte tenu de la forte inscription du secteur public dans la société, il existe une grande similarité entre le régime général de formation continue et professionnelle et celui spécifique pour les agents publics locaux. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de procéder à une rapide présentation de la situation générale dans les pays nordiques avant de pouvoir évoquer les particularités qui s'appliquent au secteur public local.

A. LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA FORMATION CONTINUE ET PROFESSIONNELLE

Les pays nordiques sont réputés pour leur « flexicurité ». Celle-ci repose très largement sur un régime de formation continue et professionnelle très développé[13].

11- De manière générale, se référer à Gerd Engelsrud, *Styringogvern. Arbeidsrettioffentligsektor*, 5e éd., Oslo, CappelenDammAkademisk, 2013.

12- La question de l'emploi dans le secteur public est ainsi traitée dans les manuels de droit du travail.

13- Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques… », *op cit*. n° 1 ; v. aussi Jean-Claude Barbier, « Au-delà de la "flex-sécurité", une cohérence sociétale solidaire au Danemark », *in* Serge Paugam (Dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige » 2011, pp. 473-490.

En effet, l'objectif pour lutter contre le chômage est d'autonomiser les individus en leur permettant de parvenir à améliorer leur formation tout au long de leur vie. L'idée est celle d'une ascension sociale non pas générationnelle mais individuelle. Cependant, il ne s'agit pas d'une démarche égoïste ou solitaire, mais bien d'un individualisme solidaire[14] : l'individu gagne en autonomie grâce à son inscription dans la société. Que ce soit par le biais de l'État, des syndicats ou d'autres groupes, l'individu peut choisir sa vie. Les conséquences directes en termes de formation sont que les syndicats sont étroitement associés à l'établissement des formations professionnelles, lesquelles demeurent pilotées par l'État. Enfin, l'individu peut choisir dans ce catalogue de formation, appuyé en cela par des conseillers et une forte indemnisation[15].

1. Danemark

Au Danemark, il est possible de dire que la formation continue est financée par l'État et que les conventions collectives déterminent le droit à la formation. Le public concerné par la formation continue est tant les salariés que les sans-emplois. À l'instar de l'habitude danoise, les partenaires sociaux sont étroitement associés dans toutes les entités et à tous les niveaux concernant le contenu et le développement de la formation continue (en danois « *Voksen-ogEfteruddannelserne* »). Concrètement, tous les employés ont droit à une semaine payée de formation. Après 9 mois d'ancienneté, un employé a droit à 2 semaines indemnisées. Le principe fondamental est que la convention collective doit permettre aux adultes de prendre un temps de formation remboursé, afin de pouvoir suivre les formations proposées par l'État. La base légale se trouve essentiellement dans trois textes :

- La loi sur l'éducation ouverte (la formation professionnelle des adultes) [*Lov om åbenuddannelse (erhvervsrettetvoksenuddannelse)*], version consolidée n° 777 du 23 juin 2016 ;

- La loi sur la formation professionnelle et l'enseignement supérieur (de formation continue) pour les adultes `
[*Lov om erhvervsrettetgrunduddannelseogvideregåendeuddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne*], version consolidée n° 881 du 8 août 2011 ;

- La loi sur les universités [*Universitetsloven*], version consolidée n° 960 du 14 août 2014.

Il n'existe pas de disposition légale établissant un droit individuel à la formation, celle-ci étant prévue par les conventions collectives. Les partenaires sociaux ont pour rôle de déterminer les programmes et les grandes directions concernant le programme de formation continue. Ils sont présents dans les commissions des entités proposant les formations. Les principaux fournisseurs de formation sont des établissements publics, des centres d'éducation et des personnes privées (environ 5 000, réparties entre entreprises à but lucratif et organisations privées, à l'instar des syndicats). Cependant, peu d'intervenants privés sont homologués.

14- V. Michel Hastings, « Dieu est-il nordique ? », *Revue Internationale de Politique Comparée* vol. 13, 2006 n° 3, p. 388. V. aussi la position d'Henrik Berggren et de Lars Trågårdh sur l'individualisme radical des suédois, comme constitutif du modèle nordique : « La confiance sociale et l'individualisme radical », *in* Global Utmaning (Dir.), *Le modèle nordique*, Traduction officielle du document *The NordicWay. Shared Norms for the New Reality* distribué lors de la rencontre de Davos, janvier 2011, pp. 11-34. Cette idée est plus détaillée dans leur ouvrage en suédois : Henrik Berggren et Lars Trågårdh, *Ärsvenskenmänniska?Gemenskapochoberoende i detmodernaSverige*, Stockholm, Norstedts, 2006.

15- V. Alain Lefebvre et Dominique Méda, Faut-il brûler le modèle social français ?, Paris, Seuil, 2006.

Aussi, ils ne délivrent pas de diplôme et leur formation ne donnent pas droit à indemnisation. L'essentiel de l'indemnisation est donc fourni par le secteur public. Financièrement, l'État participe à hauteur d'environ les 2/3, tandis que le tiers restant est à la charge de l'employeur (*ArbejdsgivernesUddannelsesbidrag*, la contribution employeur à la formation) ou à payer directement par l'usager.

Les partenaires sociaux et le gouvernement estiment qu'il s'agit d'un complément essentiel à la flexisécurité. En effet, un système de formation continue développé est nécessaire afin de maintenir les entreprises danoises compétitives dans une économie globalisée.

2. Finlande

De même qu'au Danemark, le dialogue syndical est central en Finlande. Son influence se trouve essentiellement au sein de la participation des partenaires sociaux dans la direction des centres de formations et, notamment, au sein du Comité consultatif pour la formation [*koulutusasiainneuvottelukunta*]. La loi impose aux employeurs de fournir une formation lorsqu'elle peut empêcher la disparition d'un emploi, tandis que l'accès à la formation continue doit être considéré comme faisable et raisonnable tant par l'employeur que par l'employé. Cette dernière exigence fait que la formation des salariés doit être réalisée dans l'objectif d'améliorer la productivité, le profit et la motivation du personnel. La base légale se trouve essentiellement dans :

- La loi sur les contrats de travail [*Työsopimuslaki*], loi n° 55/2001, telle qu'amendée par la loi 204/2017 du 7 avril 2017 ;

- La loi sur la coopération au sein des entreprises [*Lakiyhteistoiminnastayrityksissä*], loi n° 334/2007, telle qu'amendée par la loi n°208/2017 du 4 juillet 2017[16].

Cette dernière loi dispose que toute entreprise doit permettre à ses employés de se tenir à jour et que celles d'au moins 20 salariés doivent prévoir un plan annuel de formation. L'État finance 90 % des formations qui délivrent des certificats, et l'intégralité de la partie théorique des formations d'apprentissage. Lorsqu'une formation est fournie dans le cadre du travail, l'État couvre 50 % des coûts. Du fait des conventions collectives, les entreprises bénéficient de subsides si elles mettent en place des centres de formation internes. Ces derniers ne sont pas encadrés par l'État, mais par les conventions collectives, les comités d'entreprise et les représentants du personnel. Toutefois, l'administration locale du travail doit être tenue au courant des formations et des contenus des accords bipartites.

Les conventions collectives prévoient que les coûts directement associés ainsi que la perte de revenu d'un salarié, qui suit une formation, doivent être intégralement remboursés. Si la formation est donnée en dehors des heures de travail, alors le salaire est versé à l'employé. Enfin, tout salarié, qui a au moins un an d'ancienneté, peut obtenir un congé de formation, avec un maximum de 2 ans de congé pour 5 années de travail. Il n'existe aucune obligation juridique pour l'employeur de payer les salaires pendant les congés de formation.

16- Il existe une version de cette loi spécifiquement pour la coopération au sein des communes (*Lakityönantajanjahenkilöstönvälisestäyhteistoiminnastakunnissa*, loi n° 2007/449, telle qu'amendée par la loi n° 209/2017 du 7 avril 2017) et au sein de l'État (*Lakiyhteistoiminnastavaltionvirastoissajalaitoksissa*, loi n° 2013/1233 du 30 décembre 2013).

3. Islande

Il n'existe pas de législation spécifique sur la formation continue en Islande. L'essentiel se trouve dans les lois sur l'éducation secondaire et sur les universités. D'un point de vue financier, les cours du soir et l'enseignement à distance sont pris en charge par l'État, mais les adultes suivant ces formations participent aux frais de scolarité.

Le gouvernement islandais a pour objectif de faciliter l'accès à la formation continue des adultes, en ciblant en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de diplôme qualifiant. L'insularité accroît cet intérêt étatique par rapport aux autres pays nordiques, puisqu'il est aussi plus compliqué de trouver de la main-d'œuvre. Cependant, le concept de formation tout au long de la vie est un concept global en Islande : il recouvre tous les apprentissages dans la vie d'un individu, que cela soit des formations courtes ou longues liées à la poursuite d'études, de séminaires et même liées aux hobbies et loisirs.

À l'instar de l'ensemble des pays nordiques, la formation diplômante est assurée par les universités publiques et les écoles d'éducation populaire. Les syndicats apportent aussi un soutien en fournissant à leurs membres des cours et d'autres formes d'enseignement. Enfin, de très nombreuses formations sont assurées par des entreprises privées.

De même qu'au Danemark, un comité de coopération sur la formation professionnelle est institué au sein des établissements scolaires de second cycle et de niveau supérieur. En Islande, il est constitué de 18 personnes. Il vise à planifier de manière stratégique la formation professionnelle fournie, en lien avec les industries, afin de répondre à leurs demandes. Ces conseils définissent les besoins des entreprises en termes de connaissances et de compétences, afin d'établir les objectifs des formations fournies. Ils peuvent aussi formuler des propositions quant à la structure et l'orientation globale de l'éducation, sur les sujets concernant les professions représentées. Ainsi, l'Université d'Islande offre un cours de trois semestres sur la gestion d'une entreprise, ou encore, d'un an pour se former à la direction des entreprises de pêche et des métiers du poisson, thématiques particulièrement importantes en Islande (les métiers du poisson représentent 60 % des exportations et plus de 18 % du PIB national avec les contributions indirectes).

L'Islande s'est assez largement impliquée dans l'e-learning et mise largement sur Internet pour permettre à chaque citoyen d'obtenir une formation de qualité. Néanmoins, afin de fournir une formation de proximité à tous, il a été mis en place un centre de formation continue (*Centre for livslanglæring*) dans chacune des huit régions du pays. Ces centres collaborent avec les lycées, les établissements d'enseignement supérieur, les communes, les organisations syndicales et patronales ainsi qu'avec les entreprises privées. Certains cours sont ouverts à la formation à distance, permettant ainsi d'y obtenir des formations fournies par l'Université de Reykjavík ou de l'École professionnelle d'Akureyri.

L'Université pédagogique d'Islande (*IslandsPædagogiskeUniversitet*) a adapté l'intégralité de ses formations de sorte qu'il soit possible de suivre les cours tout en ayant un emploi à temps partiel. De cette façon, l'école offre un mélange d'enseignement à distance et de formation présentielle.

4. Norvège

En Norvège, la formation continue s'appuie sur l'idée que tout adulte a le droit à une éducation de base (jusqu'au niveau du baccalauréat), à un congé de formation partiel ou intégral d'une durée maximum de 3 ans (à partir du moment où il a travaillé au moins 3 années, dont les deux dernières pour le même employeur), ainsi que, s'il a plus de 25 ans, le droit d'entrer à l'Université par validation des acquis professionnels (ce qui est favorisé par un système de bourse permettant de prendre en compte des parcours non linéaires). À l'inverse des autres pays nordiques, le système en Norvège dépend directement de chaque entreprise (mais ne relève pas du droit individuel à la formation). La base légale se trouve dans :

- La loi sur l'environnement de travail [*Arbeidsmiljøloven*], loi n° 62 du 17 juin 2005 ;
- La loi sur l'éducation [*opplæringslova*], loi n° 61 du 17 juillet 1998 ;
- La loi sur les Universités [*Universitets- oghøyskoleloven*], loi n° 15 du 1er avril 2005.

Parallèlement, les conventions collectives prévoient que les employeurs doivent présenter leurs objectifs de développement, afin d'identifier les qualifications qui leur seront nécessaires, en vue d'établir des formations adaptées.

Les partenaires sociaux sont aussi très actifs, soit en participant à la définition de programmes de développement de compétences (notamment dans le Conseil national à la formation continue [*Samarbeidsrådet for yrkesopplæring*] et les conseils d'éducation [*Fagligeråd*]), soit en finançant des organismes de formation, par exemple *ArbeidernesOpplysningsforbund* (AOF) très proche du syndicat des travailleurs (LO). À la différence du Danemark, les partenaires sociaux n'ont pas trouvé d'accord concernant le financement ; ce qui explique que la formation est largement suivie par les adultes en dehors de leur travail.

De nombreux acteurs, tant privés que publics, fournissent des formations, pour une grande majorité à temps partiel avec expérience professionnelle. Des organisations pour adultes assurent des formations ouvertes et en ligne [*Voksenopplæringsorganisasjoner*]. Elles sont partiellement financées par l'État.

4. Suède

Contrairement à celui des autres pays nordiques, le système suédois repose quasi exclusivement sur les partenaires sociaux, conformément à leur traditionnelle gestion de la politique de l'emploi. Il n'existe donc pas de système coordonné de formation, cette dernière étant largement décidée par l'employeur et l'employé selon des manières qui leur semblent adaptées. Les structures de formation sont les collectivités publiques (formation formelle avec diplôme), ou le secteur privé (formation dite informelle, ne délivrant pas de diplôme). Selon les conventions collectives, la prise en charge du financement, intégrale ou partielle par l'employeur, est mentionnée ou non. Certaines conventions collectives, à l'instar de celles pour les ingénieurs, prévoient un droit individuel à la formation [Individuellutvecklingsplanering], parfois lié à un droit à l'augmentation salariale (comme dans le secteur financier et bancaire).

Dans ce flou juridique, la loi 1974:981 sur les droits des travailleurs au congé de formation [*om arbetstagaresrätt till ledighetförutbildning*] du 13 décembre 1974 dispose que tout employé ayant 6 mois d'ancienneté a un droit au congé de formation, sans limite ni de temps ni de thématique, à la discrétion de l'employé. Selon la loi, il n'est pas rémunéré et, lorsqu'il revient de son congé, il retrouve les mêmes conditions de travail que s'il n'avait pas été absent.

Malgré sa non-formalisation, le système actuel semble emporter la satisfaction globale des partenaires sociaux.

Après ce tableau général de la formation continue pour les employés du secteur privé dans les pays nordiques, il convient à présent de mettre en lumière les spécificités du secteur public en ce qui concerne leur formation.

B. LES SPÉCIFICITÉS DE LA FORMATION DES AGENTS LOCAUX

Du fait de l'inscription du secteur public au sein de la société, les règles régissant les employés du secteur public sont très largement similaires à celles relatives au secteur privé. Cette proximité rend difficile l'accès à des données spécifiques au seul secteur public local. Ceci explique la difficulté rencontrée pour collecter des données pertinentes dans cette présente enquête. Néanmoins, il est possible de mettre en avant quelques éléments spécifiques, mais le lecteur doit toujours garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'ajustements marginaux.

Ceci est d'autant plus particulier que, compte tenu de l'importance de l'État providence et de sa large décentralisation dans les pays septentrionaux, le personnel des collectivités territoriales représente une masse salariale conséquente, environ les deux tiers de l'ensemble du secteur public soit en moyenne un quart de l'emploi total. C'est pourquoi la formation professionnelle des agents publics locaux présente une importance conséquente dans la formation globale de la population.

Tableau 6 – Nombre d'agents publics employés dans le secteur public des pays nordiques, selon leur employeur.

Pays	Total	Gouvernement central	Régions ou Comtés	Communes
Danemark	70 9538	172618	121544	415376
Finlande	58 6222	110474	N.C.	475748[17]
Islande	env. 43 567	21567	N.C.	env. 22 000
Norvège	81 4020	294121	44978	474921
Suède	132 8458	247247	255168	826043

Source : statistiques nationales entre 2015 et 2017

17- Ces statistiques ne prennent pas en compte l'Île d'Åland qui emploie 2342 salariés, ni les autres organisations publiques réunissant un personnel de 29 470 employés.

1. Danemark

Au Danemark, 90% du personnel des collectivités territoriales sont recrutés par voie contractuelle. Comme le droit à la formation dépend des conventions collectives, il s'avère que l'ensemble du secteur public est couvert par ce droit. Pourtant, ce droit n'est jamais mentionné dans les conventions collectives du secteur public, alors même qu'il est clairement précisé dans le secteur privé.

Tableau 7 – Nombre d'employés dans les collectivités territoriales du Danemark selon leur statut en 2007

Employeur	Fonctionnaires	Contractuels
Communes	41253	397314
Régions	6130	110209
Total	47383	507523

Source : KL, 2007

Le niveau d'éducation du personnel municipal est assez varié et correspond aux nombreuses tâches assurées par les communes. À l'inverse, le niveau moyen de qualification est plus élevé au niveau des régions, parce que leur mission est essentiellement la gestion hospitalière et les soins spécialisés qui nécessitent une expertise.

Tableau 8 – Qualification du personnel municipal au Danemark en 2007

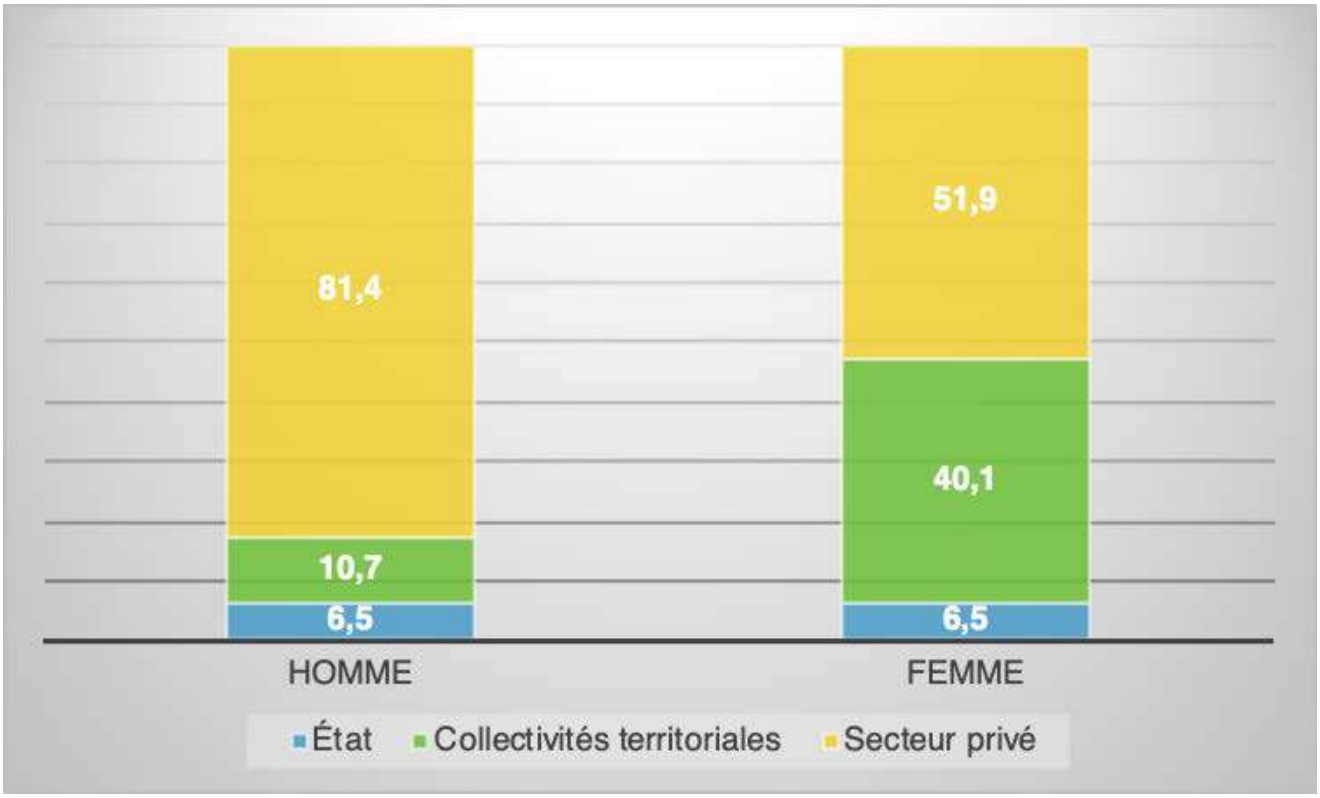
Niveau universitaire	21,7 %
Éducation moyenne	30,7 %
Éducation courte	38,4 %
Aucune éducation particulière	9,1 %

Source : KL, 2007

Sans grande surprise, les agents publics sont très largement des femmes au sein des collectivités locales (environ 78 %), alors qu'elles ne représentent que 45 % des effectifs au sein de l'État central. Cette situation s'explique assez largement parce que les tâches concernant l'État providence, et plus spécifiquement la santé, sont des domaines d'activités très féminisés (à 80,2 % en 2011, alors que la moyenne européenne est de 73,9 %). Il faut d'ailleurs mettre ces chiffres en rapport avec le fait que, en 2012, 70,0 % des Danoises disposent d'un emploi (contre 75,2 % pour les hommes)[18] ; ce qui est largement supérieur à la moyenne européenne (58,6 %). C'est pourquoi, la formation professionnelle des agents publics locaux concerne essentiellement un public féminin.

18- Eurostat Labour Force Survey (LFS), 2012.

Figure 1 - Pourcentage des femmes et des hommes employés, selon leur employeurs, au Danemark en 2010



Source : Det Nationale Forskningscenter for velfærd, 2010

La formation des agents publics locaux est libre, mais un intervenant est à relever tout particulièrement : le Centre de formation aux compétences administratives [*Center for OffentligKompetenceudvikling* – COK]. Ce dernier a pour vocation de fournir toute la formation nécessaire aux collectivités territoriales danoises. Avant le 1er janvier 2003, les formations étaient assurées par le Centre de formation aux compétences administratives locales, le programme « *Kommunom* » et quatorze centres régionaux de formations. Ils ont tous été fusionnés au sein de cet établissement indépendant, propriété de l'association des collectivités territoriales danoises [*KommunernesLandsforening*, KL]. La tâche attribuée à cet organisme de formation est d'identifier les besoins d'apprentissage, de mettre en place et d'assurer des formations concrètes diplômantes. Celles-ci peuvent prendre la forme de cours, de cursus, de conférences, de séminaires ou d'ateliers. COK prend aussi en charge des offres de formations pour le personnel des collectivités locales en lien avec les stratégies individuelles de chaque commune.

Plus précisément, le COK assure le programme de formation « *Kommunom* », ce dernier représente un équivalent de 60 ECTS, sur une durée de 2 à 3 années à temps partiel, à raison d'un jour par semaine. La formation est assurée aux centres d'Aalborg, Vejen, Esbjerg, Aabenraa, Odense, Aarhus, Herlev, Næstved et de Holstebro. Elle peut, si assez de participants sont inscrits, avoir lieu en d'autres endroits plus proches du lieu de travail des apprenants. La formation n'est ouverte qu'aux professionnels en fonction ou aux personnes justifiant d'une expérience minimum de 2 ans dans le secteur – si les principaux destinataires sont les agents publics locaux, des salariés d'entreprise privée peuvent aussi y assister. « *Kommunom* » fait l'objet d'un examen final, complété par un projet personnel de l'individu formé.

Le coût global par participant, prenant en compte la formation et ses coûts, les supports matériels et les examens, est de 75 000 couronnes danoises, soit environ 10 000 €[19].Concrètement, la formation est composée de cinq modules (10 ECTS chacun), dont trois sont obligatoires pour la valider. Il s'agit de :

- l'Administration publique des collectivités territoriales, lequel comprend pour 50 % de la science politique (les cadres historique et politique, la participation des citoyens, les fonctions des collectivités territoriales, etc.), 15 % d'économie (finances publiques locales, marchés publics, comptabilité, etc.), et 35 % de droit public (les règles spécifiques, issues des lois sur l'Administration publique, sur la procédure administrative, sur l'Ombudsman, sur l'accès aux documents administratifs et sur la protection des données personnelles, les règles et principes non écrits applicables, et surtout la manière de traiter les dossiers [*sagsbehandling*])[20] ;

- Psychologie et communication, qui comprend une formation psychologique tant sur l'individu (développement personnel ; attitudes, valeurs et préjugés ; motivation et besoin ; sur l'influence psychologique du milieu du travail, etc.) que sur le groupe (rôle et dynamique de groupe ; gestion d'équipe ; coopérations et relations ; conduite du changement, etc.) et une formation sur la communication, essentiellement individuelle et non institutionnelle (modèle de communication ; analyse transactionnelle ; le travail en équipe comme processus communicationnel ; méthode pour créer un dialogue constructif, etc.). L'objectif est que les élèves comprennent comment et pourquoi les gens se comportent tels qu'ils le font, ainsi que les stratégies de réaction et de positionnement par la communication, notamment en y intégrant des questions éthiques ;

- Méthode des sciences sociales et organisationnelles, qui porte davantage sur des questions de gestion des organisations et de ressources humaines. Le module se divise en deux, 70 % sont consacrés à la compréhension des organisations (l'organisation et l'individu, l'organisation et le groupe, l'organisation et la société). Les 30 % suivants sont dédiés à la méthodologie (formulation d'un problème, rédaction d'un projet, conception d'une étude, mise en œuvre d'une étude, validation, analyse, conclusion et perspectives, etc.). À la différence des deux modules précédents, celui-ci ne fait pas l'objet d'une évaluation par examen, mais d'une présentation d'un projet individuel.

À cela, il faut rajouter deux (ou trois) modules au choix (Tableau 9 – Formations optionnelles proposées dans le cadre du programme de formation « *Kommunom* », il faut suivre deux sous-modules pour valider un groupe de modules), et ensuite, présenter un projet final (10 ECTS). L'ordre de l'ensemble des modules est libre, cependant le projet de fin d'étude ne peut être commencé qu'une fois que les modules obligatoires ainsi que ceux aux choix ont tous étés validés.

19- Le taux est environ de 1 DKK pour 0,13€ ou 1€ pour 7,44 DKK.

20- Cette question, largement procédurale, est considérée de première importance et est largement issue des recommandations de l'Ombudsman. Les questions relatives à l'e-administration et au numérique en font partie.

Tableau 9 – Formations optionnelles proposées dans le cadre du programme de formation « *Kommunom* »

Groupe de modules	Sous-modules
Administration, droit et économie	Budget et comptabilité
	Traitement des dossiers
	Les affaires juridiques - Le droit administratif au quotidien
	La gouvernance économique
	Collecte des impôts
	Les écoles et les communautés administratives (type d'établissements publics)
	Connaissance et outils sur le contrôle de l'information
Citoyens, numérique et communication	Communication et diffusion de l'information
	Le citoyen au cœur de l'administration danoise
	Le numérique sur le lieu de travail
Emploi et social	Théorie sociale
	Les politiques sociales
	Agence pour l'emploi : les cas complexes
	Agence pour l'emploi : soutien aux citoyens
	Agence pour l'emploi : la coopération avec les entreprises
RH, leadership et innovation	Conflit sur le lieu de travail
	L'employé innovant
	Leadership concrètement
	Projets – gestion et leadership
	RH et droit du personnel
	Stratégie de l'innovation quotidienne
Santé dans la région	Psychologie et communication
	Données de santé et système de classification médico-économique (DRG)
	Superviseur de la formation des internes pour les secrétaires médicaux
	Traitement et contrôle des données

Il existe aussi un parcours « *Kommunom santé* », où les modules obligatoires sont différents. Il s'agit de : démarche clinique, communication et psychologie ; système de la santé – missions, structures et économie ; qualité, sécurité des patients et méthodes des sciences sociales.

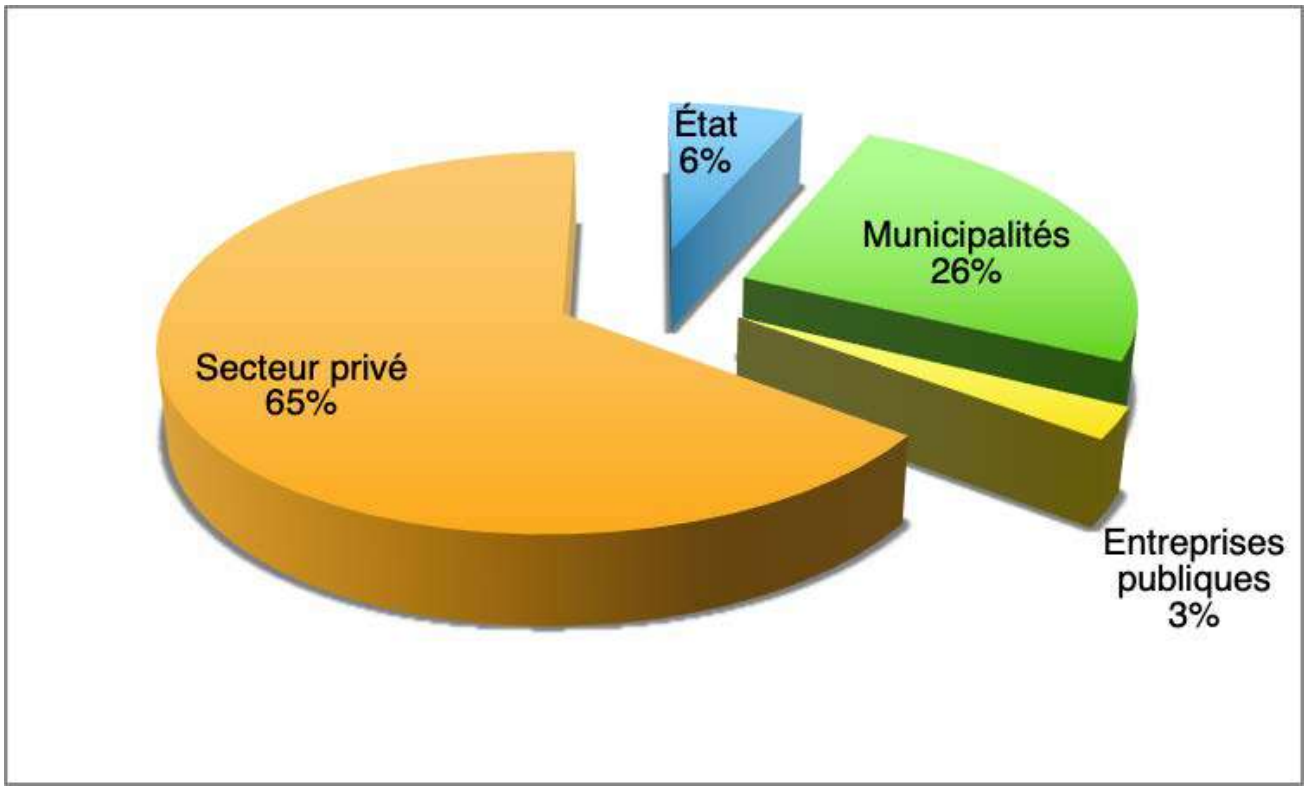
Enfin, d'autres cours sont proposés, selon les besoins. Ainsi il existait un cours intitulé « Êtes-vous au point sur les élections municipales de 2017 ? Enseignement pratique », qui fait intervenir des experts praticiens des communes d'Odense et de Copenhague ainsi que du ministère de l'Intérieur. L'objectif est de se mettre à jour quant aux changements en droit électoral, mais aussi sur la manière de rationaliser le processus électoral. Par exemple, identifier le nombre d'agents publics et de bénévoles nécessaires, la manière de bien les coordonner, ou encore, comment prévenir tout risque de plainte après la tenue des élections.

Un catalogue complet des formations est disponible en danois à l'adresse suivante : http://www.cok.dk/kataloger

2. Finlande

En Finlande, le secteur public représente 35 % de l'emploi total et les collectivités territoriales 26 % à elles seules.

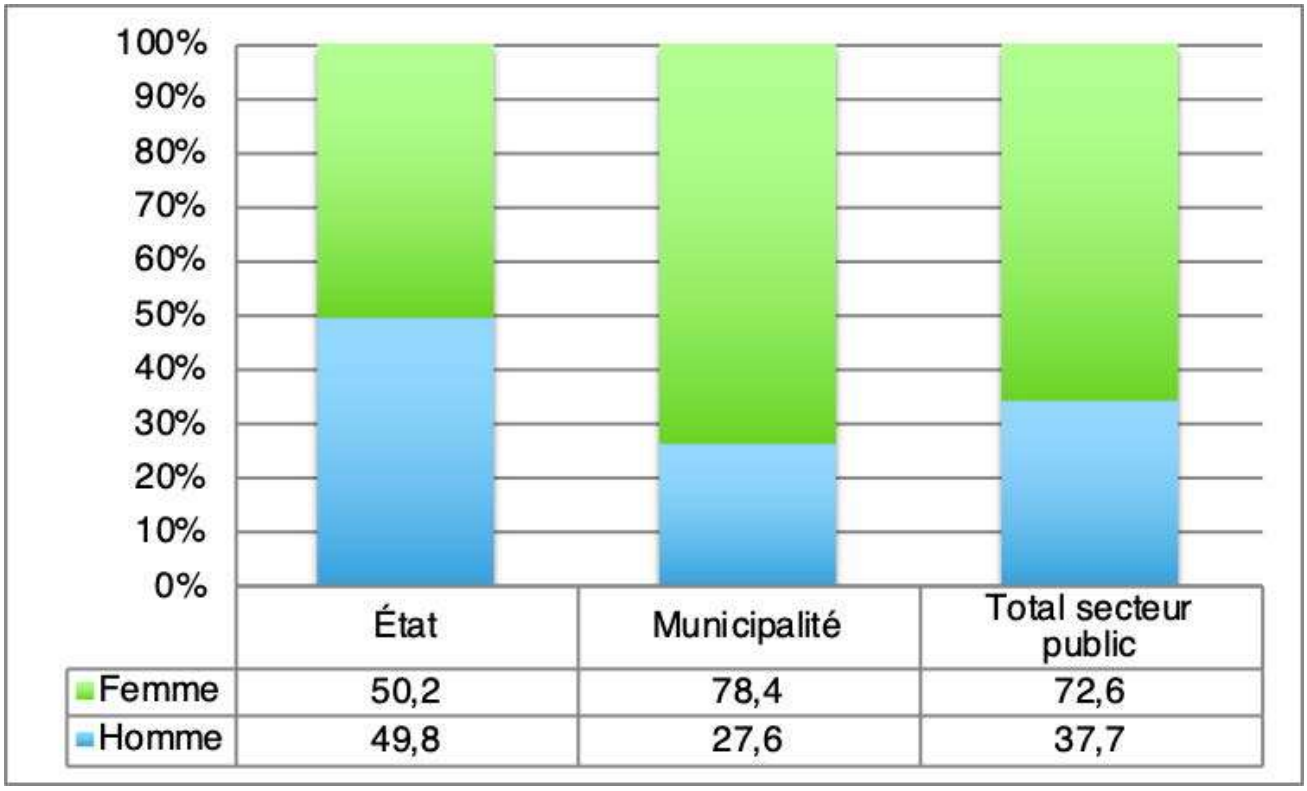
Figure 2 – Pourcentage de l'emploi dans le secteur public en Finlande par rapport au total de l'emploi



Source : StatistiscsFinland, 2014

À l'instar de ses voisins, la Finlande est marquée par un fort taux d'emploi des femmes au niveau des collectivités territoriales (78,4 %), alors même qu'au niveau des emplois étatiques l'équilibre est assuré. Outre les raisons habituelles liées à la forte présence féminine parmi les agents publics locaux, il faut aussi avoir à l'esprit que les collectivités territoriales assument les métiers attachés à l'État providence (essentiellement dans le domaine social et dans celui de la santé), qui sont encore majoritairement féminisés.

Figure 3 – Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent dans le secteur public en Finlande



Source : StatistiscsFinland, 2014

Les agents publics locaux finlandais suivent une formation initiale. Celle-ci consiste en des enseignements concrets sur la gestion publique afin de les rendre opérationnels. Ainsi, l'orientation de la formation initiale porte sur l'acquisition de la méthode administrative, en général, et aussi sur des sujets plus spécifiques d'expertise, comme la gestion de l'eau ou le développement économique.

Au niveau de la formation continue, chaque administration publique a la charge de préparer annuellement son propre plan de formation. Ce programme annuel de développement professionnel doit être approuvé au niveau national. La communication sur ce plan est ensuite assurée par différents moyens et peut être trouvée sur les documents officiels publiés sur la page Internet de l'administration publique. Conformément au décret n°201 du 11 mars 2009, la Chancellerie établit un plan national, permettant de coordonner toutes ces formations.

Les matières habituellement abordées sont classiquement relatives au management public, au droit public, à l'économie et aux finances publiques ainsi qu'aux questions numériques.

À l'instar du Danemark où le *Center for OffentligKompetenceudvikling* a été mis en place pour regrouper tous les organismes de formation, l'Association des collectivités territoriales finlandaises a créé une entité spécifique, la Finnish Consulting Group (FCG). Cette société privée profite de son expertise pour se déployer aussi en Suède et en Norvège. Sa branche dédiée à la formation, FCG Training, est aujourd'hui le plus grand fournisseur de formations aux collectivités territoriales finlandaises. FCG Training assure chaque année les « Journées sur les NTIC pour la Santé », le Forum économique et financier de l'Association des collectivités territoriales finlandaises, et le Forum des Managers municipaux. Elle organise de nombreuses formations, lesquelles sont assurées par un de ses trois départements : Social et santé ; Management et économie ; Ressources humaines. Parmi eux, le département Social et Santé est le plus développé, de sorte qu'il est le leader en nombre de participants. Il propose des formations génériques, à la demande, et aussi en ligne, notamment relativement à la sécurisation des données. Pour déterminer les formations, les trois départements sont en étroite relation avec l'Association des collectivités territoriales finlandaises et les réseaux d'experts dans leur secteur. En 2016, FCG Training proposait des formations très variées dans les domaines suivants : la gestion et le leadership ; la petite enfance, l'éducation et la culture ; les affaires administratives et juridiques ; les ressources humaines ; la gouvernance économique, financière et comptable ; infrastructures et environnement ; services sociaux et de santé ; communication et service à la clientèle. Plusieurs de ces formations sont aussi disponibles par le biais de l'e-learning, et toutes peuvent en faire l'objet à la demande. De même, FCG Training propose aussi du coaching, individuel ou en groupe.

3. Islande

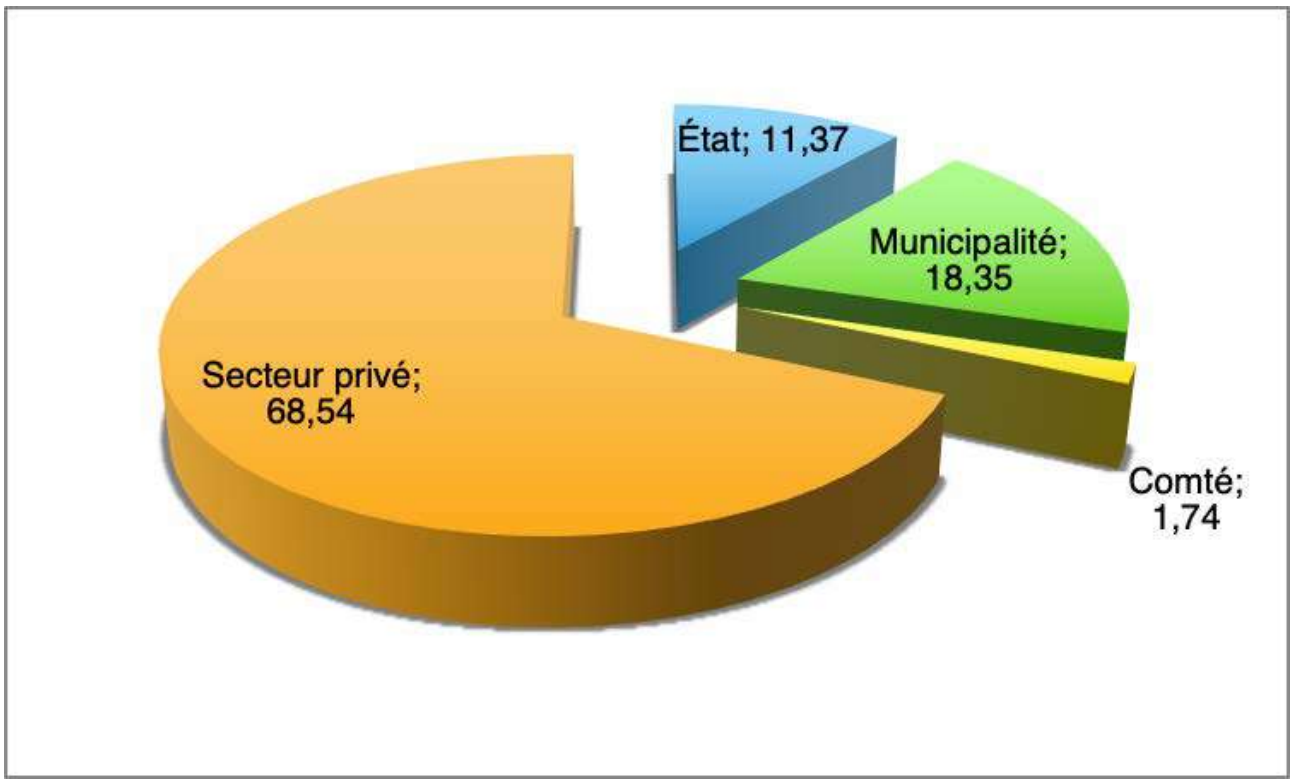
En Islande, le nombre d'agents publics est relativement faible, que ce soit au niveau national ou au niveau local. Le personnel des collectivités locales doit, tout d'abord, suivre un programme de formation initiale de 36 heures de cours. L'objectif de cette première formation est de les rendre opérationnels en leur apprenant la base de la gestion publique nécessaire.

Par la suite, la formation continue des agents publics locaux en Islande correspond assez largement au modèle danois.

4. Norvège

En Norvège, les données relatives à l'emploi des femmes au sein des collectivités territoriales sont conformes à celles des autres pays nordiques.

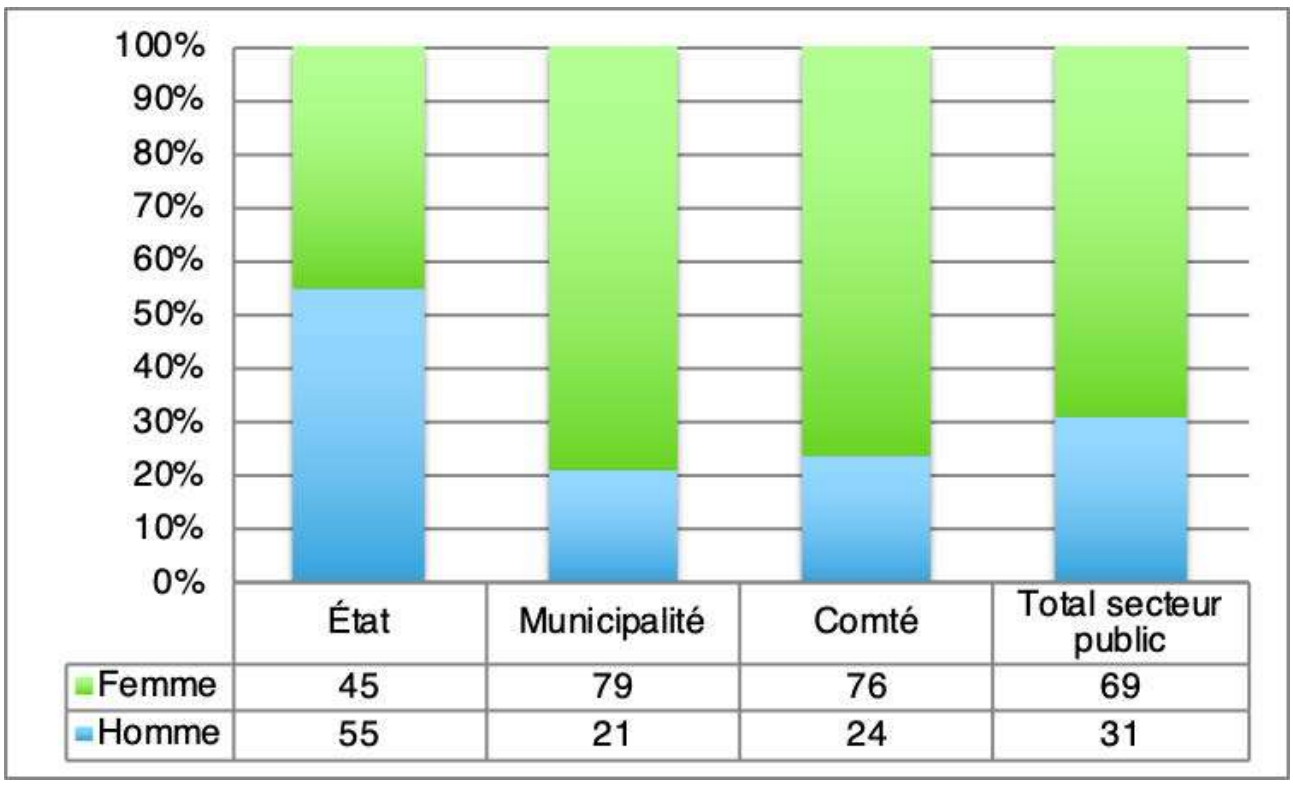
Figure 4 – Pourcentage de l'emploi dans le secteur public en Norvège par rapport au total de l'emploi



Source : Statistisksentralbyrå, 2015

La Norvège se distingue pourtant à plusieurs titres. Il s'agit du pays le plus centralisé, dans une certaine mesure, des pays nordiques. En effet, les collectivités territoriales représentent la plus faible part dans le secteur public. Surtout, les agents publics locaux se voient peu différenciés par rapports aux agents publics nationaux.

iFigure 5 – Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent dans le secteur public en Norvège



	État	Municipalité	Comté	Total secteur public
Femme	45	79	76	69
Homme	55	21	24	31

Source : Statistisksentralbyrå, 2015

La principale spécificité se trouve dans l'existence d'une formation initiale obligatoire des agents publics locaux, comme en Islande. Cependant, celle-ci ne diffère aucunement de celle destinée aux agents publics nationaux.

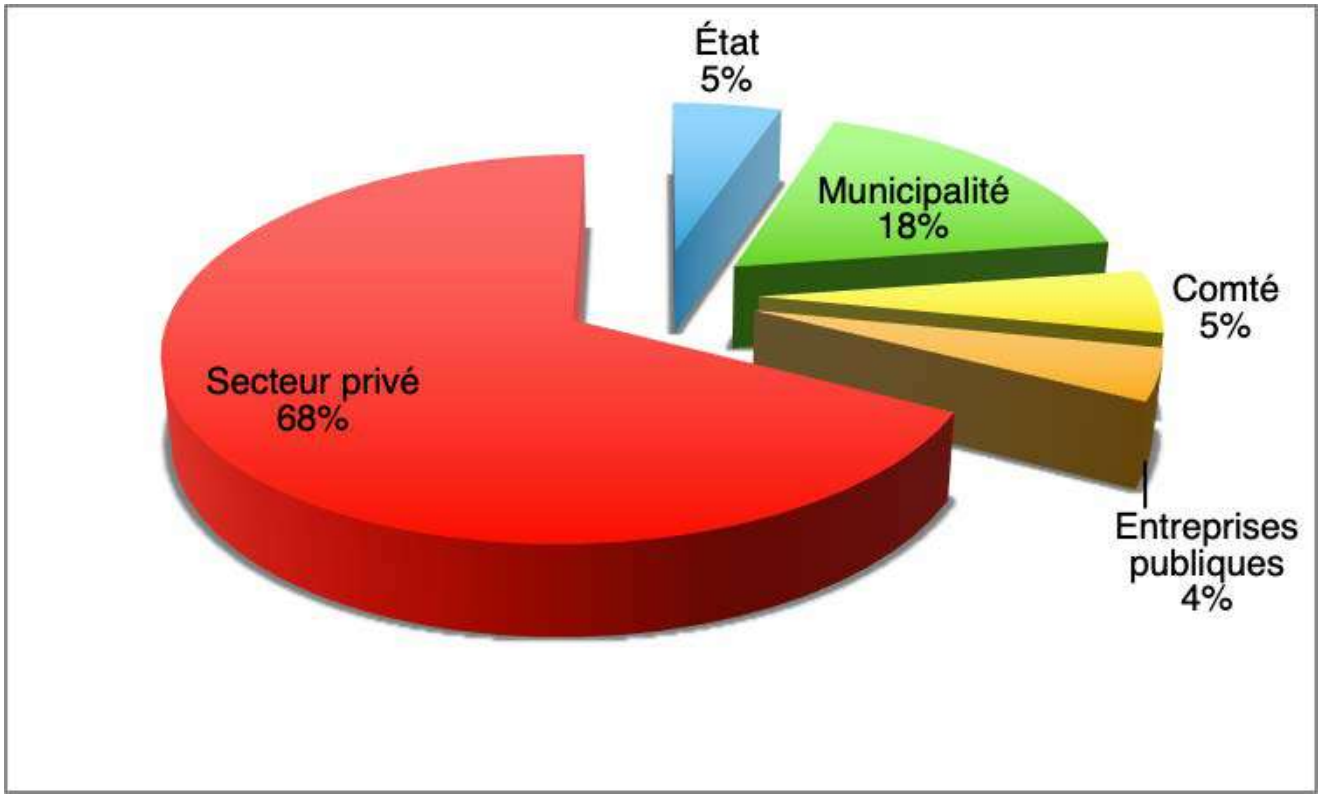
De même que pour le Danemark, l'ensemble du secteur public est couvert par des conventions collectives relatives à la formation continue. Ainsi, un plan de formation continue est établi de manière collective. À cela, s'ajoute un droit individuel à la formation à hauteur de 40 heures.

L'Association des collectivités territoriales norvégiennes [*Kommunesektorensinteresse-ogarbeidsgiverorganisasjon*, KS] assure, à l'instar de ses homologues nordiques le *Center for OffentligKompetenceudvikling* et le FCG, des formations tant pour les élus que pour le personnel des collectivités territoriales. Cependant, il est notable qu'il existe un autre organisme qui assure des formations pour le secteur public depuis 1898, Delta. Il s'agit du syndicat des employés dans le secteur public. Il fournit, en lien avec les établissements universitaires, des formations diplômantes pour tous les types d'emploi du secteur public. De plus, Delta aide aussi ses membres à obtenir des financements pour les formations. Ces aides couvrent un maximum de 40 % du coût du programme de formation, jusqu'à 5 000 couronnes norvégiennes (soit un peu moins 540 €).

5. Suède

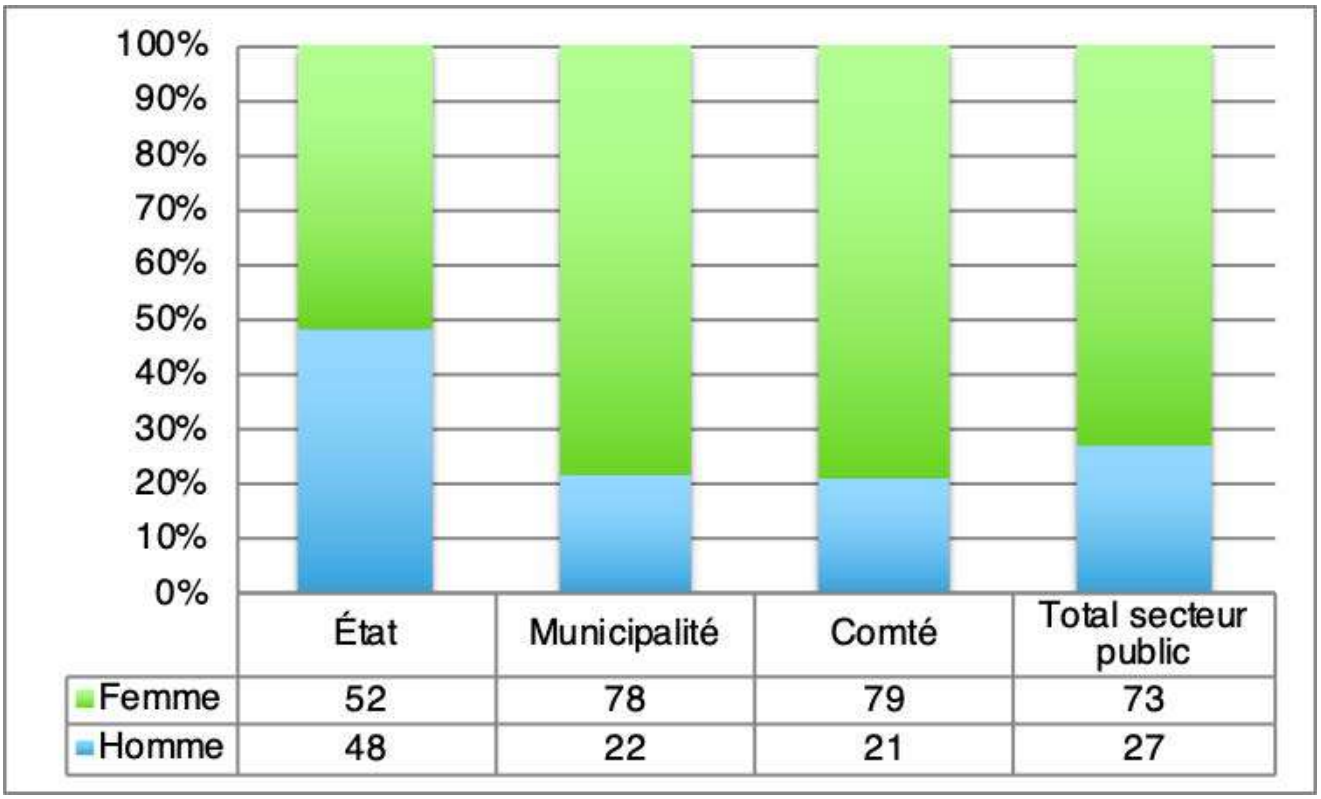
Le secteur public en Suède présente une image relativement similaire à celle du Danemark, qu'il s'agisse de sa représentativité sur le marché national de l'emploi ou de celle du personnel féminin y travaillant.

Figure 6 – Pourcentage de l'emploi dans le secteur public et dans les entreprises publiques en Suède par rapport au total de l'emploi



Source : Statskontoret 2015

Figure 7 – Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent dans le secteur public en Suède



Source : Statskontoret 2015

Comme au Danemark, l'ensemble des syndicats d'agents publics communaux et des comtés sont couverts par des conventions collectives, mais celles-ci ne prévoient pas explicitement de droit à la formation continue. Les agents publics locaux, recrutés en tant que fonctionnaires – *tjänsteman* –, suivent d'abord une formation initiale, à l'issue de leur embauche. Elle dure jusqu'à 3 mois et se termine par un examen, avec un jury, qui permet d'attester du niveau de compétences des fonctionnaires locaux.

Quant à la formation continue, l'offre de formation apparaît plus compétitive que dans les autres pays nordiques, dans le sens où il ne ressort pas d'acteur dominant pour la formation des agents publics locaux. Bien évidemment, les syndicats et les associations des collectivités territoriales proposent des formations. Ainsi, l'association des collectivités territoriales suédoises [*SverigeKommunerochLandsting*, SKL, aussi présentée comme SALAR pour *Swedish Association of Local Authorities and Regions*] propose de nombreuses formations, mais pour l'essentiel, elles concernent principalement les élus, et de manière induite, les agents publics. De nombreux cabinets de conseil proposent aussi des formations pour les agents publics. Toutefois, il est possible de mettre en avant *OffentligaUtbildningar i Sverige*, une entreprise privée spécialisée dans la formation dans le secteur public. Leur catalogue est très large et ressemble à ce qui est proposé au Danemark (économie et gestion ; leadership et communication ; droit et procédure administrative, etc.) et dans le secteur privé (usage de la suite Office dans le secteur public ; libérer du temps avec Outlook ; utiliser Excel à son maximum, etc.). Plus spécifiquement, les cours s'adressent à la fois à l'approfondissement de sujet, mais aussi à leur découverte (cycle « économie pour les non économistes ») avec une visée pratique (« diriger sans être le chef » ; « planifier, structurer et prioriser », « gestion du stress », etc.).

C. CONCLUSION PARTIELLE

Au terme du questionnaire, il apparaît ainsi que les pays nordiques présentent d'importantes similarités relativement à la formation professionnelle des agents publics locaux. Tout d'abord, il s'agit d'un marché très important (les agents publics représentent environ un quart du marché de l'emploi).

En dépit de cette importance, le cadre juridique les concernant ne diverge que très peu de celui du secteur privé, que ce soit dans l'exigence d'une formation initiale ou pour ce qui est relatif à la formation continue et reste largement lacunaire dans le secteur public. Les règles sont assez souples et celles relatives au secteur public se trouvent essentiellement dans les conventions collectives.

C'est qu'en effet, la formation relève plus d'une forme de coutume, qu'il n'est pas forcément nécessaire de circonscrire dans les textes. De fait, il existe une très longue tradition de formation continue, qui s'ancre dans les pays nordiques au tournant des XIXe et XXe siècles. Ainsi, la formation est assez largement assurée par des congés de formation ou dans une optique d'évolution professionnelle souhaitée par les agents publics eux-mêmes. Il existe bien évidemment la possibilité pour chaque collectivité territoriale de proposer à ses employés des formations selon ses besoins.

Bien que peu formalisé dans les textes, le marché de la formation est très largement compétitif, présentant de nombreux acteurs : pour l'essentiel des cabinets de conseil, mais aussi les agences publiques nationales, les syndicats, ainsi que les établissements publics d'enseignement supérieur.

Ces acteurs dispensent des formations variées, diplômantes ou non. Malgré cette offre abondante, concernant la formation continue des agents publics locaux, les associations des collectivités territoriales des pays nordiques ont créé la plupart du temps une société de formation dédiée. Comme elle établit son programme de formation en lien avec ces associations, lesquelles représentent aussi les employeurs publics, cette société de formation est dominante sur le marché. Seul le Danemark présente un cursus de formation global, le programme « *Kommunom* ». Celui-ci a la spécificité de proposer des cours obligatoires en psychologie, de sorte que les employés publics apprennent à gérer tant les difficultés au sein de l'administration que celles résultant éventuellement du contact aux citoyens.

Excepté cette spécificité, le catalogue de formation est relativement similaire dans les cinq pays nordiques : droit public et science politique, économie et gestion financière, ressources humaines et gestion du personnel, gestion de projet et leadership. Un cursus spécifique pour les questions sociales et de santé existe, puisque ce sont les collectivités territoriales qui assurent ces fonctions, là où, en France, il existe une fonction publique hospitalière.

Si les agents publics locaux se trouvent dans une situation relativement similaire à celle réservée aux différents salariés du secteur privé, les élues et élus locaux ne sont pas formés dans le cadre du monde du travail. Leur formation relève donc d'autres circuits et d'autres mécanismes.

II. LA FORMATION DES ÉLUES ET ÉLUS LOCAUX

La démocratie locale est très vivace dans les pays nordiques. Le mandat électoral municipal est uniformément de quatre ans dans tous les pays nordiques et se déroule en même temps et dans les mêmes bureaux que les élections nationales des représentants au Parlement. De nombreux élues et élus ne font qu'un seul mandat. Dès lors, il existe une très forte demande en formation pour les élus, que ce soit les simples conseillères et conseillers ou ceux ayant des fonctions exécutives, comme le maire. Comme l'indique le Tableau 10 – Nombre d'élus dans les pays nordiques -, une part conséquente de la population est élue sur tout le territoire, avec une répartition d'environ 1 élu national pour 5 élues et élus locaux. La représentation féminine est de l'ordre de 40 % (chutant à 30 % pour le Danemark à l'issue des fusions de 2007, mais en hausse constante). La particularité est la Norvège qui possède un nombre très important de communes par rapport à sa population, entraînant ainsi une très forte représentativité : environ le double de celle suédoise !

Tableau 10 – Nombre d'élus dans les pays nordiques

Nom de l'État	Nombre des élues et élus nationaux	Nombre des élues et élus municipaux	Dont Nombre des élues et élus « régionaux »	Total
Danemark	179	2444	205	2828
Finlande	200	8999	/	9199
Islande	63	504	/	567
Norvège	169	10621	720	11490
Suède	349	12780	1678	14807

Source : Statistiques nationales officielles

Cette forte représentativité s'explique aussi par la vivacité de la démocratie locale dans les pays nordiques. À ce titre, la Norvège fait figure d'exemple topique et sera présentée plus spécifiquement pour illustrer l'idée de « conscription civile » qui y règne. Ensuite, la formation continue des élues et élus sera abordée par pays, selon les données récoltées.

A. UNE LOGIQUE DE « CONSCRIPTION CIVILE »

Que ce soit par le grand nombre d'élues et élus par rapport à la population, comme du fait qu'il existe un grand taux de renouvellement des élues et é lus locaux, il apparaît que la fonction d'élu local s'inscrit dans une démarche de « passage obligé », voire de « conscription civile ». Par cela, il faut entendre qu'il est assez largement attendu de chaque citoyen qu'il s'implique dans les élections locales au moins une fois dans sa vie. L'expérience, qui y est acquise, est parfois réinsérée dans la création d'entreprise ou d'association répondant à un besoin identifié lors du

Cette démarche vivifie le sentiment démocratique et l'importance de l'échelon local.

Tous les quatre ans environ, un Norvégien pour 500 électeurs obtient un mandat électif local. La probabilité de devenir un responsable local est relativement élevée. De plus, le système électoral proportionnel permet l'existence de « listes non partisanes » ou « listes d'intérêts locaux », insérant une population plus diverse dans les conseils municipaux. En effet, pendant les années 1970, la politique locale était dominée par des hommes appartenant au secteur public, d'un niveau d'instruction élevé et ayant entre 40 et 60 ans. Le principal enjeu des vingt années suivantes fut de renverser cette domination pour faire émerger une nouvelle population. Une enquête en 1993 a été faite en Norvège pour analyser les critères déterminants conditionnant l'exercice d'un mandat local[21]. Les variables les plus stables sont encore le sexe et le niveau d'instruction. Ce qui conduit encore à la surreprésentation des hommes diplômés. Cependant, les facteurs déterminants essentiels à l'engagement sont l'efficacité politique, l'intérêt pour la politique locale et la perception de son importance. La taille de la commune est un facteur des plus important : plus la structure est petite, plus les vocations apparaissent. Enfin, l'appartenance à un syndicat et le niveau d'éducation ont un fort impact sur le désir de s'engager dans la politique.

En Norvège, 65 % des conseillers municipaux environ ne sont pas réélus. Ce taux élevé pourrait être interprété comme une crise du gouvernement local, soit que les élus soient sanctionnés pour ne pas avoir répondu aux attentes des électeurs, soit qu'ils ne se représentent pas après avoir été lassés de la politique. Il s'avère qu'en général, il s'agit plus d'une auto-sélection des conseillers municipaux : 70 % des sortants ne souhaitent pas exercer un nouveau mandat. Les raisons avancées le plus fréquemment sont liées au temps investi. Seulement moins de 15 % des conseillers font référence au manque d'influence de l'assemblée ou à l'insatisfaction à l'égard de la vie politique locale. Il n'y a que peu de facteurs négatifs explicatifs. Il n'y a pas de rejet catégorique du travail accompli au sein de l'autorité locale. Globalement, la tâche n'est pas poursuivie non parce qu'elle n'est pas intéressante ou enrichissante, mais parce que d'autres activités sont perçues comme plus importantes ou obligatoires.

On considère généralement que 15 à 20 % des électeurs envisagent de se présenter à des élections. Loin d'être une crise de la vie démocratique locale, il semblerait au contraire que cela soit une chance. « *Pour beaucoup d'élus, siéger dans un conseil municipal apparaît beaucoup moins comme l'étape d'une carrière politique que comme un devoir correspondant à une sorte de conscription* »[22]. 42 % des élus norvégiens en 1993 ont déclaré que le sentiment d'obligation de se présenter avait été une raison importante de leur nouvelle candidature.

Environ 50 % des élus locaux considèrent que leur travail a eu un effet important. Leur intérêt pour la politique – locale et nationale – est accru. Le principal effet positif mis en avant est la connaissance et l'apprentissage de la politique locale ainsi que la capacité d'exercer de l'influence. Régulièrement, des relations personnelles et amicales se sont nouées grâce à cette expérience. La plupart des sortants comptent même continuer à s'investir dans la vie politique, généralement au sein de la section locale du parti. Généralement, ils bénéficient d'ailleurs de titres honoraires dans leur formation politique, à la fin de leur mandat, les incitant à continuer de participer.

21- Les résultats sont présentés, avec de plus larges analyses, dans : Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (Dir.), *Décentraliser en France et en Norvège,* Paris, Pédone, 1997. Les propos qui suivent font état des résultats de cette recherche.

22- AudunOfferdal, « Carrière ou conscription ? La sélection du personnel politique municipal en Norvège », *in* Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (Dir.), *Décentraliser en France et en Norvège,* Paris, Pédone, 1997, p. 231.

En cela, et à l'instar de la conscription militaire, la participation aux fonctions d'élus locaux permet un développement humain individuel, notamment par le biais de l'acquisition de compétences qui pourront servir pour d'autres activités professionnelles[23].

B. PRÉSENTATION SOMMAIRE DES FORMATIONS POUR LES ÉLUS

Du fait du nombre des élus locaux et du taux de renouvellement, leur formation des élus locaux est aussi un moyen efficace pour former durablement l'ensemble de la population, en lui permettant à la fois d'apprendre de nouveaux métiers et de renforcer le sentiment démocratique. Cette formation est plus structurée que celles des agents publics locaux. Le public concerné n'est pas « recruté » pour ses compétences, mais pour son intérêt pour sa commune. Il y a dès lors une plus grande attente et un plus grand besoin de formation que pour les professionnels travaillant dans les communes.

1. Danemark

Au Danemark, il est habituel de considérer qu'un élu municipal n'a jamais terminé sa formation, mais, au contraire, il doit toujours se renouveler. La formation des élus locaux est ainsi perçue comme une force de la démocratie locale. Il est toujours problématique de savoir si un élu devrait ou non être diplômé. En réalité, peu sont formés aux problématiques spécifiques de la gestion municipale, encore moins aux problématiques complexes et spécifiques qui apparaissent dans les comités municipaux (par secteur d'action). Seuls 30 % des élus locaux environ, sont à l'aise avec la masse documentaire à traiter pour appréhender ces sujets. Le professionnalisme des communes a accru la charge de travail nécessaire. Au final, l'expérience est plus importante que la formation initiale pour les élus locaux. Il s'agit de maîtriser des techniques et des méthodes concrètes plus que des connaissances théoriques sur le sujet. Et à la fin de leur mandat, les élus locaux ont souvent développé des aptitudes similaires à celles des agents publics.

Dès qu'il est question de formations pour les élus, immédiatement la réponse est « *Kattegat* ». En effet, « *Kattegat* » est un programme de formation proposé tous les quatre ans pour les nouveaux conseillers municipaux, depuis près de 40 ans. Fournie aujourd'hui par l'Académie politique [*Politikerakademiet*] du *Center for offentligkompenteceudvikling (COK)*, il s'agit d'un cours intensif pour les nouveaux élus, traitant globalement du travail politique du mandat électif. En 2014, environ les trois quarts des nouveaux élus ont assisté au programme. Les 11 200 couronnes danoises (environ 1 485 €) demandées pour l'inscription couvrent les cours, les différents frais et matériaux fournis, les repas et l'hébergement durant la formation. Il s'agit d'une formation intensive de trois jours, qui a lieu de janvier à avril de l'année suivant les élections (en novembre pour une entrée en fonction en janvier). Habituellement, les élus d'une même commune sont répartis dans des groupes de formation différents, afin qu'ils puissent découvrir d'autres problématiques, mais aussi qu'ils puissent se constituer leur propre réseau.

23- La Défense a largement participé à la formation professionnelle technique pendant de nombreuses années. Aujourd'hui encore, elle offre une possibilité de formation pour des jeunes peu diplômés. C'est d'ailleurs un des points régulièrement avancés par la Commission armées-jeunesse française, dans ses rapports. L'Armée est, sur ce point, un fort vecteur de lutte contre l'illettrisme et permet d'accéder à des formations qualifiantes et à des stages de l'Association pour la formation professionnelle des adultes.

L'objectif est de permettre aux nouveaux élus d'être familiarisé avec le travail du conseil municipal, avec ce que représente le travail municipal, de savoir prendre connaissance du terrain et de déterminer leur influence politique (tant auprès des citoyens que de l'administration et du travail en équipe entre élus). La formation s'appelle « *Kattegat* », le nom d'une commune fictive dans laquelle les nouveaux élus vont déployer leurs compétences, sous la forme d'un jeu de rôle. Comme le *COK* est propriété de l'association des collectivités territoriales (*KL*), la formation prend aussi le temps de présenter l'association, ses missions et son organisation, ainsi que l'aide qu'elle peut apporter concrètement aux nouveaux élus. La formation est assurée partout au Danemark, réparti en 14 territoires, dans lesquels interviennent 25 équipes différentes.

D'autres formations sont assurées. Pour la mandature précédente, *COK* a fourni environ 110 formations, avec plus de 2 400 participants, soit environ 70 % des élus locaux. Il faut aussi compter toutes les autres formations à destination des maires, des présidents de comités municipaux, ou encore, pour ceux des régions. Ainsi, étaient proposées une formation sur l'influence de l'Union européenne sur l'agenda politique municipal, ou encore, une autre sur le travail collaboratif entre le maire et le directeur général des services municipaux. Plusieurs de ces formations spécifiques ont lieu directement sur le lieu de travail, et non dans un centre de formation.

Enfin, il convient de rajouter une activité : une réunion d'introduction pour les nouveaux candidats aux élections. L'idée est que les élections sont l'objet d'un changement du personnel électif et qu'il est toujours préférable d'assurer des transitions en douceur que par à-coups. Aussi, un élu municipal en place devient ambassadeur et, en lien avec l'Académie politique, établit les différents domaines qui seront abordés, de sorte que l'introduction soit en adéquation avec le travail spécifique de la commune. Ensuite, pendant environ 3 heures, les nouveaux candidats vont pouvoir découvrir ce qu'est un élu municipal et pourront discuter de son rôle.

2. Finlande

Concernant la Finlande, le faible nombre de données recueillies ne suffisent pas pour fournir une présentation adéquate concernant la formation des élus municipaux.

De même que pour la formation continue des agents publics locaux, l'essentiel de la formation pour les élus est assuré par FCG. Entre 2015 et 2016, environ 14 000 conseillers municipaux et suppléants ont suivi des formations. Traditionnellement, les partis politiques et les associations ayant sélectionné les candidats organisent des programmes d'information. Les communes elles-mêmes peuvent payer pour du consulting, de la formation et de l'information pour leurs élus.

3. Islande

Tout comme pour la Finlande, le faible nombre de données recueillies sur l'Islande ne permettent pas d'en donner un portrait spécifique.

En principe, les communes paient le coût de la formation, qui a lieu traditionnellement durant la première année de mandat, pendant deux jours maximum. Elle n'est pas obligatoire, ni même systématiquement organisée. Consciente de la demande, l'association des collectivités territoriales envisage de la rendre plus régulière.

4. Norvège

De même que pour la Finlande et l'Islande, les données recueillies ne sont pas suffisantes pour fournir un traitement spécifique détaillé.

À l'instar de ses homologues scandinaves, l'Association des collectivités territoriales norvégiennes fournit une grande part de la formation aux élus locaux. La formation doit être prise en charge par la collectivité locale ainsi que les autres frais y afférent.

5. Suède

Si le marché de la formation est très compétitif, et à l'instar de ses voisins scandinaves, l'essentiel des formations pour les élus locaux sont fournies soit par les partis politiques – ou les associations ayant établi la liste électorale –, soit par l'association des collectivités territoriales suédoises (SKL ou SALAR). SKL, du fait d'être la représentante des collectivités territoriales et surtout de leurs élus, est, par définition, l'organisation qui représente et défend le mieux les intérêts des collectivités locales en Suède. C'est pourquoi elle offre une formation de base à tous les élus locaux, spécialement les nouveaux. Celle-ci a lieu entre le début de l'automne et la fin du printemps de l'année suivant les élections. Le programme est le suivant – sauf demande d'adaptation sur mesure par le commanditaire – :

- Les fondamentaux

    1. L'autonomie locale (présentation de la décentralisation et de ses principaux enjeux) ;

    2. La compétence des collectivités territoriales (bases de droit public appliqué aux collectivités territoriales, notamment avec la réglementation des aides d'État et des règles issues du droit de l'Union européenne) ;

    3. L'organisation de la commune / du comté (les différentes fonctions, le conseil, les comités, l'auditeur aux comptes, les associations publiques, les entreprises publiques et les entreprises d'économie mixte, les marchés publics, etc.) ;

    4. L'élu [(in-)éligibilité, les avantages financiers, le droit d'initiative, les votes et les décisions, la relation élu-agent public, la délégation de compétences, etc.] ;

5. Les réunions (la tenue d'une session du conseil municipal, la participation dans les réunions du conseil, la participation de membres extérieur au conseil, le remplacement et la procuration, la prise de décision, les motions, interpellations et questions, etc.) ;

6. La gestion financière et la responsabilité (les fautes de gestion et l'obtention du *quitus*) ;

7. La transparence administrative (présentation de la loi et des bonnes pratiques).

- Les cours avancés

1. Approfondissement de la compétence municipale (précisions sur l'ensemble des compétences des communes et les lois spéciales) ;

2. Les techniques de réunion en pratique (préparation de la réunion, le rôle du président, les droits des membres, les différents types de motion de procédures et de réclamations, l'acceptation d'une proposition, etc.)

3. La transparence, le secret et la liberté d'expression ;

4. Les règles les plus importantes dans la loi sur l'Administration publique (l'obligation de service public, la procédure orale, le droit à l'information, la motivation des décisions, la notification des décisions, etc.) ;

5. L'audit et la révision des comptes de la commune (les rôles des commissaires aux comptes et des auditeurs, le rapport d'audit) ;

6. Les différents types de responsabilités (politique, de gestion, pénale).

Cette formation doit être commandée et le local est à la discrétion du commanditaire. Pour faire venir deux intervenants, cela coûte, sur deux jours, 45 000 couronnes (environ 4 690 €) pour les deux journées de suite ; 35 000 couronnes pour une seule journée et 50 000 si les deux journées sont séparées (environ 3 650 € et 5 210 € respectivement). La formation est destinée à 50 participants mais en cas d'affluence, il faudra compter 300 (une journée) ou 400 couronnes (deux journées) par participant supplémentaire (environ 31 € et 42 €).

À la différence du Danemark où le programme de formation est très clairement établi, les formations à destination des élus locaux ne sont pas autant fixées, que ce soit en date, en tarif (sur demande) et, du fait de l'importance du commanditaire, en contenu (adaptable aux spécificités locales). En effet, la formation donnée est très décentralisée, dès lors les communes et les partis politiques déterminent eux-mêmes leurs dates. Aussi, aucune réponse générique ne peut être fournie sur ce point. De même, du fait de cette forte disparité, les formations peuvent avoir un contenu très varié et elles peuvent théoriquement avoir lieu partout sur le territoire suédois.

En pratique, il faut distinguer trois types de formation : celles organisées par les partis et associations politiques ont, traditionnellement, lieu dans leurs propres locaux, souvent les sièges desdits partis ou bien dans des bureaux mis à disposition spécialement à cet effet ; celles décidées par les communes elles-mêmes sont habituellement effectuées sur le territoire de la commune, sauf en cas de collaboration avec d'autres collectivités territoriales ; enfin, celles organisées par SKL, lesquelles ont lieu soit dans des centres régionaux (près des deux tiers à Stockholm, mais d'autres ont lieu à Alvesta, Borlänge, Gälve, Göteborg, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Örebro, Östersund et Umeå), notamment pour les conférences, soit à la discrétion du commanditaire. Parmi les cycles de formations récurrents, on en trouve sur l'égalité des sexes de manière durable et sur la gouvernance performante.

SKL propose aussi quatre « e-formations » gratuites et une payante, sur :

- la prise en charge des personnes âgées diabétiques (formation de 2 heures, reposant sur des pages web) ;
- le dialogue avec les citoyens et le public ;
- « trouver le bon ton en politique » (relatif à la manière de parler des élus, au respect en démocratie, et à la bonne gestion de la parole, notamment) ;
- la lutte contre la corruption ;
- les conventions collectives et le droit du travail (1 000 couronnes, soit environ 105 €, pour un accès à des données actualisées sur des pages web et une formation d'environ 2 heures).

Enfin, selon les informations collectées, il n'existerait aucune prise en charge des frais de formation pour les élus locaux en général.

C. CONCLUSION PARTIELLE

Les pays nordiques se caractérisent par un fort renouvellement de leurs élus. Ayant suscité la participation de toute la population, il apparaît indispensable de fournir, *a minima*, une formation spécifique aux nouveaux élus.

Ces derniers sont, pour la plupart, néophytes et découvrent la réalité politique du pays. C'est pour cette raison que les associations des collectivités locales de chaque pays nordique proposent systématiquement une formation aux nouveaux élus. Cette formation est plus ou moins développée, plus ou moins longue, mais vise à fournir les bases minimales de leur travail : droit public appliqué, gestion des réunions et de la prise de parole dans le conseil municipal, responsabilité, relation avec la population et avec les agents publics.

Ces formations sont assez souvent prises en charge par les communes elles-mêmes, certaines pouvant même organiser une journée destinée aux candidats, avant les élections. Cette logique correspond à la mentalité coopérative et de consensus qui règne sous ces latitudes. Elle correspond à la démarche consociative, mise en lumière par Arend Lijphart[26].

Il ne s'agit pas d'une société dépolitisée, mais bien d'une société caractérisée par un processus de prise de décision ouvert, tendant à créer un dialogue et à identifier les oppositions et les postures politiques diverses, pour parvenir à une action publique, engagée politiquement, mais acceptée[27]. La logique de « gouvernement ouvert » est essentielle dans ce système et repose aussi sur une démarche de formation continue poussée.

En effet, la logique pragmatique permet de dissocier l'idée politique des outils et moyens pour accomplir l'action. En cela, la formation continue correspond à cette mentalité où l'on ne sait jamais assez, ni mieux que son voisin. L'expérience est valorisée mais elle s'acquiert aussi, grâce à un encadrement par les experts.

Pour les Nordiques, la démocratie est aussi un processus de développement personnel des citoyens, par le biais de l'éducation et de l'éthique, qui permet ici encore l'autonomisation des individus. Il s'agit d'une des caractéristiques permettant de spécifier le concept de « démocratie nordique »[28].

26- ArendLijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale UniversityPress, 1977 ; v. Miroslav Novak, « Les concepts utilisés dans le modèle consensuel de la démocratie : entre Sartori et Lijphart », *in* Céline Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal (Dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004, p. 148 et s.

27- David Arter, *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester, Manchester University Press, 2006, p. 21 et p. 260 et s. V. aussi Leif Lewin, « Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience », *Scandinavian Political Studies* vol. 21, 1998 n° 3, pp. 195-206.

28- JussiKurunmäki et Johan Strang (Dir.), *Rhetorics of Nordic Democracy*, Helsinki, Finnish Literature Society, coll. « StudiaFennicaHistorica » n° 17, 2010. Pour une présentation en français du concept de « démocratie nordique », v. Jean-Baptiste Pointel, *Le système administratif des pays nordiques, un modèle pour la France ?*, Thèse, Normandie Université, 2015, p. 107 et s.

CONCLUSION GÉNÉRALE

À la lumière de cette étude, il apparaît nettement que la question de la formation des agents publics locaux et des élus locaux répond à la stratégie globale sociétale des pays nordiques exprimée par la « flexicurité » : « *La formation tout au long de la vie est dans les pays nordiques un principe, toute personne devant pouvoir en bénéficier à tout moment de sa carrière, que les personnes soient au chômage, employées, ou dans les circuits d'éducation et de formation. La formation professionnelle est une responsabilité publique, même si sur le plan de l'organisation, des dépenses et des aides financières, les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans l'identification des besoins, et dans le choix du contenu des formations.* »[29].

Ce constat est confirmé au niveau des formations pour le secteur public local. Les partenaires sociaux – essentiellement les associations des collectivités territoriales, agissant aussi comme employeurs des agents publics locaux – interviennent sur l'identification des besoins de formation et pour développer et décider du contenu des formations des élèves et des enseignants. Un catalogue est proposé, qui embrasse assez largement des questions de comportement, d'éthique et de communication. Des programmes sont parfois établis, comme au Danemark, afin de fournir des parcours d'études cohérents. En cela, le *Center for OffentligKompetenceudvikling* est un exemple à regarder de près, notamment par ses programmes « *Kommunom* » pour les agents publics locaux et « *Kattegat* » pour les élus locaux.

Traditionnellement, les pays nordiques consacrent une part importante de leur PIB aux dépenses pour la formation. La formation tout au long de la vie n'est pas un slogan, mais elle est totalement intégrée à la culture nordique. Il s'agit, pour eux, d'une stratégie d'investissement social, afin d'accroître leur performance et leur compétitivité mondiale. Plus spécifiquement, pour les élus, il s'agit aussi d'un outil d'« *empowerment* » favorisant le développement du sentiment démocratique. Cela montre aussi le fort attachement des Scandinaves à la démocratie locale. De plus, ces formations offrent de nouvelles qualifications aux élus, qui peuvent ainsi développer de nouveaux biens et services en fonction des besoins qu'ils auront identifiés durant leur mandat. Cela alimente ainsi un cercle vertueux tant économique, social que démocratique.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Ouvrages et articles

-David Arter, Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?, Manchester, Manchester University Press, 2006.

-Yohann Aucante, Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?, Paris, L'Harmattan, coll. « U Science politique », 2013.

-Jean-Claude Barbier, « Au-delà de la "flex-sécurité", une cohérence sociétale solidaire au Danemark », *in* Serge Paugam (Dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige » 2011, pp. 473-490.

27- Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques… », *op cit*. n° 1, p. 137.

-Henrik Berggren et Lars Trågårdh,
ÄrsvenskenmänniskaʔGemenskapochoberoendeidetmodernaSverige, Stockholm, Norstedts, 2006.

-Henrik Berggren et Lars Trågårdh, « La confiance sociale et l'individualisme radical », *in* Global Utmaning (Dir.), *Le modèle nordique*, Traduction officielle du document *The NordicWay. SharedNorms for the New Reality* distribué lors de la rencontre de Davos, janvier 2011, pp. 11-34.

-OddbjørnBukve, Henrik Halkier et Peter de Souza (Dir.), Towards New Nordic Regions: Politics, Administration and Regional Development, Aalborg, Aalborg University Press, 2008.

-GerdEngelsrud, *Styringogvern.*
Arbeidsrettioffentligsektor, 5e éd., Oslo, CappelenDammAkademisk, 2013.

-GøstaEsping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijc et John Myles, *A New Welfare Architecture for Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

-Erik Gløersen, La Finlande, la Norvège, la Suède face au projet d'une Europe polycentrique. La centralité à la marge de l'Europe, Rennes, PUR, 2012.

-Michel Hastings, « Dieu est-il nordique ? », *Revue Internationale de Politique Comparée* vol. 13, 2006 n° 3, pp. 377-390.

-Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg(Dir.), *Décentraliser en France et en Norvège,* Paris, Pédone,1997.

-Institut Montaigne, *Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle*, 2010, 57 p.
[En ligne] http://www.institutmontaigne.org/res/files/orderfile/benchmark_formation_professionnelle_OCDE.pdf

-JussiKurunmäki et Johan Strang (Dir.), *Rhetorics of Nordic Democracy*, Helsinki, Finnish Literature Society, coll. « StudiaFennicaHistorica » n° 17, 2010.

-Alain Lefebvre et Dominique Méda, Faut-il brûler le modèle social français ?, Paris, Seuil, 2006.

-Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques et flexicurité : quelles relations ? », *Travail et Emploi* n° 113, janvier-avril 2008, pp. 129-138.

-Leif Lewin, « Majoritarian and Consensus Democracy : the Swedish Experience », *Scandinavian Political Studies* vol. 21, 1998 n° 3, pp. 195-206.

-ArendLijphart, Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven, Yale University Press, 1977.

-Miroslav Novak, « Les concepts utilisés dans le modèle consensuel de la démocratie : entre Sartori et Lijphart », *in* Céline Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal (Dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004, p. 143-161.

-Jean-Baptiste Pointel, « État des lieux de la régionalisation des pays nordiques », in Sylvia Calmes-Brunet et Arun Sagar (Dir.), Fédéralisme, Décentralisation et régionalisation de l'Europe. Perspectives comparatives, Paris, Épitoge, coll. « Académiques », 2015, tome 2, pp. 165-176.

-Jean-Baptiste Pointel, Le système administratif des pays nordiques, un modèle pour la France ?, Thèse, Normandie Université, 2015.

-Siv Sandberg, « Decentralized Unitaty Welfare States. The Role of Local Government in Denmark, Finlande, Norway and Sweden », *in* Stein Kuhnle, Yinzhang Chen, Pauli Kettunen et Klaus Petersen (Dir.), *The Nordic Welfare State. A Basic Reader*, Shanghai, Fudandaxue, 2010, pp. 236-253.

Association des collectivités territoriales

-Danemark : KommunernesLandsforening, KL : http://www.kl.dk

-Finlande : *SuomenKuntaliitto*, SKL : https://www.kuntaliitto.fi

-Islande : SambandIslenskraSveitarfélaga : http://www.samband.is

-Norvège : Kommunesektorensinteresse- ogarbeidsgiverorganisasjon, KS :http://www.ks.no

-Suède : SverigeKommunerochLandsting, SKL : https://skl.se

Principaux instituts de formation des agents publics et des élus locaux

-Danemark : Center for OffentligKompetenceudvikling, COK : http://www.cok.dk

-Finlande : Finnish Consulting Group, FCG : http://www.fcg.fi

-Norvège : *Delta* : https://delta.no

-Suède : OffentligaUtbildningariSverige : https://www.offentligautbildningar.se

Instituts des statistiques nationales et européennes

-Danemark : *DanmarksStatistik* : http://www.dst.dk/da/

-Finlande : *Filastokeskus* : http://www.stat.fi

-Islande : *HagstofaIslands* : https://hagstofa.is

-Norvège : Norsk Statistisksentralbyrå : http://www.ssb.no

-Suède : *SvenskaStatisiskacentralbyrån* : http://www.statistikdatabasen.scb.se/

-Union européenne : *Eurostat* : http://ec.europa.eu/eurostat/fr/home

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DES PAYS-BAS

FORMATION INITIALE, FORMATION CONTINUE ET DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONNAIRES LOCAUX, ET FORMATION GÉNÉRALE ET DÉVELOPPEMENT DES ÉLUS LOCAUX

LE CAS NÉERLANDAIS. LE DÉVELOPPEMENT CONTINU DANS UN CONTEXTE D'ÉROSION DES FRONTIÈRES ENTRE SECTEUR PUBLIC ET PRIVÉ

Par Dr L.J. Zwaan

En matière d'études, de formation et de développement des fonctionnaires locaux, le cas néerlandais forme un contraste intéressant avec le modèle de carrière européen. Non seulement le secteur public néerlandais dispose de son propre modèle d'emploi, mais les relations professionnelles et le statut juridique des fonctionnaires se rapprochent de plus en plus de ceux du secteur privé. Ce point se reflète également dans l'approche néerlandaise de la formation et du développement au sein du secteur public.

Dans ce papier, nous nous attarderons sur les fonctionnaires locaux et les représentants élus. Aux Pays-Bas, cela concerne principalement les communes, mais également les autorités en charge de l'eau[1] et les accords conjoints (dans le cadre desquels les communes assurent des tâches en collaboration). Les communes sont de loin le plus gros employeur des trois catégories. La majorité des accords conjoints reprennent les statuts juridiques, les réglementations et les conditions de travail des communes, nous ne nous attarderons donc pas spécialement sur cette catégorie.

1- Les autorités en charge de l'eau sont des organes pleinement démocratiques dotés d'un territoire, de pouvoirs législatifs et du droit de lever des impôts et taxes. En revanche, contrairement aux trois principaux niveaux de gouvernement (national, provincial et municipal), leur champ d'intervention est fonctionnel (protection contre les inondations, gestion régionale de l'eau et traitement des eaux usées urbaines) (Raadschelders & Toonen, 1993)

PRÉSENTATION DU CONTEXTE

Avant de nous intéresser à la question des études, de la formation et du développement, il nous faut présenter brièvement le modèle d'emploi public néerlandais en lui donnant une perspective historique. Selon ce modèle d'emploi, il n'existe pas d'études initiales spécifiques au secteur public. Pour décrocher un emploi, il faut postuler à des postes vacants. Les études, les compétences et l'expérience seront évaluées sur la base de votre CV, de vos références, d'un entretien d'embauche, d'une évaluation, etc. Il n'y a pas de concours (comme en France) pour entrer dans la fonction publique. Les étapes de la carrière ne sont pas fondées sur l'ancienneté, mais sur les performances et la candidature à des postes vacants en concurrence avec d'autres candidats. Si les emplois public et privé sont similaires sur le plan des études et du recrutement, ils diffèrent au niveau du statut juridique. Toutefois, les différences s'estompent progressivement.

L'organisation étatique et territoriale néerlandaise, ainsi que l'administration publique, ont été créées au XIXe siècle. L'occupation française (1794 – 1813) marque la transition entre l'ancienne République des sept Provinces-Unies des Pays-Bas et le Royaume des Pays-Bas. En 1918, le premier décret sur la rémunération des fonctionnaires au niveau national a été adopté, créant un niveau de rémunération compétitif avec le secteur privé. L'organisation territoriale actuelle, ainsi que la division des pouvoirs entre les autorités centralisées et décentralisées, sont principalement le fruit de la révision de la Constitution de 1848, conçue par l'homme d'État Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872). L'administration est organisée en trois niveaux : national, provincial et municipal (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2015). En parallèle avec la conception territoriale des Pays-Bas s'est formé un processus de professionnalisation progressive du service public. Des examens d'entrée dans le service public ont été mis en place à l'échelle nationale. Ce système de carrière a ensuite été progressivement mis en place aux échelles provinciales et locales. Le premier quart du XXe siècle a été témoin de grandes avancées dans l'amélioration du système éducatif, et l'éducation est devenue accessible à une grande partie de la population. Les conditions de qualité et de fin d'études ont également été standardisées. Cela s'inscrit dans une volonté politique d'éduquer, d'éclairer et d'émanciper les classes moyennes et inférieures. Mais outre les considérations idéologiques, cette recherche d'élévation et de développement des populations était fortement motivée par l'esprit entrepreneurial de la Nation : les Pays-Bas n'étaient pas dominés par l'aristocratie, mais par des marchands et des hommes d'affaires qui avaient intérêt à avoir une population mieux éduquée. Les socialistes, avec leurs idéaux d'émancipation des ouvriers, et les libéraux, qui avaient reconnu la nécessité d'une population éduquée pour faire évoluer la nation, se sont également rejoints sur cette question (Blom, 2014).
Une fois que les diplômes scolaires sont devenus une preuve fiable d'instruction, ils ont remplacé les examens d'entrée cléricaux qui ont été abolis en 1934. La professionnalisation du service public (tant à l'échelle nationale que locale) et le recrutement sur diplôme se sont développés en parallèle avec la normalisation de la rémunération. Le premier décret sur la rémunération des fonctionnaires à l'échelle nationale, instaurant un niveau de rémunération plus ou moins concurrentiel avec le secteur privé, a été pris en 1918. Les niveaux provincial et local ont rapidement suivi (Raadschelders, 1995).

Lorsque le premier projet de loi sur les contrats de travail a été élaboré en 1907, il ne faisait pas de distinction entre le secteur public et le secteur privé. À cette époque, il n'y avait pas non plus de définition claire de ce qu'était un fonctionnaire. Un article (1637z BW) excluant les fonctionnaires de cette loi a été intégré au texte final.

Cet article est le fruit du lobbying d'un syndicat de fonctionnaires (Rechtstoestandbond) qui avait plaidé en faveur d'un statut spécifique pour les fonctionnaires. Une loi sur les fonctionnaires (Ambtenarenwet) a été votée en 1929, instaurant un statut formel pour les fonctionnaires et réglementant leurs droits et obligations en tant qu'employés d'organes publics (Lanting, 2014).

Cette distinction entre le droit du travail public et celui du travail privé s'est progressivement estompée au cours du XXe siècle et les deux systèmes se sont rapprochés petit à petit. Dès 1958, un rapport d'un comité d'État sur le statut des fonctionnaires (Rapport Kranenburg, 1958, p. 11) mentionnait une position minoritaire estimant que les fonctionnaires devraient être considérés comme des employés comme les autres. Le débat sur l'abolition du statut spécial des employés du secteur public, né dans les années 1980, n'a pas cessé depuis. Le droit de grève a été étendu aux fonctionnaires par étapes (en 1983 et 2006) et avec certaines restrictions. Depuis 1989, les salaires ne sont plus imposés unilatéralement, mais sont négociés avec les syndicats. La loi sur la participation des employés a été étendue au secteur public en 1995. L'unification des systèmes de Sécurité sociale du secteur public et du secteur privé a eu lieu en 2001 (Lanting, 2014). Et en 2014, le Parlement a adopté un projet de loi sur la normalisation du statut juridique des employés publics. Le 8 novembre 2016, le projet de loi a été ratifié par le Sénat (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2014) et est entré en vigueur le 1er janvier 2021[2].

Avant de nous pencher sur les études des agents du service public, présentons quelques chiffres importants. En 2016, les Pays-Bas comptaient 17 millions d'habitants[3].

En 2014, 915 531 personnes (775 817 équivalents temps plein) étaient employés du secteur public. La masse salariale totale pour le secteur public est estimée pour 2014 à 49 901 millions d'euros (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector, 2015).

Le pays compte (en 2016) 12 provinces, 390 communes et 23 autorités en charge de l'eau.

Tableau 1, Emploi public en 2014[4]

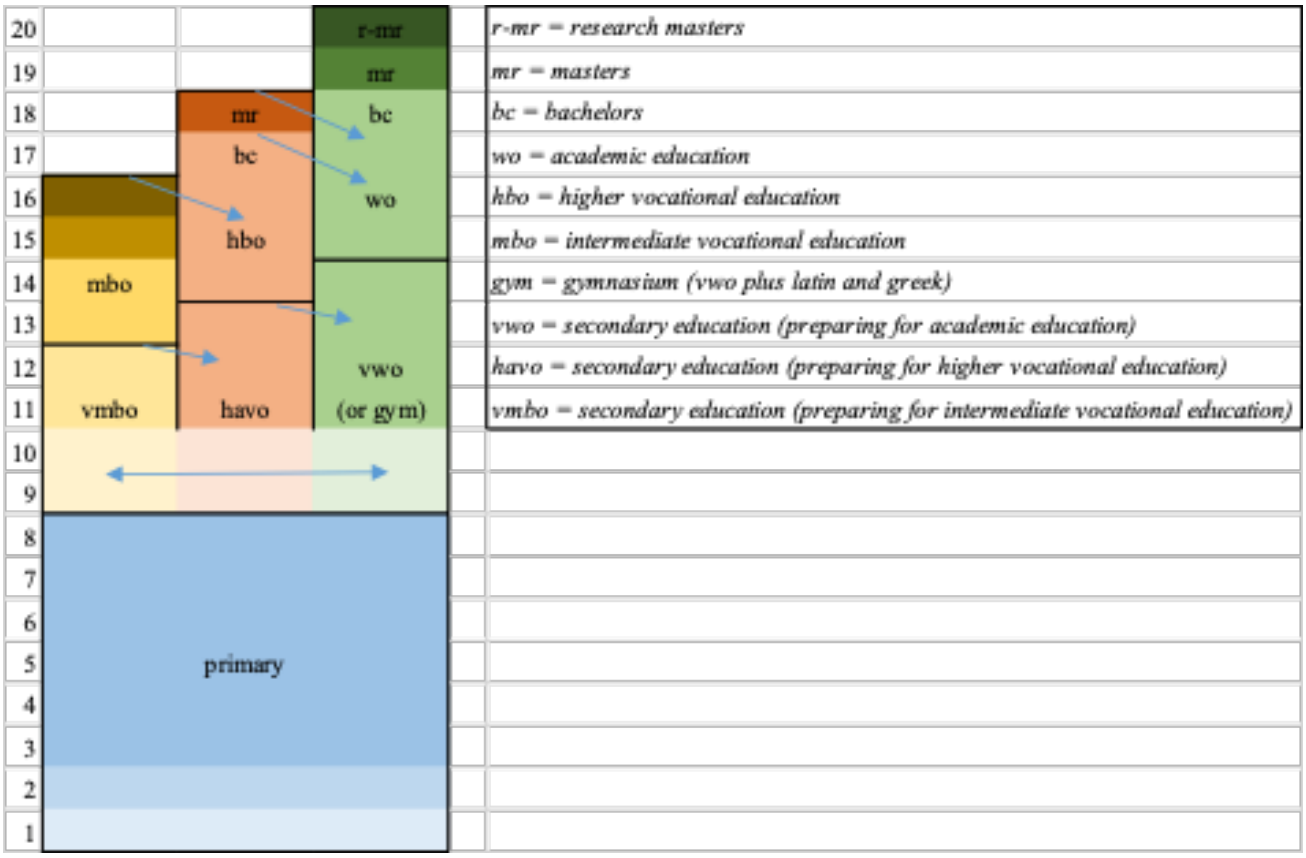
Secteur	Personnes	Équivalents temps plein
Gouvernement	289,046	263,309
National	*116,883*	*109,487*
Provinces	*10,868*	*9,883*
Communes	*147,827*	*131,258*
Autorités en charge de l'eau	*9,986*	*9,414*
Justice	*3,482*	*3,267*
Éducation et science	503,332	393,532
Défense	59,123	58,372
Police	64,030	60,603
TOTAL	**866,904**	**775,816**

2- https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32550_initiatiefvoorstel_van
3- www.cbs.nl
4- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector, 2015

ÉTUDES INITIALES AUX PAYS-BAS

Maintenant que nous avons planté le décor, penchons-nous sur les études. Nous préférons utiliser le terme d'« études » plutôt que de parler de « formation », car dans l'approche néerlandaise du développement, ce dernier terme se réfère à une seule des solutions possibles au sein d'un programme éducatif ou de développement. Nous avons déjà exposé que pour ce qui est des études initiales, le recrutement du secteur public repose sur le même système éducatif que le secteur privé. Il n'existe pas d'école ou d'université spécialisée dans la préparation à une carrière dans l'emploi public. Les études initiales néerlandaises sont réglementées par la loi et par le ministère de l'Éducation. N'importe qui peut créer une école ou une université mais doit se conformer à certaines normes pour obtenir une licence, un financement et le droit de délivrer des diplômes reconnus. Ainsi, une "école spéciale" telle qu'une école islamique, une école catholique romaine ou une école fondée sur les principes de Montessori recevra le même financement (de l'État) qu'une école publique. Elle disposera de certaines libertés pour organiser le programme éducatif dans le cadre de sa propre tradition, mais devra répondre aux mêmes normes finales. À l'origine, les écoles publiques étaient créées et dirigées par l'État (universités d'État) ou les communes (écoles primaires et collèges secondaires), mais désormais, toutes les écoles publiques sont régies selon les mêmes principes de gouvernance que les écoles "spéciales" par des conseils indépendants, et non par l'État ou les communes. L'école est légalement obligatoire de cinq à dix-sept ans. Pour ceux qui n'ont pas obtenu à cet âge une qualification de départ reconnue (diplôme havo ou vwo ou diplôme mbo de niveau 2 ou plus), l'école restera obligatoire à temps partiel jusqu'à l'âge de 24 ans. La plupart des enfants néerlandais entrent à l'école primaire à l'âge de quatre ans (obligatoire à partir de cinq ans). Les deux premières années sont une forme d'école maternelle. Les classes deux à huit sont des classes normales. Après l'école primaire, les élèves peuvent choisir entre cinq types d'écoles (secondaire). Un groupe relativement peu important d'élèves, pour lesquels l'éducation standard est trop difficile à suivre (environ 27 000 élèves), suit des études pratiques. Les autres ont le choix entre les cursus vmbo, havo et vwo. Au cours de la première année et dans certains cas, des deux premières années, il est encore possible de changer de cursus. L'enseignement professionnel intermédiaire (mbo) dure de un à quatre ans, en fonction du niveau de sortie souhaité. Le cursus havo dure cinq ans et prépare à l'enseignement professionnel supérieur (hbo). Pour obtenir une licence académique (wo), il faut environ quatre ans, bien que certaines disciplines (par exemple la médecine) puissent prendre plus de temps. Il existe également une forme particulière de vwo, appelée « Gymnasium », qui reprend les mêmes normes finales que le cursus vwo, mais intègre l'enseignement du latin, du grec et de la culture classique. Un master académique prendra encore un ou deux ans selon la discipline et s'il s'agit d'un master de recherche. Après le mbo 4, il est possible d'entrer en hbo. Il est possible d'entrer à l'université après une licence ou un master de niveau hbo. Environ 60 % des élèves suivent le cursus vmbo. Les cursus havo et vwo attirent chacun environ 20 % des élèves. L'enseignement professionnel intermédiaire (mbo) dure d'un à quatre ans, selon le niveau final souhaité. L'enseignement professionnel supérieur (hbo) de niveau licence dure quatre ans, et il est possible de suivre une cinquième année pour décrocher un diplôme de master. Les études permettant de décrocher une licence universitaire (wo) durent quatre ans, parfois plus pour certaines disciplines (comme la médecine). Il faut ajouter un ou deux ans de plus pour un niveau master universitaire, selon la discipline ou selon qu'il s'agit ou non d'un master de recherche. Après le niveau mbo 4, il est possible de passer au cursus hbo et ainsi d'aller à l'université après un diplôme de licence ou de master au niveau hbo. S'il existe des différences de qualité entre les différents instituts éducatifs, les réglementations et les inspections du ministère veillent à les maintenir au minimum. La qualité fait l'objet d'une surveillance étroite.

Figure 1, Le système éducatif néerlandais



Tous ces cursus éducatifs sont neutres en ce sens qu'ils ne préparent pas spécifiquement les élèves au secteur privé ou au secteur public. Le choix d'une carrière dans l'un ou l'autre des secteurs se fait généralement après la fin des études initiales, et une fois un secteur choisi, il est toujours possible de faire marche arrière. Il n'est de fait pas rare de voir les employés passer d'un secteur à l'autre.

ÉTUDES INITIALES DES AGENTS LOCAUX

Au cours du paragraphe précédent, nous avons exposé qu'il n'existe pas d'études initiales spécifiques pour les agents locaux ou les autres fonctionnaires. Toutefois, des évolutions assez nouvelles et intéressantes ont été notées en matière de stages, afin de préparer les étudiants fraîchement diplômés à une carrière dans le secteur public. Certaines communes de plus grande taille ont ainsi mis en place des programmes de stages de ce genre.

Les quatre principales communes, Amsterdam[5], Rotterdam[6], La Haye[7] et Utrecht[8], proposent un programme de formation de deux ans. De plus, un nombre croissant de communes leur emboîtent le pas, même si cela concerne encore principalement les communes assez importantes (plus de 100 000 habitants).

5- https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bedrijfsvoering/personeel/traineepool-gemeente/
6- http://www.rotterdam.nl/rotterdamsetraineeprogramma
7- http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/traineeprogramma.htm
8- https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/werken-bij-de-gemeente/traineeprogramma/

La ville d'Utrecht propose également un programme régional, en collaboration avec la province et huit autres communes de la région[9]. Les communes plus petites peuvent ainsi également prendre part à ces programmes. Afin d'appuyer les communes qui sont trop petites pour mettre en place un programme complet de stage indépendant, l'association des communes (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten* – VNG) est intervenue et a organisé à l'échelle nationale un programme similaire, avant de placer les stagiaires dans ses différentes communes membres[10].

À peu de chose près, ces programmes suivent le même format. Le programme est ouvert aux diplômés de l'université ou de l'enseignement professionnel supérieur (hbo) ayant au maximum deux ans d'expérience professionnelle. Le stagiaire est placé dans un emploi régulier au sein de la commune et combine cet emploi avec les activités du programme spécial. Les activités du programme sont un mélange de missions de travail "sur le tas", individuelles ou avec d'autres stagiaires, dans différents services de la commune et un module de formation visant à développer les compétences personnelles, telles que le leadership, la communication, la gestion de projet et les compétences de conseil. Chaque stagiaire a un mentor.

Ces initiatives répondent partiellement à un problème de recrutement. En effet, les communes ont de plus en plus de mal à recruter des jeunes. La moyenne d'âge des agents locaux augmente et le nombre de jeunes diminue.

	2010	2011	2012	2013	2014
Âge moyen	45,8	46,3	46,9	47,5	48,1
Pourcentage de plus de 55 ans	24 %	25 %	27 %	27 %	31 %
Pourcentage de moins de 35 ans	16 %	15 %	14 %	13 %	11 %

Tableau 2, Agents municipaux - âge (2014)[11]

ÉTUDES CONTINUES AUX PAYS-BAS

De nos jours, les études continues ou, en d'autres termes, l'apprentissage tout au long de la vie, sont importantes, que l'on travaille dans le secteur public ou dans le secteur privé. Les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, ont généralement parfaitement conscience que, du fait de l'évolution rapide de l'environnement, leur personnel doit se maintenir à niveau et travailler constamment à son développement et à son insertion professionnelle, ainsi qu'à la mise à niveau de ses connaissances et compétences. Les différents employés ainsi que les syndicats qui les représentent le savent aussi. Si les conventions collectives traditionnelles traitaient principalement de questions comme le niveau de rémunération et les conditions de travail, de nos jours, le développement personnel est l'un des principaux sujets abordés.

9- https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/werken-bij-de-gemeente/traineeprogramma/
10- https://vng.nl/producten-diensten/ondersteuning-programmas/vng-trainees/trainees-jong-talent
11- A+O fonds gemeenten, 2014

La question est donc de savoir ce que les administrations locales proposent à leurs employés ayant choisi le service public local en matière d'études continues. Et comment tout cela est réglementé.

Les conditions de travail, y compris les conditions d'études continues et de développement personnel, sont régies par les conventions collectives. Une convention collective sectorielle est négociée pour chaque secteur. Les deux principaux secteurs du service public local sont les communes et les autorités en charge de l'eau, qui ont chacune leur convention collective sectorielle. Il existe également des accords conjoints, mais généralement, ils relèvent d'organismes intermunicipaux et sont régis par les conventions collectives municipales.

Penchons-nous d'abord sur les dispositions municipales, puis nous nous intéresserons aux dispositions des autorités en charge de l'eau. Le troisième groupe, qui englobe les agents territoriaux et les employés des accords conjoints, relève principalement des dispositions municipales.

Communes

Le Chapitre 17 de la convention collective municipale (CAR-UWO) est consacré aux études et au développement (de la carrière). Ce chapitre a fait l'objet d'une refonte importante en 2012, entrée en vigueur en janvier 2013 (Loga, 2013, 9 janvier).
Le premier article donne le ton. Le fonctionnaire lui-même est le premier responsable de sa propre employabilité et de sa perspective de carrière pour améliorer sa position sur le marché du travail externe (art. 17.1-1). L'article 17.2 stipule que la commune doit appuyer l'agent dans son développement en vue de favoriser son insertion professionnelle et sa mobilité. Pour cela, la commune doit élaborer une politique de développement personnel. L'article 17.3 stipule que l'agent a droit à un budget annuel de 500 € pour son développement (de carrière) et ses études (*Individueel loopbaanbudget*), qu'il peut épargner sur trois ans pour financer des études plus coûteuses. L'article 17.4 stipule que l'agent et son responsable doivent élaborer un plan de développement personnel. Ce plan doit être mis à jour et réévalué au minimum tous les trois ans. L'article 17.5 stipule que l'agent a le droit de demander des conseils professionnels tous les cinq ans pour son développement de carrière.

Le budget prévu dans l'accord de travail est une ligne directrice. Les montants réels réservés par les communes diffèrent d'une commune à l'autre. La plupart des communes prévoient une somme plus importante dans leur budget annuel. En valeur absolue, les communes les plus grandes accordent des sommes plus importantes, mais la différence est moindre en pourcentage des salaires. Toutefois, les dépenses totales en études et en développement sont inférieures au budget.

Habitants	Budget par agent	Dépenses par agent	% salaires (dépenses)
4 plus grands (L4)	1074 €	1045 €	1,9 %
>100 000 (ex. L4)	1146 €	1038 €	1,9 %
50 000-100 000	1121 €	976 €	1,8 %
20 000-50 000	996 €	840 €	1,7 %
10 000-20 000	972 €	787 €	1,6 %
<10 000	881 €	831 €	1,7 %
Moyenne	1076 €	965 €	1,8 %

Tableau 3, Agents municipaux - âge (2014)[12]

Dans une enquête (A+O fonds gemeenten, 2014), les communes ont été interrogées sur les raisons pour lesquelles elles dépensent plus ou moins pour les études. Le pourcentage global des dépenses liées aux études par rapport aux salaires était de 2,0 % en 2010, 1,8 % en 2011, 1,7 % en 2012, 1,8 % en 2013 et 1,8 % en 2014. Les cinq principales raisons d'augmenter les dépenses étaient :

1) Nouvelles évolutions de l'organisation municipale ;

2) Plus de demandes en formation ;

3) Mise en place du budget individuel de développement (de carrière) (janvier 2013) ;

4) Investissement durable dans les ressources humaines ;

5) Coupes budgétaires.

Les cinq principales raisons de réduire les dépenses étaient :

1) Suspension ou report des activités de formation ;

2) Manque de temps du fait de la pression professionnelle, des maladies, des grossesses, des élections, des réorganisations, etc ;

3) Moindre intérêt pour des études complètes et/ou plus grande demande de formations courtes ;

4) Mise en place du budget individuel de développement (de carrière) (janvier 2013) ;

5) Réduction du personnel.

12- A+O fonds gemeenten, 2014

L'introduction en 2013 du budget de développement individuel (de carrière) est perçue aussi bien comme une raison de dépenser plus que comme une raison de dépenser moins. Malheureusement, le rapport d'enquête n'explique pas cette contradiction. Il faut également noter que les coupes budgétaires ont été citées comme une raison d'augmenter les dépenses de développement. Cela s'explique peut-être par le fait que comme les communes réduisent leurs effectifs, elles cherchent à accomplir autant de travail avec moins d'agents, mais des agents plus qualifiés.

Nous disposons d'informations sur la contribution personnelle des agents municipaux par rapport au coût des études, mais les données datent de quelques années (A+O fonds gemeenten, 2012).

Tableau 4, Financement des études (2011)

Type de formation	Employeur	Employé	Ensemble
Formation professionnelle applicable au poste actuel	98 %	1 %	2 %
Formation spécifique au secteur avec opportunités vis-à-vis d'autres fonctions au sein de la structure	79 %	2 %	19 %
Formation non spécifique à la fonction avec des opportunités vis-à-vis d'autres fonctions hors de la structure	20 %	12 %	68 %
Formation initiale	38 %	11 %	51 %

Autorités en charge de l'eau

Penchons-nous sur les autorités en charge de l'eau pour comparer. Ce secteur est beaucoup plus restreint, avec 23 autorités en charge de l'eau (24 en 2014) et moins de 10 000 agents.

Si le secteur municipal semble mettre l'accent sur la responsabilité individuelle, les autorités en charge de l'eau accordent davantage la priorité à la responsabilité conjointe. La convention collective des autorités en charge de l'eau consacre son Chapitre 5 à l'« activation d'une politique de ressources humaines ». Elle prévoit que l'organisme et l'agent sont responsables conjointement de la pérennité de l'insertion professionnelle et du développement personnel (5.1.4). L'organisme doit élaborer un plan d'études et lui consacrer un budget d'au moins 1 % de la masse salariale totale (5.1.5). Les articles 5.2.1 à 5.2.4 réglementent le cycle annuel d'entretiens de RH entre le responsable et l'agent, et précisent qu'il faut y aborder, outre les questions liées au travail et les objectifs, le développement personnel, les études et la carrière. L'article 5.3.1 octroie un budget quinquennal personnel de développement et d'études de 5 000 € par agent. Les articles 5.3.2 à 5.3.4 avancent des méthodes auxiliaires d'aide au développement, au moyen de plans de développement personnels, d'analyses de l'insertion professionnelle et de tout un éventail de méthodes et instruments. D'autres articles traitent d'autres aspects de la pérennité de l'insertion professionnelle, en sus des études et du développement, et notamment les conditions de travail, la santé, l'aide à la recherche d'un nouvel emploi si un emploi devient obsolète, etc. La plus grande priorité accordée à la responsabilité conjointe, et le fait que les dispositions sont plus élaborées et

Le Chapitre 3 de la convention collective des autorités en charge de l'eau (SAW) s'intitule « Individueel keuze budget », soit « budget de choix personnel ». Ce chapitre a été introduit en 2012. Le budget dépend partiellement de demandes collectives et de demandes individuelles. Le budget est défini en fonction de l'âge, d'un pourcentage du salaire, des primes spécifiques, etc. L'agent peut utiliser ce budget, dans le cadre de certaines limites, pour :

- sa cotisation d'adhésion au syndicat ;
- ses études et son développement ;
- ses congés ;
- des versements en espèces.

En outre, le Chapitre 5 stipule que l'employeur et l'employé sont responsables conjointement de la pérennité de l'insertion professionnelle et du développement (de carrière). L'employeur est chargé d'activer la politique de ressources humaines, le « budget de choix personnel », en combinaison avec le cycle annuel de développement et les évaluations des performances. L'article 5.1.5 stipule qu'il faut prévoir un plan d'études correspondant au minimum à 1 % du salaire. En outre, l'article 5.3.1 stipule qu'il faut prévoir un budget quinquennal d'études et de développement personnels de 5 000 €. Selon l'article 5.3.2, l'agent et son responsable doivent élaborer un plan de développement personnel.

En 2014, 68 % du « budget de choix personnel » a été utilisé en espèces, 26 % pour des congés, 11 % pour des cotisations d'adhésion à un syndicat et moins de 3 % pour les études et le développement. S'ils ont le choix, les agents préfèrent de l'argent plutôt que des études. Toutefois, en qualité d'employeurs, les autorités en charge de l'eau investissent davantage dans les études et le développement que les communes. Là où les communes ont consacré en 2014 1,8 % de la masse salariale aux études et au développement, les autorités en charge de l'eau en ont consacré 2,7 %, ce qui est supérieur au chiffre de 2,5 % attendu d'après les normes de la convention collective (SAW). Cependant, le montant effectivement dépensé est inférieur au budget qui était fixé à 2,9 %. Et la tendance est à la baisse. Le budget était encore de 5 % en 2008, de 3,3 % en 2010 et de 3,2 % en 2012. En moyenne, en 2014, chaque employé a suivi 1,5 formation. Les plus populaires portaient sur la gestion, les finances et l'informatique (A+O fonds waterschappen, 2015).

Le développement personnel par la gestion des compétences

Nous pouvons voir comment, dans les communes comme au sein des autorités en charge de l'eau, le cycle de RH de développement et d'évaluation des performances, ainsi que le plan de développement personnel, jouent un rôle clé pour déterminer les études ou autres activités de développement suivies par un agent. La plupart du temps, la gestion des compétences est un ingrédient important du développement et de l'évaluation des performances. La plupart des organismes travaillent à partir d'un ensemble défini de compétences (comportementales) et un ensemble de compétences clés est déterminé pour chaque rôle ou fonction au sein de l'organisme. HR21 est le système sectoriel municipal de description et de classification des postes depuis 2011[13]. En 2012, un ensemble de compétences a été élaboré pour compléter cet instrument (A+O fonds gemeenten, 2013). Aujourd'hui, environ un tiers du secteur utilise HR21[14].

13- ww.hr21.nl

14- HR21 a été commandé par la VNG et développé par Leeuwendaal et Buitenhek plus. Ces deux cabinets de consultants ont également participé à l'élaboration de la boîte à outils de gestion des compétences HR21 de A+O.

ÉTUDES CONTINUES DES ÉLUS LOCAUX

Les élus locaux sont les conseillers municipaux et les échevins pour les communes et les "heemraden" (membres du conseil) et les "hoogheemraden" (membres du conseil d'administration) pour les agences de l'eau. Le maire (commune) ou le "dijkgraaf" (autorité de l'eau) fait office de président du conseil exécutif, mais il n'est pas élu mais fonctionnaire par commission de la couronne.

Tableau 5, Nombre d'élus locaux (2016)[15]

Fonction	Nombre
Conseiller municipal (commune)	1,449
Membre du conseil (commune)	8,931
Hoogheemraad (service des eaux)	73
Heemraad (service des eaux)	453

Les agents locaux sont sélectionnés pour leurs compétences et leur expérience. Leur intégration dépend de leurs diplômes, de leur curriculum vitæ, de leurs examens, etc. ; et le poste disponible détermine les besoins de qualification. Cela ne vaut pas pour les représentants élus. Pour être élu, il faut avoir recueilli un nombre suffisant de voix.

La majorité des sièges au conseil municipal sont ainsi généralement obtenus en passant par des partis. Cela signifie que les politiciens appartenant aux plus gros partis ayant décroché le plus de sièges obtiendront un siège non pas parce qu'ils ont eux-mêmes obtenu le plus de voix, mais parce que leur parti les a obtenues. Pour les comités des autorités en charge de l'eau, jusqu'en 2004, seuls des candidats individuels pouvaient être élus, il était impossible de voter pour des listes de partis. Les partis politiques pourraient prendre en compte les qualifications et les études lorsqu'ils constituent leurs listes électorales, mais ce n'est pas vraiment le cas. Par conséquent, le bagage éducatif et professionnel des représentants élus (conseillers) est très variable.

Le poste de conseiller municipal n'est pas considéré comme un emploi rémunéré à plein-temps. Néanmoins, en 2014, les conseillers consacrent en moyenne 15,9 h par semaine à leur mandat de conseiller, à raison de 12,0 h dans les plus petites communes (<14 001 habitants) et de 24,7 h dans les plus grandes communes (>150 000 habitants) (De Jager de Lange, Flos & Van Rens, 2014). Ils perçoivent une petite compensation qui dépend de la taille de la commune[16], mais le temps effectivement consacré au mandat n'entre pas en ligne de compte dans le montant de la compensation.

15- Ministère de l'intérieur et des relations au sein du royaume, 2017

16- Compensation mensuelle allant de 239,11 € pour les plus petites communes et jusqu'à 2 242,41 € pour les plus grandes communes (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK/Directie Arbeidszaken Publieke Sector. (24 novembre 2015). Circulaire 2015-0000636309. Per 1 januari 2016 geïndexeerde bedragen voor politieke ambtsdragers voor gemeenten. Den Haag)

La compensation mensuelle est de 448,41 €[17] pour les autorités en charge de l'eau, quelle que soit leur taille (il y avait 641 conseillers en 2014). Nous ne disposons pas des chiffres sur le temps consacré, mais sachant que les autorités en charge de l'eau sont des organes fonctionnels ayant un rôle limité (gestion de l'eau), on peut raisonnablement avancer qu'il est en moyenne moins important que pour les conseillers municipaux.
Il y avait 9 018 conseillers après les élections municipales de 2014[18]. En 2014, 67,8 % des conseillers avaient un emploi rémunéré régulier (dont 3,1 % le cumulaient avec des études). 2 % étaient sans emploi, mais combinaient leur travail de conseiller avec des études. Les 30,3 % restants n'avaient pas d'emploi et ne suivaient pas d'études (De Jager de Lange, Flos & Van Rens, 2014). En 2016, le pourcentage de conseillers municipaux sans emploi rémunéré était tombé à 26 %[19]. L'éducation mentionnée précédemment n'est pas particulièrement liée au travail du conseil. La formation des conseillers municipaux est limitée.

Les grands partis politiques nationaux proposent des formations d'orientation à leurs candidats. Toutefois, ces dernières décennies, les partis politiques locaux ont beaucoup gagné en popularité et en importance (Derksen & Schaap, 2010). Depuis 2006, ils sont (en moyenne) le principal facteur politique à l'échelle locale et en 2014, ils ont obtenu 27,77 % des voix[20]. Ces partis relativement jeunes et organisés localement ne disposent pas des mêmes structures de formation que les partis nationaux bien établis.

Le conseil municipal est assisté d'un secrétariat du conseil qui peut organiser les études ou aiguiller les conseillers. L'association des communes (*Vereniging van Nederlandse gemeenten*, VNG) dispose de son propre institut éducatif proposant principalement des modules de formation courts à destination des conseillers. En 2016, le site Web proposait onze ateliers, notamment sur les finances pour les conseillers, les compétences nécessaires aux débats, la participation citoyenne, les réseaux sociaux, etc[21].

Le débat fait actuellement rage quant à la nécessité pour les conseillers d'investir davantage dans leurs études, ou s'il est préférable d'être avant tout ouvert d'esprit (De Koster, 2014). Les études non partisanes et directement liées au travail de conseiller doivent être financées par les communes selon leur statut juridique[22].

Selon la taille et la composition politique de la commune, le conseil municipal doit nommer 2 à 9 échevins (et jusqu'à 11 en cas de temps partiel). Le comité d'une autorité en charge de l'eau est composé d'environ cinq membres. Le poste d'échevin ou de membre du comité d'une autorité en charge de l'eau est généralement un travail à temps plein, sauf dans les plus petites communes, où c'est parfois un travail à temps partiel.

17- http://www.wshd.nl/binaries/content/assets/wshd---website/common/organisatie-en-bestuur/bezoldiging-en-onkostenvergoeding-per-1-juli-2014.pdf
18- https://vng.nl/files/vng/20141218_persoonlijke_gegevens_raadsleden_2014_na_verkiezingen.pdf
19- Ministère de l'intérieur et des relations au sein du royaume, 2017.
20- http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeId=3
21- http://www.vngacademie.nl/training-en-cursussen/raadsleden.aspx
22- Situation juridique des membres du conseil et des comités, article 13.

Des postes à temps partiel sont parfois créés pour pouvoir générer plus de postes et intégrer davantage de partis dans la coalition. En 2014, il y avait 1 481 échevins[23]. Un échevin peut et est souvent élu par le conseil, mais il n'est pas possible de combiner la fonction de conseiller et d'échevin. Une fois nommé, l'échevin doit libérer un siège au conseil. La situation est différente pour les autorités en charge de l'eau, où la plupart des membres du comité sont et demeurent des conseillers.

Le bagage éducatif d'un échevin est plus ou moins le même que celui des conseillers. Il n'y a pas de prérequis en matière d'études. Les postes sont attribués selon l'appui politique de la majorité politique au sein du conseil.

PRESTATAIRES D'ÉTUDES CONTINUES

Au paragraphe précédent, nous avons observé que l'association des communes (*Vereniging van Nederlandse gemeenten*, VNG) propose des solutions éducatives pour les élus locaux. Cette « académie » propose également des modules de formation et des ateliers pour les agents locaux.

La plupart des formes d'études et de formations sont ouvertes à la concurrence. Elles peuvent être assurées par des universités, des instituts éducatifs, mais également par des organismes de formation privés. Certains prestataires se consacrent uniquement à des offres d'études pour le domaine public. Ces prestataires spécialisés sont la Bestuursacademie, la NSOB et la PBLQ-ROI.

L'offre de la « Bestuursacademie Nederland »[24] est très large, et comprend notamment des programmes complets débouchant sur un diplôme de licence ou de master, mais également des formations spécifiques plus courtes portant sur des sujets particuliers.

La NSOB (*Nederlandse school voor openbaar bestuur*)[25] s'est associée à plusieurs universités néerlandaises et propose une palette d'études post-doctorat dans l'administration publique. Le master en administration publique (MPA) est un programme plus intensif de deux ans. L'école propose également un programme de leadership stratégique pour le secteur public (10 mois à temps partiel pour les hauts dirigeants du secteur public) et une formation de gestion interservices (15 mois à temps partiel pour les hauts dirigeants des services ministériels).

La PBLQ-ROI (institut néerlandais d'administration publique) est une fondation de formation indépendante, à l'origine l'institut éducatif néerlandais (ROI), fondé par le ministère des Affaires intérieures et des Relations au sein du Royaume des Pays-Bas, avec lequel elle entretient encore d'étroites relations. Elle a pour principale tâche le développement et la mise en œuvre de programmes de formation et de développement pour les fonctionnaires et les autres employés du secteur public[26]. La PBLQ-ROI propose également une palette de formations destinées aux agents publics.

Ces prestataires que nous venons d'évoquer proposent des programmes qui ciblent spécifiquement le secteur public. Toutefois, bon nombre de ces programmes abordent également des questions publiques spécifiques, comme le droit public, l'élaboration de politiques, etc. Un grand nombre de prestataires de programmes d'études de formation existe également pour des sujets et compétences plus généraux.

23- https://vng.nl/files/vng/20141218-persoonlijke-gegevens-wethouders-2014-na-verkiezingen.pdf
24- http://www.bestuursacademie.nl/Bestuursacademie-Nederland.html
25- http://www.nsob.nl/
26- https://international.pblq.nl/about-pblq/history-of-pblq

INNOVATION ET TENDANCES

Les communes deviennent plus créatives dans leurs initiatives de développement. Le "Fonds pour le marché du travail et l'éducation" des communes (A+O Fonds gemeenten)[27] est une fondation créée en 1993 par les partenaires sociaux (syndicats et employeurs) du secteur municipal afin de contribuer et de stimuler les initiatives innovantes qui feront des communes des employeurs attrayants, avec un climat de travail sain et des employés qui prennent la responsabilité de leur développement personnel[28].

Depuis, la fondation a appuyé plusieurs programmes de développement dans le domaine des ressources humaines.

Parmi les initiatives récentes, on compte notamment une enquête sur le développement de l'apprentissage en ligne, une aide à la mise en œuvre du pacte de générations (par le biais duquel les agents plus âgés peuvent travailler moins pour la même rémunération, afin de laisser la place aux plus jeunes générations), le financement de stages pour les jeunes professionnels, des sessions d'inspiration dans le cadre desquelles les communes peuvent partager leurs connaissances sur la planification stratégique des ressources humaines, le développement d'un outil pour lutter contre les problèmes d'intégrité, le développement d'une boîte à outils de gestion des compétences, etc.

Les communes s'intéressent davantage aux compétences (comportementales) qu'aux connaissances pour ce qui est du développement continu. Toutefois, le fait d'accorder une plus grande priorité aux compétences et au développement des talents n'est pas propre au secteur public. En effet, c'est lié à l'évolution du travail, car l'économie néerlandaise du savoir exige de la flexibilité et la nécessité d'acquérir, non pas tellement davantage de connaissances, mais des compétences permettant de s'adapter à l'évolution des demandes et d'appliquer les connaissances qui évoluent de plus en plus rapidement et qui sont de plus en plus accessibles. Par conséquent, le développement personnel et l'attention accordée aux compétences sont de plus en plus privilégiés par rapport à l'apprentissage traditionnel (Kessels & Poell, 2011).

De nombreuses communes ont identifié les compétences clés de chaque poste à l'aide d'un système de gestion des compétences. Ces compétences sont ensuite évaluées lors de la planification des RH et des entretiens d'évaluation réguliers organisés entre les responsables et les employés. Les communes qui ont déjà mis en place le système sectoriel de classification et de description des postes (HR21) peuvent se fonder sur les profils de compétences alignés développés par l'initiative de la fondation A+O déjà évoquée[29] (les 31 compétences sont divisées en quatre dimensions : conceptuelles, opérationnelles, relationnelles et personnelles. Les compétences peuvent concerner la prise de décision, l'évaluation de la qualité, le coaching, le réseau, etc., et chaque compétence est définie et étayée par des exemples de comportements sur quatre niveaux). Ces compétences clés jouent, dans le plan de développement personnel réalisé par chaque agent, un rôle important pour déterminer les activités de développement à suivre.

27- Des fondations similaires existent pour le secteur national, le secteur provincial et le secteur des autorités en charge de l'eau, ainsi que pour plusieurs secteurs privés. Les fondations des secteurs publics travaillent en étroite collaboration.
28- https://www.aeno.nl/over-ao
29- https://www.aeno.nl/competentiebox-gemeenten

La fondation A+O encourage les communes à partager leurs connaissances et leurs bonnes pratiques en matière de conditions de travail, de développement et d'insertion professionnelle. Mais cela va parfois bien au-delà du simple partage d'informations. Les communes forment des réseaux pour la mobilité afin de créer une approche plus régionale du développement et de la mobilité professionnelle. La nature de ces réseaux est variable. La plupart du temps, ils partagent des informations sur le recrutement et le reclassement des employés devenus superflus du fait d'une réduction des effectifs. Toutefois, d'autres exemples montrent que les communes ont collaboré à des programmes de développement (des talents). Une enquête menée par la fondation A+O en 2012 nous apprend que les communes continuent d'expérimenter et de chercher les meilleures façons de coopérer au mieux sur ces questions (Koning, 2012). Ces situations démontrent qu'elles ont intérêt à ne pas se considérer mutuellement comme des concurrentes sur le marché du travail, mais comme des partenaires. L'approche régionale élargit la portée et les opportunités des agents souhaitant évoluer dans leur carrière. L'approche commune permet d'augmenter le budget du développement professionnel et des conseillers d'orientation. Les communes peuvent également réduire leurs coûts en proposant des structures de formation conjointes ou en partageant le coût des activités éducatives.

Certaines communes vont jusqu'à mettre en place des pôles d'agents collectifs qui peuvent être déployés de façon flexible sur des projets dans toute la collectivité, ou modifier temporairement leur affectation. Dans le dernier exemple, des fonctionnaires de différentes communes changeront de poste pendant une courte période afin d'acquérir de nouvelles perspectives.

CONCLUSIONS

Les fonctionnaires, quel que soit leur niveau (national, provincial ou local), suivent les mêmes études initiales que les employés du secteur privé. C'est en partie dû à l'accessibilité et à la qualité réglementées du système éducatif et des diplômes, quelle que soit l'école ou l'institution. Il n'y a pas de tradition d'écoles ou d'instituts spécifiques pour préparer les agents du service public, comme les grandes écoles en France.

Cela s'explique aussi du fait du caractère national. Par exemple, la France, même si elle est devenue une République, conserve un pouvoir central fort issu de la tradition aristocratique et contrôlé par une élite administrative. Le besoin de maintenir ce contrôle et l'ordre centralisé peut expliquer la nécessité de former l'élite du secteur public en ce sens. En revanche, l'État néerlandais, qui est pourtant une monarchie, n'a pas de racines aristocratiques et il s'agit d'un État unifié décentralisé. Le pouvoir et le contrôle centralisés y sont moins importants. Les Pays-Bas sont traditionnellement une nation de marchands, ce qui a entraîné le développement d'un système éducatif fondé sur l'émancipation et l'éducation des masses, parce que c'est bon pour les affaires. De plus, l'approche commerçante tend davantage vers l'égalité et une approche gouvernementale fondée sur le consensus, et non sur la hiérarchie et le contrôle.

D'autre part, on peut également avancer que le modèle d'emploi public, contrairement au modèle de carrière, ne nécessite pas de préparation spécifique au service public. En outre, le cadre juridique de l'emploi public et privé est de plus en plus similaire.

Vu sous cet angle, l'émergence relativement récente de programmes de stages pour les communes semble à première vue contradictoire. Toutefois, ces programmes ne découlent pas tant d'un besoin de préparation spécifique des agents du service public, mais sont plutôt une réponse à un marché du travail posant problème, au sein duquel le secteur public a du mal à rivaliser avec le secteur privé pour le recrutement de jeunes professionnels. C'est également un autre exemple du rapprochement croissant entre secteur public et privé en matière de relations professionnelles. Le stage, en tant que forme de recrutement, s'est avéré une stratégie payante au sein des grandes entreprises, ce n'est donc pas surprenant qu'il en soit de même pour les études continues des agents publics. Les conventions collectives, semblables à ce qui se fait dans le secteur privé, jouent un rôle important dans la définition du droit individuel à se voir appuyé et soutenu dans son développement individuel. Aux Pays-Bas, on considère que les relations professionnelles relèvent de la responsabilité conjointe de l'employeur et de l'employé. L'employeur doit jouer un rôle de parrain, mais on attache également beaucoup d'importance à la responsabilité individuelle de l'employé dans son propre développement. Les communes consacrent en moyenne 1,8 % de leur masse salariale aux études. Le budget par agent correspond plus ou moins au budget prévu par les conventions collectives, même si les communes les plus grandes ont tendance à dépasser ce budget, tandis que les communes plus petites ont tendance à dépenser un peu moins. Le budget annuel moyen est de 1 076 € par agent. Les dépenses réelles sont environ 10 % inférieures.

Les autorités en charge de l'eau investissent plus dans l'éducation et le développement que les communes, mais du fait d'une tendance à la baisse des dépenses de ces autorités, cet écart est en train de diminuer.

L'intérêt porté aux études continues par les élus est assez faible, en particulier pour les conseillers. Comme la plupart du temps, ils concilient leur travail de conseiller avec un emploi régulier, ils ont moins de temps à consacrer aux activités éducatives. Les membres des partis politiques nationaux bénéficient des possibilités de suivre certains ateliers ou formations courtes, mais le nombre croissant de conseillers issus de partis locaux n'a pas cette chance.

Pour les fonctionnaires locaux, le développement est toutefois une priorité dans l'agenda RH. Dans le cas des Pays-Bas, l'accent est davantage mis sur le développement personnel que sur la formation en tant que telle. On cherche énormément à faire correspondre les talents de chaque agent avec les besoins du bureau. Il est pour cela fondamental de reconnaître les talents de chacun et de les développer, ce qui laisse peu de place à des programmes de formation rigides, uniformisés et prédéfinis.

Comme le développement personnel est central, c'est l'employé lui-même qui en est le principal responsable. Ce point est reflété dans la façon dont les conventions collectives décrivent le droit au développement. Cependant, les communes, en tant qu'employeurs, savent que le développement est important pour qu'elles restent un organisme dynamique. Elles attachent davantage d'importance au développement des compétences (comportementales) qu'aux connaissances et aux compétences techniques. Les communes les plus grandes sont assez autonomes, mais les communes les plus petites ont reconnu la nécessité de collaborer à l'échelle régionale pour demeurer des employeurs attractifs pouvant proposer des opportunités de carrière et faciliter le développement personnel de leurs agents.

RÉFÉRENCES

A+O fonds gemeenten (2012) : Benchmark O&O beleid gemeenten. Tweede meting werkgevers en werknemers. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

A+O fonds gemeenten (2013) : Werk van belang. Competentiebox gemeenten. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

A+O fonds gemeenten (2014) : Personeelsmonitor gemeenten 2014. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

A+O fonds waterschappen (2015) : HR-monitor 2014. Sector waterschappen in beeld. Den Haag, A+O fonds waterschappen.

Blom, J.C.H. (2014). "Nederland sinds 1830", in Blom, J.C.H. & Lamberts, E. (Eds.) (2014) : Geschiedenis van de Nederlanden, Amsterdam, Prometheus, Bert Bakker) : 381-451.

Blom, J.C.H. & Lamberts, E. (Eds.) (2014) : Geschiedenis van de Nederlanden, Amsterdam, Prometheus, Bert Bakker.

Breeman, G.E., Van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (Eds.) (2015) : De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief, Bussum, (5th ed.), Coutinho.

Derksen, W., & Schaap, L. (2010) : Lokaal bestuur, (6th ed.). Dordrecht, Convoy.

De Jager de Lange, A., Flos, B.J. & Van Rens, B. (2014). Nationaal raadsledenonderzoek 2014. Nijmegen, Daadkracht.

De Koster, Y. (28 février 2014). "Scholing is niet zaligmakend.", in Binnenlands Bestuur. Den Haag.

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2014, 4 februari): Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), Den Haag, 32 550 A.

EP-Nuffic. (2015). The Dutch education system described. Den Haag

Havekes, H., Koster, M., Dekking, W., Uijterlinde, R., Wensink, W. & Walkier, R. (2015). Water besturen. Het Nederlandse waterschaps-model. Den Haag, Unie van waterschappen.

Kessels, J. & Poell, R. (2011). Handboek human resource development. Organiseren van het leren. Houten, Bohn Stafleu van Loghum.

Koning, K. (2012). Samenwerking aan mobiliteit in de regio. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

Lanting, B.B.B. (Ed.) (2014) : Inleiding Nederlands ambtenarenrecht, (4th ed.), Amsterdam, Boom.

Loga (2013, January 9): Invoering individueel loopbaanbudget. Ledenbrief. Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector (2015): Trends & cijfers. Werken in de publieke sector 2015. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017): Staat van het bestuur 2016. Den Haag.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2016): Monitor arbeidsmarkt april 2016. Den Haag.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2016): Monitor arbeidsmarkt april 2016. Den Haag.

Raadschelders, J.C.N. (1995) : "De historische ontwikkeling van de bureaucratie in Nederland (1795-1970)", in Gosman, J.G. (Ed.). Het compendium voor politiek en samenleving, Leiden, Parlementair documentair centrum van de universiteit Leiden. https://www.politiekcompendium.nl/id/vh4vam3xnczk/de_historische_ontwikkeling_van_de

Raadschelders, J.C.N. & Toonen, Th.A.J. (Eds.) (1993). Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling, Hilversum, Verloren.

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DE L'ANGLETERRE

PRATIQUES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS EN ANGLETERRE

Par Dr. R.K. Auluck

INTRODUCTION

Cet article explore la gamme et les types de formation et de perfectionnement dans les collectivités locales en Angleterre, et considère certains des changements particuliers à la formation et au développement des collectivités locales au cours de la dernière décennie. Dans un premier temps, cet article présentera brièvement les collectivités locales en Angleterre ainsi que leur rôle et leurs fonctions. Il examinera ensuite le concept de la formation et du perfectionnement, et plus particulièrement son application dans les collectivités locales au Royaume-Uni. Il décrira plus particulièrement du type de formation et de perfectionnement qui prévaut généralement dans les collectivités locales et des besoins qu'il vise à satisfaire. L'article étudie à la fois la formation et le perfectionnement des fonctionnaires des collectivités locales et des membres élus (titulaires de mandats politiques dans les collectivités locales). Il identifie également les prestataires de cette offre de formation et de perfectionnement, et formule des recommandations sur les besoins actuels et futurs des collectivités locales en termes de renforcement des capacités.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ANGLETERRE

Il existe une variété de termes, dont certains sont interchangeables, pour décrire les administrations locales en Angleterre. On parle notamment de collectivités locales, d'autorités locales, de communes, de conseils, etc. Compte tenu des limites de cet article, celui-ci ne s'attardera pas sur l'examen de ces termes et, pour des raisons pratiques, utilisera les termes de collectivités locales, d'autorités locales et de conseils et considérera ces trois termes comme étant liés entre eux. Les collectivités locales seront traitées comme une vaste structure sectorielle qui se distingue de l'administration centrale dans la mesure où elle se consacre à la fourniture de services publics au niveau local. Les termes « *autorité locale* » et « *conseil* » sont considérés comme étant largement interchangeables et sont utilisés pour désigner l'organisme public individuel propre à un secteur géographique responsable des priorités locales en matière de politiques publiques ainsi que de l'administration et de la prestation de service public.

En 2017, l'Angleterre comptait 353 administrations locales (conseils), qui varient en fonction de la taille de la population qu'elles desservent et des services locaux qu'elles sont chargées de fournir. En termes de structure, certaines régions d'Angleterre ont un système d'administration locale à deux niveaux, à savoir les conseils de comté (niveau supérieur) et les conseils de district ou d'arrondissement (niveau inférieur), chaque niveau étant responsable de différents types de services. Dans certaines régions d'Angleterre, il n'y a qu'un seul niveau (unitaire) de gouvernement local qui fournit tous les services locaux.

Dans ces cas-là, les trois principaux types de collectivités locales sont :

- les autorités unitaires dans les comtés ;
- les arrondissements de Londres ;
- les districts métropolitains.

Il y a :

- les districts métropolitains (36) ;
- les arrondissements de Londres (32) plus la ville de Londres ;
- les autorités unitaires (55) plus les îles Scilly ;
- les conseils de comté (27)
- les conseils de district (201)

(source : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/491463/List_of_councils_in_England.pdf)

Des informations supplémentaires sur la taille des conseils, la taille des circonscriptions électorales et le nombre de membres élus pour ces autorités locales sont résumées dans l'ensemble des données disponibles sur le site Web de la *Local Governement Boundary Commission for England*.

Le conseil des îles Scilly est la plus petite autorité locale par la population avec 2 259 résidents (chiffre de 2017) et le conseil du comté de Kent est la plus grande autorité locale par la population avec 1 554 636 personnes (chiffre de 2017).

(https://lgiu.org/local-government-facts-and-figures-england/).

Les autorités locales en Angleterre sont responsables de l'administration d'une grande variété de fonctions et de services. Parmi ceux-ci figurent l'éducation, la santé publique, la protection de l'environnement et des consommateurs, les services sociaux, les logements sociaux d'urgence, les routes locales, les demandes d'aménagement, la délivrance des licences des taxis et des établissements qui vendent de l'alcool, la collecte et l'élimination des déchets et le développement économique local.

La prestation de ces services repose sur l'efficacité des collectivités locales et la prestation de services de premier plan en conformité avec les priorités stratégiques et les normes de service nationales et locales. Plus spécifiquement, différents types d'autorités locales sont responsables des types de services suivants :

Conseils de comté

Ces derniers sont responsables de services dans l'ensemble d'un comté ou d'une région, tels que :

- l'éducation ;
- les transports ;
- l'urbanisme ;
- la sécurité incendie et la sécurité publique ;
- l'aide sociale ;
- les bibliothèques ;
- la gestion des déchets ;
- les normes commerciales.

Conseils de district, d'arrondissement et municipaux

Ils couvrent une zone géographique plus petite que les conseils de comté et sont généralement responsables de services tels que :

- la collecte de déchets ;
- le recyclage ;
- le recouvrement des impôts locaux ;
- le logement ;
- les demandes d'aménagement.

Autorités unitaires, arrondissements de Londres et districts métropolitains

Dans certaines parties de l'Angleterre, il n'existe qu'un seul niveau d'administration locale qui fournit tous les services locaux mentionnés ci-dessus. À Londres et dans les zones métropolitaines, certains services tels que la sécurité incendie, la police et les transports publics, sont fournis par le biais d'« autorités conjointes ».

Conseils paroissiaux, communaux et municipaux

Ils opèrent à un niveau inférieur à celui des conseils de district et d'arrondissement et dans certains cas, des autorités unitaires. Ils ont tendance à se concentrer sur l'appui à la fourniture de services et à des enjeux très locaux, tels que la création de lotissements, d'horloges publiques, d'abribus, de maisons de quartier, d'aires de jeux et d'équipements de jeux, l'octroi de subventions pour aider les organisations locales et des consultations sur les aménagements des quartiers. De plus, ils ont le pouvoir d'imposer des amendes forfaitaires pour des infractions publiques telles que l'abandon de déchets, les graffitis, l'affichage illégal et les infractions relatives aux chiens[1]. (Gov.UK, 2017, disponible sur https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works).

Autorités combinées

Dans le cadre du programme de dévolution du gouvernement britannique et du fait d'une nouvelle législation (loi de 2009 sur la démocratie locale, le développement économique et la construction, modifiée par la loi de 2016 sur la dévolution des villes et des gouvernements locaux), l'Angleterre a vu l'introduction d'un type supplémentaire d'autorité régionale, à savoir les autorités combinées (https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6.pdf). Cet organe de niveau régional (qui fonctionne parallèlement aux structures des autorités locales discutées ci-dessus) comprend deux conseils ou plus et a pour objectif de collaborer à l'élaboration de politiques collectives et à la prise de décisions sur des questions d'intérêt régional et au-delà des frontières des conseils individuels (https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/combined-authorities).

Les autorités combinées sont censées être une structure à vocation régionale comprenant un certain nombre d'administrations locales qui acceptent de collaborer stratégiquement et de partager la responsabilité d'un certain nombre de domaines importants dans le but de promouvoir le développement et la croissance économiques, notamment dans les domaines des transports, du développement des compétences et de la régénération économique.

Dix autorités combinées ont été créées jusqu'à présent, l'autorité combinée du Grand Manchester étant la première à être mise en place. Les détails de tous les pouvoirs et financements qui ont été dévolus à ces organismes peuvent être trouvés sur le registre de dévolution ainsi que sur les sites individuels des autorités combinées :

Cambridgeshire et Peterborough (@CambsPboroCA)

Greater Manchester (@Greatermcr)

Liverpool City Region (@LpoolCityRegion)

Nord de Tyne (@NorthTyneCA)

Sheffield City Region (@SheffCityRegion)

Tees Valley (@TeesValleyCA)

West Midlands (@WestMids_CA)

Ouest de l'Angleterre (@WestofEnglandCA)

La section suivante examine la définition d'un fonctionnaire local et offre un bref aperçu de son rôle et de ses fonctions.

DÉFINITION DES AGENTS PUBLICS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Définir un agent public d'une collectivité locale est un défi étant donné la nature complexe de la prestation de service public au niveau local. D'après Needham et Mangan (2014), les agents publics locaux seraient, en général, considérés comme ceux qui travaillent dans les institutions des collectivités locales. Cependant, Needham et Mangan soutiennent que la nature de plus en plus mixte et interinstitutionnelle de la prestation de nombreux services publics locaux signifie que de nombreux prestataires de services publics travaillent dans des organisations à but lucratif ou non lucratif en dehors des structures formelles d'emploi des collectivités locales (Needham et Mangan, 2014). Aux fins du présent article, bien que de manière assez simpliste, on entend par fonctionnaire d'une collectivité locale toute personne qui est employée directement par une autorité locale et qui travaille dans un des types de collectivités locales mentionnés au paragraphe précédent dans le domaine des politiques publiques, de l'administration publique et/ou de la prestation de service public.

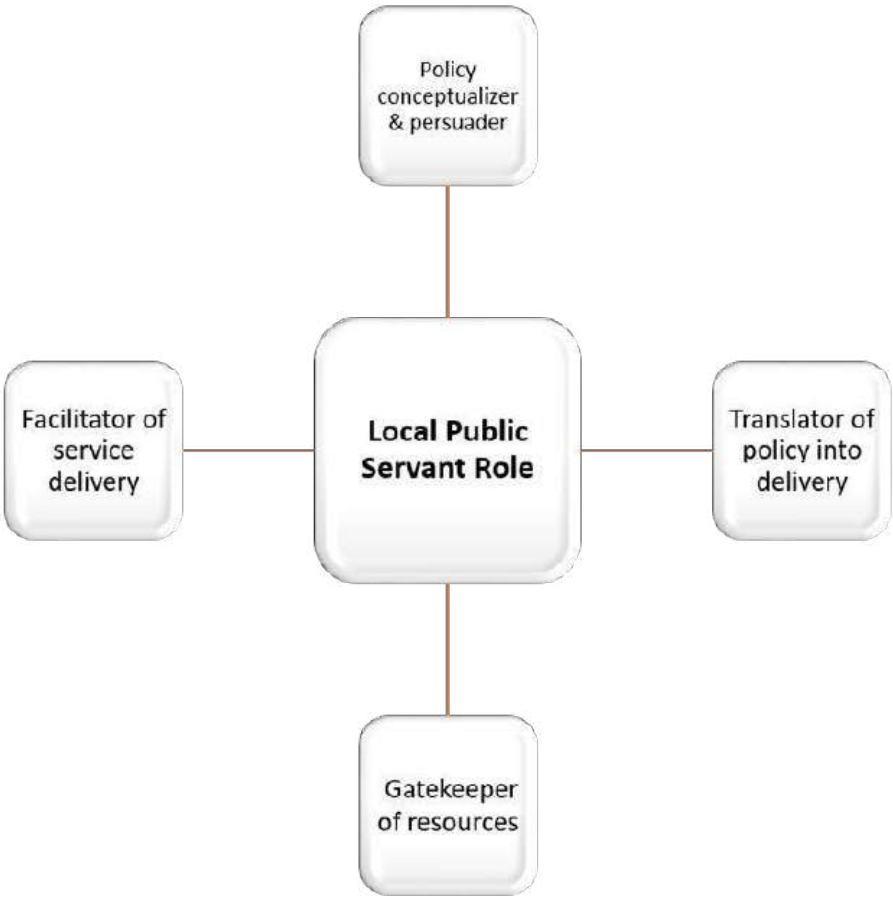
L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ANGLETERRE

Les collectivités locales en Angleterre ont été soumises à de vastes et profonds changements et réformes au cours des dernières décennies. Un changement notable, qui semble avoir pris de l'ampleur, est le recadrage apparent du rôle du gouvernement local, qui passe d'un rôle de "rameur" à un rôle de "directeur" et d'un rôle de "fournisseur" de services à un rôle de "facilitateur" de la prestation de service. Une autre particularité importante des débats récents sur le rôle des collectivités locales a été l'importance croissante accordée à la « gouvernance locale » (Bailey & Woods, 2017), qui a été liée de diverses manières à des tendances plus larges, y compris des pressions changeantes sur la prestation de services locaux, la réduction des ressources du service public, les demandes participatives et la place de la voix des citoyens.

Dans ce contexte, la définition que Needham et Mangan donnent d'un agent public local en tant qu'entrepreneur municipal, assumant un large éventail de rôles et gestionnaire de ressources rares (Needham et Mangan, 2014), semble s'aligner sur les fonctions exercées par les fonctionnaires locaux en Angleterre. Parmi les autres aspects du rôle d'agent public du XXIe siècle identifiés dans le rapport du même nom figurent l'architecte du système, le navigateur, le courtier, le commissaire, le conteur et le créateur de ressources (Needham et Mangan, 2014). Cela reflète sans aucun doute les principaux aspects du rôle des agents publics locaux dans les autorités locales en Angleterre. Une autre façon de conceptualiser le rôle serait de le considérer d'un point de vue interne (concepteur et défenseur des politiques, traducteur de la politique de prestation de services/distributeur de ressources) et d'un point de vue externe (facilitateur de la prestation de services, fournisseur de services de premier plan) - Figure 1.

1- Gov.UK, 2017, disponible sur https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works).

Figure 1 : les dimensions du rôle d'agent public local



Dans le contexte de l'administration locale, il existe une codépendance dynamique, tangible et intangible et négociée entre les fonctionnaires et les membres élus qui influence, directement et indirectement, les priorités en matière de politiques et de prestation de services. Cela exige des fonctionnaires locaux qu'ils soient compétents dans la gestion de cette « interface relationnelle » (« gestion des politiciens locaux ») et, bien qu'il existe des cours de formation destinés à améliorer les compétences des fonctionnaires des collectivités locales en matière de travail avec les membres élus/les politiciens des collectivités locales, ce n'est pas nécessairement quelque chose qui peut être « enseigné » de façon formelle, mais qui peut très bien être acquis par l'expérience, exploité par la pratique et nourri par un encadrement et un accompagnement planifiés ou occasionnels assurés par des fonctionnaires expérimentés et des cadres de la fonction publique.

Comme mentionné précédemment dans cet article, il est largement reconnu que la prestation de services publics locaux repose de plus en plus sur le travail interinstitutionnel et les partenariats de prestation qui transcendent les frontières organisationnelles et ceci n'est pas sans poser ses propres défis opérationnels. Cela exige également de reconsidérer les notions de « prestataires de services publics locaux », de « capacités » et de « renforcement des capacités ». Une question urgente concernant le renforcement des capacités est la mesure dans laquelle il existe une offre conjointe/commune de formation et de développement professionnel pour les partenaires interinstitutionnels.

Bien qu'il puisse exister un niveau minimum de formation commune, en particulier en ce qui concerne les priorités politiques communes (par exemple, les fonctionnaires locaux participant à une formation conjointe avec les agents de police et les agents de santé locaux sur les services en matière de violence domestique et de protection de l'enfance), cette formation tend à être sporadique et parfois motivée par une crise, c'est-à-dire à la suite d'un examen public d'un événement grave tel que la mort d'un enfant comme Daniel Pelka (Roger, 2013) et d'autres (NSPCC, 2013).

DÉFINITION DES ÉLUS LOCAUX

Un autre groupe important et influent au niveau des collectivités locales sont les politiciens locaux, également connus sous le nom de « membres élus » ou « conseillers ». Dans cet article, le terme « membre élu » est utilisé de façon interchangeable avec le terme de « conseiller ». Les membres élus sont les personnes qui ont été élues dans un district/une zone particulière pour servir en tant que conseiller afin de représenter les résidents de cette zone au conseil de comté, de ville ou de district pour un mandat déterminé (c'est-à-dire une période de temps, généralement de quatre ans).

Plusieurs analyses suggèrent que le rôle des élus locaux est vaste et varié. Une façon de conceptualiser ce rôle est présentée à la figure 2. Elle identifie les dimensions clés du rôle du conseiller comme étant le rapprochement (représentation et partenariat avec des organismes externes), l'activisme (travail social et représentation et engagement communautaire), la gouvernance (examen et surveillance), l'évaluation (prise de décisions politiques) et le positionnement (autogestion et présentation de soi).

Figure 2 : un cadrage du rôle des conseillers

La plupart de ces éléments sont repris dans le rapport « *The 21st Century Councillor* » (Parker et al, 2014) qui examine l'éventail des rôles que les conseillers en Angleterre sont tenus d'assumer, les capacités connexes et les types de formation nécessaires pour soutenir ces capacités. Le rapport traite de la façon dont les changements dans la fonction publique influent sur les membres élus des administrations locales en Angleterre. Il souligne que, comme c'est le cas pour les fonctionnaires locaux, les rôles et les compétences des conseillers changent en réponse à un certain nombre de défis, dont l'austérité, le transfert des responsabilités et l'évolution des attentes des citoyens. Parker et al (2014) indiquent que les membres élus des autorités locales ont les rôles suivants :

- représentant politique : faire le lien avec la communauté et représenter tout le monde équitablement, en équilibrant les préoccupations locales avec les priorités plus larges du conseil et avec les exigences politiques du manifeste du groupe ;

- défenseur de la communauté : impliquer des personnes d'origines, de cultures et de valeurs différentes et avoir la confiance nécessaire pour s'exprimer librement et défier le pouvoir exécutif ;

- leader communautaire : soutenir les projets et initiatives au niveau local et encourager la participation ;

- transformateur de services : comprendre comment les collectivités locales fonctionnent et être en mesure de demander des comptes aux fournisseurs de services, de travailler en partenariat et d'utiliser les connaissances de manière stratégique ;

- façonneur du territoire : identifier les priorités et travailler avec les agents publics et les fournisseurs de services pour traiter les problèmes locaux et gérer les budgets délégués ;

• champion de la connaissance : le conseiller en tant que source principale de renseignements locaux circulant entre la communauté et le conseil.

Conformément à ces fonctions, le rapport *The Role of Councillors: Report of an inquiry* (LGiU, 2007) du *All Party Parliamentary Local Government Group* souligne le rôle vital des conseillers en tant que champions de la communauté, qui vont au-delà des services du Conseil pour agir plus largement en tant que défenseurs de leur quartier et de ses résidents. Entre autres observations, ce rapport soutient qu'il est essentiel que les conseillers disposent d'un bon niveau de formation pour développer leurs compétences et les connaissances dont ils ont besoin, et qu'il devrait y avoir un niveau minimum de formation auquel chaque conseiller devrait avoir droit. Le rapport recommande en outre que tous les conseils veillent à ce que les Conseillers aient accès à des événements régionaux et nationaux, y compris des conférences, des séminaires et à un large éventail de méthodes d'apprentissage et de développement professionnel. La mesure dans laquelle cela se produit est discutable et dépend, entre autres facteurs, des priorités de prestation et des préférences politiques au niveau local.

Un autre point à noter est que la pratique des gouvernements locaux est constamment examinée par le public et les médias, et il existe une hypothèse de base largement acceptée selon laquelle le public est en droit d'attendre une conduite irréprochable de la part de tous ceux qui travaillent pour et dans les gouvernements locaux, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de politiciens élus locaux. Il a été suggéré que le public est en droit de s'attendre à un niveau de conduite encore plus élevé de la part des membres élus. Johnston soutient que le public juge les actions de manière plus critique lorsqu'elles sont exécutées par des personnes agissant dans le cadre de fonctions publiques que par des personnes agissant dans un cadre purement privé (Johnston, 1991) et que de tels jugements peuvent influencer la confiance du public dans l'administration locale et ceux qui y travaillent ou y assument un rôle représentatif. Toutefois, « *la perception de l'intégrité des titulaires d'une charge publique semble, en bref, être étroitement liée au mépris général et à la méfiance des représentants élus et nommés* » (Newell, 2008, cité dans Allen & Birch 2011 p.64).

Cela suggère que la performance et la conduite de ceux qui travaillent dans l'administration locale sont des facteurs essentiels pour déterminer le niveau de confiance des citoyens et des utilisateurs de services à l'égard de l'institution et des détenteurs de rôles connexes. Cela ajoute encore plus de poids au bien-fondé d'investir dans la formation et le perfectionnement des agents, des fournisseurs de services et des membres élus afin de s'assurer que leur capacité et leur conduite sont professionnelles et irréprochables.

Une partie du problème tient au fait que l'entrée dans les collectivités locales en Angleterre pour les membres élus est différente de celle des fonctionnaires. Les fonctionnaires des collectivités locales sont généralement recrutés et sélectionnés pour un emploi par le biais d'une procédure structurée comportant des critères clairs visant à évaluer les capacités dans le cadre du processus de sélection. Pour les fonctionnaires des collectivités locales, ce processus peut inclure un entretien formel et un test de compétences (exercices de mise en situation, exercices de résolution de problèmes, évaluations psychométriques et centres d'évaluation), et est généralement supervisé par un service ou une unité centrale des ressources humaines. Les membres élus peuvent prendre part à la sélection et/ou à la ratification de la nomination dans le cadre de nominations à des postes de haut niveau. Les personnes qui participent aux processus de sélection sont habituellement tenues de suivre un certain type de formation obligatoire sur le recrutement et la sélection afin de garantir la conformité aux règlements en matière d'emploi.

Le processus de recrutement et de sélection des membres élus est différent et échappe au contrôle et à l'influence de l'unité ou du service des ressources humaines des collectivités locales. C'est généralement le parti politique qui sélectionne ses candidats (chaque parti politique a ses propres méthodes d'identification, de recrutement et de sélection des candidats potentiels) qui peuvent ou non être fondées, uniquement ou même partiellement, sur la "compétence technique" de la personne à « faire le travail ». Les « gardiens » du parti politique en ce qui concerne la sélection des candidats peuvent très bien prendre en compte un éventail plus large de facteurs tels que la loyauté envers le parti ou la loyauté envers une section spécifique du parti (« suivre la ligne du parti »), l'engagement dans la campagne et l'expérience en la matière, et ainsi de suite, en plus des compétences liées au rôle.

Sur ce dernier point, il est intéressant de noter que certains partis politiques ont tenté d'adopter une approche solide pour la sélection des candidats et d'inclure, en plus d'un entretien devant un jury, une série d'études de cas écrites conçues pour identifier comment les candidats abordent une série de problèmes qu'un membre élu pourrait rencontrer couramment dans son rôle au sein de la collectivité locale. Cela permet d'évaluer, dans une certaine mesure, la compréhension qu'ont les candidats potentiels du rôle qui leur incombe et des capacités correspondantes.

Cela étant dit, cela ne garantit pas que tous ceux qui assument des rôles en tant que membres élus disposent d'un ensemble commun de compétences et de capacités de base. C'est pourquoi, la formation et le développement jouent un rôle essentiel en garantissant qu'ils bénéficient au moins d'un soutien de base pour développer et/ou améliorer certaines compétences et connaissances fondamentales afin de leur permettre de remplir leurs fonctions de manière appropriée, qu'il s'agisse de répondre aux questions des électeurs, de comprendre l'élaboration des politiques, le contrôle et la participation aux structures décisionnelles telles que les comités.

DÉFINITION DE LA FORMATION ET DU PERFECTIONNEMENT

Les définitions de la formation et du perfectionnement (Stewart et Cureton, 2014 ; Harrison, 2009 ; Garavan, 1997 ; Buckley et Caple, 2010) ont fait l'objet d'un débat considérable pendant de nombreuses décennies. Cela comprend des comparaisons entre « formation » et « apprentissage », apprentissage formel et informel, apprentissage planifié, intentionnel et fortuit, apprentissage en milieu de travail et apprentissage en dehors du lieu de travail (Sambrook, 2006 ; Maor, 2010) et ainsi de suite. Cet article ne traitera pas de ce sujet déjà bien exploité, si ce n'est pour souligner que l'apprentissage n'est pas lié à une méthode ou à un processus spécifique ou à un moment ou endroit précis et peut s'effectuer à l'intérieur et à l'extérieur du lieu de travail.

Dans cet article, l'apprentissage, la formation et le perfectionnement seront traités comme synonymes et considérés comme toute activité ou processus visant à renforcer ou à améliorer les connaissances, les compétences et/ou, plus largement, les capacités d'un employé ou d'un groupe d'employés ou d'une organisation. Les activités qui entrent dans cette catégorie sont nombreuses et variées et comprennent des ateliers en présentiel animés par des instructeurs/formateurs, des séminaires, une formation en entreprise, un encadrement par des supérieurs directs ou des pairs ou des experts externes, des cours en ligne, un apprentissage numérique, un apprentissage mixte (par exemple, une formation animée par un formateur combinée avec un apprentissage en ligne) et des cours pédagogiques formels sanctionnés par un diplôme (CIPD, 2015).

Il est clairement établi que la réussite et l'efficacité de l'organisation dépendent des compétences et des aptitudes du personnel (Garavan, 1997 ; Stewart & Cureton, 2014 ; CIPD, 2015). Il est également largement reconnu que la formation et le développement professionnel sont essentiels au renforcement et à l'amélioration des compétences et des capacités du personnel (Harrison, 2009), quels que soient le secteur, la taille ou la situation géographique de l'organisation. Cette affirmation est valable pour ceux qui travaillent dans les collectivités locales, qu'il s'agisse d'agents publics locaux ou d'élus locaux.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il convient de noter que la formation et le perfectionnement des fonctionnaires des collectivités locales et des conseillers des collectivités locales en Angleterre sont décentralisés vers les différentes autorités locales. Dans l'ensemble, il n'y a pas de dispositions coordonnées au niveau national ou régional sauf lorsqu'elles font partie de la formation professionnelle des spécialistes des collectivités locales, tels que les enseignants ou les travailleurs sociaux. Hormis les exceptions mentionnées, il y a peu d'uniformité dans l'offre de formation des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les types de formation offerts aux agents publics locaux et aux conseillers locaux, la durée et le mode de formation, et les prestataires de formation (que la formation soit dispensée en interne ou externalisée). Il est donc difficile d'établir des comparaisons directes entre les différents secteurs.

Certains rapports donnent un aperçu utile des aspects importants et pertinents des pratiques du personnel dans les institutions des collectivités locales en Angleterre. Cela comprend l'enquête sur le personnel des collectivités locales qui est menée chaque année par l'équipe de recherche et d'information de la *Local Government Association (LGA)*. Aux fins de cet article, il convient d'examiner les conclusions du rapport de l'enquête sur le personnel des collectivités locales de mars 2015 (LGA, 2015). Ces conclusions sont fondées sur un taux de réponse global de 43 % (153 conseils des collectivités locales). Le taux de réponse le plus élevé a été enregistré dans les districts métropolitains (38 %/76 conseils) et le plus faible dans les districts de comté (36 %/16 conseils). Les chiffres mentionnés incluent le personnel de soutien scolaire, mais excluent les enseignants et les enquêtes précédentes peuvent être consultées sur le site web de la LGA.

Selon le rapport de l'enquête sur le personnel des collectivités locales de 2015 (LGA, 2015) :

1. Le montant brut médian des dépenses de formation par employé à temps plein était de 134 £ ;

2. Le montant brut médian des dépenses de formation des membres élus (conseillers) par conseiller était de 91 £ ;

3. En moyenne, 0,8 jour par employé a été consacré à la formation en dehors du lieu de travail ;

4. Le manque de capacités ou de compétences et la priorité en matière de compétences les plus courants dans l'ensemble de l'Angleterre ont été rapportés comme étant en relation avec la commercialisation ;

5. Le taux de roulement moyen médian était de 13 % et le taux de vacance moyen médian était de 7 % ;

6. 93 % des répondants ont indiqué que leur conseil avait pour politique d'accroître la flexibilité du travail ;

7. En moyenne, 3,8 % des jours de travail ont été perdus pour cause de maladie, soit 8,5 jours par employé à temps plein ;

8. Les causes courantes d'absence pour cause de maladie étaient le stress, la dépression, l'anxiété, la santé mentale et la fatigue (22 % des jours perdus) ;

9. 71 % des conseils ont déclaré utiliser le « temps passé en service » comme système de progression de la rémunération individuelle pour la majorité du personnel ;

10. Au total, 44 % des conseils ont déclaré avoir mené un sondage sur l'engagement des employés.

Il convient de faire quelques observations sur ces données. Tout d'abord, il est admis qu'une comparaison directement équivalente des dépenses de formation est problématique étant donné que certains chiffres relatifs aux dépenses de formation incluent le coût direct de l'offre de formation (par exemple le coût des formateurs, des installations, etc.) et le coût indirect pour l'organisation du fait de l'absence des salariés pendant la formation, tandis que d'autres pourraient inclure uniquement les coûts directs de la formation.

Bien qu'il ne soit pas possible d'être précis sur le niveau total des dépenses annuelles consacrées aux activités de formation et de perfectionnement au Royaume-Uni (Keep 2005), selon le rapport de l'enquête sur l'investissement dans la formation de 2015 de la Commission britannique pour l'emploi et les compétences (UKCES), le Royaume-Uni a consacré 45,4 milliards de livres sterling à la formation des employés. Il s'agit d'une augmentation de 6 % par rapport aux 43 milliards de livres sterling dépensés en 2013 et de 4 % par rapport à 2011 (43,8 milliards de livres sterling).

Le rapport indique que, pour l'ensemble du Royaume-Uni, l'investissement total des employeurs dans la formation équivalait à environ 2 610 £ par personne formée et 1 640 £ par employé (UKCES, 2016). Le chiffre pour l'Angleterre était un investissement global dans la formation de 39 milliards de livres sterling en 2015, soit une augmentation de 6 % par rapport aux dépenses équivalentes en 2013. Plus précisément, les dépenses déclarées en Angleterre en 2015 par employé formé s'élevaient à 2 700 £ et les dépenses par employé s'élevaient à 1 700 £.

Tableau 1 : Niveaux de dépenses pour la formation des employés au Royaume-Uni et en Angleterre en 2013 et 2015.

	2013	2015				
Région	Total	Dépenses par employé formé	Dépenses par employé	Total	Dépenses par employé formé	Dépenses par employé
Royaume-Uni	43 Md £	2,6 k £	1,6 k £	45,4 Md £	2,6 k £	1,6 k £
Angleterre	36,4 Md £	2,6 k £	1,6 k £	39 Md £	2,7 k £	1,7 k £

(Source : rapport de l'enquête sur l'investissement dans la formation de 2015 de la Commission britannique pour l'emploi et les compétences, mars 2016, disponible à l'adresse : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/525452/UKESS_2015_Investment_in_Training__May_.pdf

Il convient de noter que ce dernier chiffre pour l'ensemble de l'Angleterre, celui de 1 700 £ par employé, est sensiblement plus élevé que les dépenses médianes déclarées dans les collectivités locales de 134 £ par employé (tableau 2) et de seulement 91 £ par conseiller (tableau 3).

Tableau 2 : Niveaux de dépenses pour la formation des employés dans les collectivités locales en Angleterre en 2015

Dépenses brutes de formation par employé d'une collectivité locale			
Réponse	District de comté	Unique/niveau supérieur	Angleterre
Moyenne £	223	111	172
Moyenne £	199	89	134
Base	69	58	127

(Base : totalité des répondants (127) - (Source : LGA, enquête sur le personnel des collectivités locales 2014/15, mars 2015)

Tableau 3 : Niveaux de dépenses pour la formation des membres élus dans les collectivités locales en Angleterre en 2015

Dépenses brutes de formation pour le développement professionnel des membres élus par conseiller			
Réponse	District de comté	Unique/ niveau supérieur	Angleterre
Moyenne £	79	167	123
Moyenne £	68	135	91
Base	58	58	116

Base : totalité des répondants (116)

(Source : LGA, enquête sur le personnel des collectivités locales 2014/15, mars 2015)

Le rapport de l'enquête sur le personnel de la LGA (2015) indique que pour les 48 conseils en Angleterre qui ont répondu à la question, le nombre médian de jours de formation en dehors du lieu de travail par employé était de 0,8 et le chiffre moyen était de 1,0.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DES FONCTIONNAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Après avoir examiné le niveau des dépenses de formation dans les collectivités locales, il convient d'examiner les compétences et les capacités spécifiques dont les agents publics locaux ont besoin pour satisfaire aux exigences de leur rôle dans les collectivités locales à l'heure actuelle et à l'avenir. Selon un rapport de la LGA (LGA, 2015), et dans le contexte de l'évolution des exigences imposées aux agents publics locaux, les trois principales lacunes en matière de compétences des collectivités locales en Angleterre ont été identifiées comme « le soutien à la commercialisation » (77 %), « le soutien à la numérisation/utilisation de la technologie » (68 %) et « la gestion des performances » (63 %). Les trois priorités en matière de compétences en Angleterre étaient « soutenir la commercialisation » (48 %), « gérer le changement » (47 %) et « gérer la performance » (44 %) - voir le tableau 4.

Tableau 4 : Lacunes et priorités en matière de capacités/compétences dans les collectivités locales en Angleterre en 2015

Lacunes et priorités en matière de capacités/compétences dans les collectivités locales en Angleterre en 2015 (LGA, 2015).				
Capacités/Compétences	Lacune %	Rang	Priorité %	Rang
Soutien à la commercialisation	77	1	48	1
Soutien à la numérisation/ l'utilisation de la technologie	68	2	40	4
Gestion des performances	63	3	44	3
Gestion et repérage des talents	63	4	28	6
Encadrement et tutorat du personnel	63	5	31	5
Gestion du changement	62	6	47	2
Motivation du personnel	50	7	18	8
Engagement du personnel	49	8	27	7
Recrutement du personnel	31	9	17	9
Compréhension de l'égalité et de la diversité	27	10	16	10
Base : totalité des répondants	134	153		

(Source : LGA, enquête sur le personnel des collectivités locales 2014/15, mars 2015)

Il n'est pas surprenant que le « *soutien à la commercialisation* » ait été identifié comme une lacune en matière de capacités et un domaine prioritaire pour le perfectionnement dans les collectivités locales, étant donné la reconnaissance croissante dont les conseils ont besoin pour devenir plus astucieux sur le plan commercial afin de maintenir des niveaux appropriés de prestation de services face à la diminution des ressources. Le remaniement des modèles de prestation de services dans le cadre d'un programme plus large de transformation des services est devenu une caractéristique importante pour la plupart des autorités locales en Angleterre au cours de la dernière décennie. Par exemple, en accord avec la tendance générale des collectivités locales en Angleterre, et en réponse aux réductions significatives et continues des dépenses publiques et à l'impératif d'avoir et de maintenir un « budget équilibré », le programme de transformation du *Coventry City Council* a radicalement restructuré et remodelé les canaux de prestation de services du conseil.

Dans le cadre de ce processus, la plupart des autorités locales, sinon toutes, explorent les moyens de fournir des services de manière plus rentable, y compris la sous-traitance, l'externalisation et les partenariats interinstitutionnels. L'efficacité de la mise en service et de la fourniture de services est devenue une capacité importante au sein des autorités locales. En outre, dans le cadre d'un programme commercial plus large, de nombreuses autorités locales en Angleterre ont envisagé des possibilités de générer des revenus par l'investissement. Par exemple, certaines autorités locales ont conclu des partenariats commerciaux communs avec des entreprises du secteur privé de manière à pouvoir générer un retour sur investissement. Tout cela est conforme au besoin identifié de développement des capacités de « commercialisation ».

Le « soutien à la numérisation/l'utilisation de la technologie » est également identifié comme une lacune importante en matière de capacités et un besoin de développement. Encore une fois, cela n'est pas surprenant étant donné les progrès technologiques et les pressions exercées sur les autorités locales pour trouver des moyens plus rationnels et plus efficaces de fournir des services. Les autorités locales, comme d'autres organisations dans d'autres secteurs, ont exploré les possibilités d'exploiter la technologie dans le cadre des processus de gestion interne et des priorités de prestation de services externes.

Par exemple, les utilisateurs de services sont encouragés à recourir aux services publics en ligne dans divers domaines, notamment pour payer des services en ligne (par exemple, les impôts locaux, la collecte des ordures et des déchets), pour signaler des problèmes (ex. : les décharges sauvages, les comportements antisociaux, les préoccupations en matière de santé et de sécurité des consommateurs), pour déposer une pétition, ou encore, pour demander des services (par exemple, les demandes de planification, les services d'aide sociale aux adultes, les conseils en cas de deuil, etc.).

La « gestion des performances » est identifiée comme une autre lacune et priorité importante en matière de capacités, ce qui, là encore, n'est pas surprenant. L'ensemble du secteur des collectivités locales a souffert d'une réduction significative des ressources et des fonds alloués par l'administration centrale. Cela s'est ajouté à la pression exercée sur les autorités locales pour qu'elles fournissent des services de qualité qui répondent aux besoins des citoyens, en particulier des usagers vulnérables, tout en retardant la création de structures de gestion et en réduisant de manière générale le nombre d'employés.

Devoir fournir des services publics de haute qualité, en temps utile et centrés sur l'utilisateur avec de moins en moins de ressources a fait que la gestion des performances est devenue encore plus impérative pour les autorités locales. La devise bien utilisée « fournir plus avec moins » reconnaît que les collectivités locales doivent faire face à l'augmentation continue de la demande de services face à une diminution simultanée du niveau des ressources disponibles.

Un autre point à noter est le nombre d'absences pour cause de maladie déclaré et les motifs évoqués dans les autorités locales. Le rapport de la LGA (LGA, 2015) souligne que la principale cause de maladie a été le stress, la dépression, l'anxiété, la santé mentale et la fatigue (22,2 %). Dans ce contexte, il est intéressant de noter que de nombreux conseils investissent de plus en plus dans la formation au bien-être et à la résilience personnelle.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DES MEMBRES ÉLUS EN ANGLETERRE

Pour en venir brièvement à la formation et au perfectionnement des membres élus des collectivités locales en Angleterre, on dispose de peu de données sur leurs besoins en matière de développement et de capacités et sur les types de formation qu'ils reçoivent. Le rapport " The 21st Century Councillor " (Parker et al, 2014) examine les types de formation nécessaires pour soutenir les conseillers et note que les compétences de collaboration et de leadership deviennent de plus en plus importantes pour les conseillers dans leurs différents rôles.

La plupart des conseils ont un budget pour le perfectionnement des conseillers, qui comprend souvent une formation initiale pour les conseillers nouvellement élus, une formation obligatoire comme la formation sur la sécurité et une formation spécialisée pour ceux qui siègent à divers comités, y compris les comités quasi judiciaires comme le Comité des licences et de la réglementation et le Comité d'urbanisme. Des formations de développement professionnel et personnel plus génériques sont également disponibles en interne et auprès de divers prestataires externes, notamment de la Local Government Association et de la LGIU, ainsi qu'auprès d'une multitude d'autres prestataires de formation et de consultants.

Il semble que les bonnes pratiques comprennent non seulement la possibilité d'assister à des activités de formation et de perfectionnement axées sur les besoins des conseillers, mais aussi l'examen individuel des besoins de formation et de perfectionnement, et l'élaboration de plans de développement personnel individuels pour les conseillers (LGiU, 2007). Le rapport sur le rôle des conseillers (LGiU, 2007) souligne une série d'exemples intéressants de différents types de formation et de perfectionnement des conseillers fournis par les conseils. Parmi ces exemples, figure le programme d'aide au développement du conseil de Kirklees, qui comprend :

- des profils de rôles reposant sur des cadres de compétences et de connaissances, qui servent de base aux discussions sur le développement personnel ;

- un plan de développement personnel pour chaque conseiller ;

- un programme flexible d'activités de développement ;

- une formation initiale sur mesure pour les nouveaux conseillers et ceux qui reprennent leurs fonctions.

La stratégie de développement des membres élus du conseil de comté de Staffordshire comprend des plans de développement personnel (PDP) réalisés par ses 62 membres. Le chef du conseil a élaboré un PDP à l'aide d'un entretien avec un pair externe, puis les membres du Cabinet et les présidents des comités d'examen transmettent les entretiens à tous les conseillers afin de s'assurer qu'ils ont tous un programme de développement des compétences et des connaissances en fonction de leur propre évaluation de leurs besoins.

Le Conseil municipal de Carlisle dispose d'un groupe de travail multipartite sur l'apprentissage et le perfectionnement des membres élus qui a conçu un programme de formation complet, comprenant des modules spécifiques sur le rôle représentatif des conseillers. Il existe un fonds attribué aux groupes politiques afin que chaque conseiller puisse disposer d'une offre de formation sur mesure. Tous les membres élus font l'objet d'une évaluation annuelle de leur développement personnel et peuvent bénéficier d'un tutorat.

En plus de la formation professionnelle interne des membres élus, un certain nombre d'autorités locales permettent aux conseillers municipaux d'accéder à une variété de programmes de développement non agréés ainsi qu'à des qualifications de premier cycle et de cycles supérieurs dans le domaine de la gouvernance locale (LGiU, 2007). A titre d'exemple, le programme de développement des membres élus du conseil de l'arrondissement de Halton a obtenu le prix de l'Institute of Leadership and Management (ILM) et le programme du conseil municipal de Liverpool a été mis sur pied en partenariat avec l'université de Chester, ce qui a conduit à la remise d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Parallèlement, l'organisme national, le LGiU (Local Government Information Unit) offre un large éventail d'activités de formation et de développement pour les conseillers, dont les suivantes :

- Compétences pour des conseillers efficaces ;

- Compétences de leadership communautaire pour les conseillers municipaux ;

- Parler en public avec assurance ;

- Capacités d'influence ;

- Encadrement ;

- Efficacité personnelle, communication interpersonnelle et comportement ;

- Résilience individuelle des membres élus ;

- Sécurité personnelle des conseillers municipaux ;

- Lecture rapide et mémorisation ;

- Résilience : avoir des conversations difficiles et annoncer de mauvaises nouvelles ;

- Groupes résilients, cohésion interpersonnelle et de groupe ;

- Gestion du temps et stratégies d'adaptation.

Un autre exemple est celui de la Local Government Association (LGA) qui organise un cours résidentiel modulable de longue durée à l'intention des conseillers supérieurs, couvrant divers aspects du leadership, de l'engagement communautaire et de l'autogestion.

D'autres facteurs influencent le rôle des conseillers et leur travail, notamment l'évolution des technologies et, depuis 2019, la pandémie de covid-19. Les conseillers ont dû adapter leur façon de travailler en réponse à l'environnement modifié résultant de l'émergence de la pandémie de covid. Cela inclut la façon dont ils se sont engagés avec les communautés locales dans les périodes de lock down, il y avait des limitations sérieuses placées le niveau et les types d'engagement avec leurs électeurs et les membres du public.

La nécessité de travailler à domicile ou à distance a obligé les conseillers à participer aux réunions des comités en utilisant des plateformes de communication en ligne (telles que Zoom et Teams), ce qui a nécessité un apprentissage rapide pour certains en termes de compétences technologiques et de connaissances numériques. Les conseils ont dû, par nécessité, fournir à la fois des équipements et des formations pour permettre aux conseillers de remplir leurs fonctions pendant cette période difficile. Par exemple, les réunions du conseil plénier sont désormais régulièrement diffusées en direct et les conseillers y participent à distance (https://www.youtube.com/watch?v=ZaNZVfL2bX4). Un autre exemple est le comité de planification quasi-judiciaire qui se déroule à distance (https://www.youtube.com/watch?v=1tSiZxF0FNg&feature=youtu.be). Les conseillers ont reçu des conseils et une formation spécifiques pour s'assurer qu'ils soient confiants et capables de participer efficacement aux procédures.

Dans l'ensemble, et en particulier dans le contexte des retombées de la pandémie de 2019, les outils et méthodes numériques (y compris une meilleure utilisation des données) ont représenté une occasion importante d'améliorer la façon dont les conseils de gouvernement local travaillent. Pour de nombreux Conseils, la réponse au Covid-19 a consisté dans la fourniture de services essentiels - utilisant nécessairement des technologies de communication à distance ; elle a accéléré la prise de conscience du potentiel de la technologie en termes de travail des autorités locales.

PRESTATAIRES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En ce qui concerne les prestataires de formation, les conseils disposeront d'un certain niveau de formation en entreprise. Parallèlement, il existe une variété de prestataires de formation, notamment la Local Government Association, LGIU, SOLACE, les universités et un plus large éventail de prestataires de formation indépendants. Les conseils peuvent directement faire appel à des prestataires de formation externes ou, en particulier pour les formations à forte valeur ajoutée, lancer un appel d'offres pour la formation.

Par exemple, l'Université Coventry a été invitée à concevoir et à dispenser un court programme de cinq jours de formation au développement du leadership non sanctionné par un diplôme (non agréé) pour les agents supérieurs de la fonction publique locale du conseil de l'arrondissement de Scarborough ; et, par ailleurs, elle a également organisé un cours agréé d'un an sur les questions juridiques et de gouvernance pour les membres élus du conseil municipal de Coventry.

ÉVALUATIONS DE L'IMPACT DE LA FORMATION DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il est clair que l'évaluation de l'impact de tout investissement dans la formation et le développement est importante pour comprendre dans quelle mesure cette offre a été "adaptée à l'objectif" et a effectivement atteint les résultats d'apprentissage escomptés en termes de développement ou de renforcement durable des connaissances et des capacités des bénéficiaires. Il existe un vaste débat de longue date sur les divers mécanismes et outils de mesure et d'évaluation de l'apprentissage (Blume et al, 2010 ; Getha-Taylor et al, 2015). Cependant, dans la pratique, les organisations, et en particulier les autorités locales, compte tenu de la diminution constante de leurs ressources et des faibles dotations budgétaires pour la formation et le perfectionnement, ont tendance à être limitées dans leur capacité à évaluer l'impact de l'offre de formation et de développement. Dans ces conditions, il est difficile de se prononcer sur la mesure dans laquelle l'offre de formation et de développement des autorités locales contribue au développement durable des connaissances et/ou des compétences.

De même, les études empiriques sur l'évaluation systématique de l'offre de formation dans les collectivités locales sont limitées. Les premières études sur les évaluations des formations comprennent l'étude de Dawson sur l'égalité des chances en matière de formation dans les collectivités locales de Londres (Dawson, 1995). Une des principales caractéristiques de cette étude est qu'elle a adopté une « approche d'enquête coopérative » et que les formateurs des autorités locales ont été engagés comme des participants actifs plutôt que comme des bénéficiaires passifs de l'évaluation.

CONCLUSION

Les autorités locales en Angleterre sont confrontées à des défis sans précédent en termes de prestation de services locaux et d'équilibre budgétaire. Il y a eu une réduction importante et généralisée du nombre d'agents publics locaux, ce qui, conjugué aux réductions importantes du financement des collectivités locales, a mis le secteur à rude épreuve. Étant donné les pressions exercées sur ceux qui restent au sein des collectivités locales pour qu'ils gèrent les demandes croissantes de prestation de services avec de moins en moins de ressources (ressources financières et humaines), la formation et le perfectionnement des agents publics locaux prennent encore plus d'importance. En outre, le fait que la responsabilité de la formation et du perfectionnement des fonctionnaires est décentralisée et qu'il s'agit d'une considération locale peut être considéré comme un aspect positif, dans la mesure où cela permet une flexibilité locale qui s'adapte et répond aux demandes locales.

Cela peut également être considéré comme un risque potentiel lorsqu'il existe un besoin limité de formation obligatoire en dehors des bases telles que la formation à la santé et à la sécurité, la formation à l'égalité et la formation à la sécurité. Cela risque de limiter le niveau d'investissement dans la formation et le perfectionnement, en particulier face aux réductions imposées aux collectivités locales, à tel point qu'au fil du temps, cela réduit les capacités des agents publics locaux dans tous les domaines professionnels spécialisés, sauf certains d'entre eux, comme le travail social ou l'enseignement.

Il est largement reconnu que les Conseils doivent réduire leurs dépenses. Dans ces conditions, pour que les institutions de l'administration locale puissent sauvegarder et développer les capacités actuelles et futures, les principaux décideurs doivent rester conscients de la valeur de la formation des professionnels et des conseillers de la fonction publique locale, et faire preuve d'une grande vigilance pour protéger les budgets de formation contre les réductions inconsidérées. Enfin, il est impératif que les conseils et les collectivités locales envisagent des façons plus inventives de former leurs fonctionnaires et leurs conseillers et de chercher des outils de perfectionnement autres que la formation « en classe ». Il existe une multitude de méthodes et d'outils de développement sur le marché, y compris l'apprentissage entre pairs, l'apprentissage en collaboration, l'apprentissage en ligne ou en accès libre, et l'apprentissage dans et avec les collectivités que les conseils représentent. Une utilisation plus créative des possibilités d'apprentissage peut s'avérer extrêmement utile à une époque où les budgets de formation diminuent et où les besoins en capacités demeurent.

RÉFÉRENCES

Allen, N. & Birch, S. (2011) Political Conduct and Misconduct: Probing Public Opinion, Parliamentary Affairs Vol. 64 N° 1, 2011, 61–81

Bailey, B. & Wood, M. (2017) The metagovernance of English devolution, Local Government Studies, 43, 6, 966-991, disponible sur https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2017.1359165?needAccess=true

Beevers, K. & Rea, A. (2016) Learning and Development Practice in the Workplace, London: CIPD

Blume, B.D., Ford, J.K., Baldwin, T.T., Huang, J.L. (2010) Transfer of Training: A Meta-Analytic Review, J.L. Journal of Management, 36, 4, 1065–1105, juillet

Buckley, R. & Caple, J. (2010) The Theory & Practice of Training, London: Kogan Page

CIPD (2015) Annual Survey Report - Learning and Development (2015), London: CIPD
disponible sur https://www.cipd.co.uk/Images/learning-development_2015_tcm18-11298.pdf

Dawson, R. (1995) Evaluation of Training in Local Government: a typology of trainers, Journal of Management Development, 14, 7 pp.36-47

Garavan, T. (1997) Training, development, education and learning: different or the same? Journal of European Industrial Training, 21, 2 pp: 39–50

Getha-Taylor, H., Fowles, J., Silvia, C., Merritt, C.C. (2015) Considering the Effects of Time on Leadership Development: A Local Government Training Evaluation, Public Personnel Management, 44, 3, 295–316, septembre

Gov.UK (2017) disponible sur https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works

Harrison, R. (2009) Learning and Development, 5ème édition, London: CIPD

Johnston, M. (1991) Right & Wrong in British Politics: fits of morality in comparative perspective, Polity 24, 1-25

Keep, E. (2005) Skills, Training and the Quest for the Holy Grail of Influence and Status, in S. Bach (ed.), Managing Human Resources, 4ème édition, Oxford: Blackwell, pp. 211-236

LGA (2015) Local Government Workforce Survey 2014/15, Research Report, mars 2015

LGA Combined authorities : a plain English guide, https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6.pdf

Local Government Information Unit (LGIU) disponible sur https://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/LGiU-learning-and-development-training.pdf

LGiU (2007) All Party Parliamentary Local Government Group report The Role of Councillors: report of an inquiry, LGiU, disponible sur https://inspiringdemocracy.files.wordpress.com/2012/04/role-of-councillors-the.pdf

Maor, M. (2010) Local Government Training in England and Wales, Denmark and Israel, Israel Affairs, 16, 3, juillet, 365-385

Needham, C. & Mangan, C. (2014) The 21st Century Public Servant, University of Birmingham. ESRC disponible sur https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/09/21-century-report-281014.pdf

Needham C., Mangan, C.,Dickinson, H. (2014) The 21st Century Public Service Workforce: Eight Lessons from the Literature, University of Birmingham, disponible sur https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/10/twenty-first-century-public-servant-eight-lessons.pdf

Newell, J.J. (2008) Ethical Conduct and Perceptions of Public Probity in Britain: the story so far, Perspectives on European Politics and Society, 9, 39-52, p.46)

NSPCC, (2013) Case Reviews Published in 2013, disponible sur https://www.nspcc.org.uk/preventing-abuse/child-pros/2013/tection-system/case-review

Parker, S., Bottom, K., Mangan, C. & Needham, C. (2014) The Twenty-First Century Councillor – Lessons from the Literature, University of Birmingham, disponible sur https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/10/the-twenty-first-century-councillor-lessons-from-the-literature.pdf

Rogers, M. (2013) Daniel PelkaSerious Case Review report, disponible sur https://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Daniel-Pelka-Serious-Case-Review-Coventry-LSCB.pdf)

Sambrook, S. (2006) Developing a model of factors influencing work-related learning: findings from two research projects, in I. Streumer (ed) Work-related learning, Dordrecht, the Netherlands: Springer, pp.95-125

Stewart, J., Cureton, P. (2014) Designing, Delivering and Evaluating L&D: essentials for practice, London: CIPD

UKCES (UK Commission for Employment and Skills) (2016), Investment in Training Survey 2015, disponible sur https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/525452/UKESS_2015_Investment_in_Training__May_.pdf

LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS UNITAIRES

LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE D'IRLANDE

FORMATION DES AGENTS DU GOUVERNEMENT LOCAL EN IRLANDE

Par Dr. Gerard Conway

INTRODUCTION

Le gouvernement local est depuis longtemps une caractéristique de la vie publique en Irlande. Il remonte à la domination du Royaume-Uni et bon nombre des caractéristiques essentielles du système actuel ont été mises en place à la fin du XIXe siècle. La structure du gouvernement local en Irlande n'a pas subi de grands changements depuis la création de l'État d'Irlande en 1922[1], même si des évolutions notoires ont eu lieu récemment.

Ces dernières années, la crise économique ayant imposé des réductions budgétaires, la structure du gouvernement local a été consolidée par l'adoption d'une disposition constitutionnelle sur son statut et le développement progressif des autorités régionalisées (avec également l'abolition des conseils municipaux les plus petits), tandis que la crise économique a entraîné une réduction des financements. Citant le rapport officiel *Putting People First,*[2] Boyle & O'Riordan ont identifié les tendances récentes suivantes au niveau du gouvernement local en Irlande :

« *réorganisation des structures politiques exécutives, alignement des fonctions de la communauté et des entreprises sur le système de gouvernement local, accroissement de l'impact et de l'implication dans l'économie locale et dans le développement communautaire, efficacité des services et refonte des principes de financement* »[3].

Les auteurs se sont penchés sur l'approche de réduction budgétaire et de gel des recrutements, qui visait à réagir à la crise financière, et qui a entraîné la réduction du personnel de près d'un quart depuis 2008. Cette approche a eu des effets négatifs sur le transfert de connaissances au sein du gouvernement local[4]. L'Association des responsables des comtés et des villes (CCMA - *County and City Managers Association*) a établi qu'il fallait étudier les besoins de capacités et de compétences du gouvernement local, et a demandé à l'Institut d'administration publique (IPA - *Institute of Public Administration*) de mener une étude sur la question. Le présent chapitre s'inspire énormément des travaux de Boyle & O'Riordan (l'étude de l'IPA) et fournit également des données plus récentes des autorités locales.

L'étude de Boyle & O'Riordan partait de documents politiques récents et d'entretiens avec des responsables de comté et des responsables des ressources humaines d'autorités locales.

1- Le cadre actuel a été largement établi au XIXe siècle par des lois successives du Parlement : la loi sur les commissions municipales de 1828, la loi sur les pauvres de 1838, la loi sur les corporations municipales de 1840, et surtout la loi sur le gouvernement local (Irlande) de 1898. Pour une discussion des développements plus récents, voir, par exemple, M. Callanan, 'Reforming local government : Past, present and future', 68(4) Administration 201-214 (2020).

2- Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, *Putting People First: An Action Plan for Effective Local Government* (octobre 2012).

3-R. Boyle & J. O'Riordan, 'Capacity and Competency Requirements in Local Government', *Institute of Public Administration Local Government Research Series No. 05* (2013), p. 2.

4- *Ibid*.

Boyel & O'Riordan définissent les capacités comme suit :

« *Les capacités sont un concept très vaste et complexe. Elles posent la question de savoir si les autorités locales sont compétentes pour remplir leur mission, si elles sont en mesure de relever les défis, de s'adapter à de nouveaux rôles et à de nouvelles demandes, de respecter leurs engagements et d'obtenir des résultats qui satisfassent les citoyens. La question des capacités peut s'appliquer au gouvernement local en tant que secteur, à des autorités en particulier et si nécessaire, à certaines fonctions ou sections au sein d'une autorité locale* »[5].

La formation participe donc du renforcement des capacités à remplir des obligations ou des responsabilités. Il peut également être utile d'identifier des niveaux différents de capacités, et donc de formation : le fait de faire son travail peut être compris comme le simple fait de faire ce qui est indispensable, tandis que les capacités et la formation peuvent être comprises comme relevant plus du développement et d'une recherche de croissance et d'amélioration continues. Depuis peu, les autorités locales irlandaises sont considérées comme des facilitateurs importants du développement de la communauté locale, notamment en ce qui concerne les entreprises.

La Section 63(4) de la *Local Government Act* de 2001 (loi sur le gouvernement local) énonce (disposition qui revêt une importance particulière pour la présente étude) que, sous réserve de la loi, les fonctions des autorités locales doivent être assurées par ou au nom de l'autorité locale par le conseil ou le responsable élu, le cas échéant, conformément à la Partie 14. Ainsi, le personnel élu ou nommé peut être chargé d'exécuter les fonctions des autorités locales. Dans la pratique, les postes politiques sont occupés collectivement par les membres élus du conseil, tandis que l'exécution des politiques est généralement confiée à des agents nommés. Les élus s'appuient à la fois sur la connaissance et l'expertise, et donc sur la formation, des agents nommés, y compris pour la mise en œuvre des politiques. Aussi, aux fins de la présente étude, nous nous pencherons à la fois sur la formation des élus et des agents nommés[6].

CADRE JURIDIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU GOUVERNEMENT LOCAL

Le gouvernement local est régi par l'article 28 de la Constitution irlandaise :

GOUVERNEMENT LOCAL

ARTICLE 28A

« *1. L'État reconnaît le rôle du gouvernement local dans l'instauration d'un forum de représentation démocratique des communautés locales, dans l'exercice et dans la réalisation à l'échelle locale des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la loi, et dans la promotion des intérêts des communautés sur son initiative.*
2. Il doit y avoir autant d'autorités locales directement élues que ce que la loi détermine, et les pouvoirs et fonctions desdites autorités, sous réserve des dispositions de la présente Constitution, doivent être déterminés, exercés et réalisés conformément à la loi.
3. Les élections des membres des autorités locales doivent être organisées conformément à la loi, et au plus tard au terme de la cinquième année suivant l'année de la dernière élection.

5- *Ibid*, p. 3.
6- Nous disposons d'assez peu d'informations sur la formation des élus. Boyle & O'Riordan se sont davantage penchés sur celle des agents nommés.

4. Tout citoyen ayant le droit de vote pour l'élection des membres du Dáil Éireann (Chambre basse du Parlement irlandais) et toutes les autres personnes susceptibles d'être déterminées par la loi ont le droit de voter lors de l'élection des membres des autorités locales évoquées à la Section 2 du présent Article, selon les dispositions de la loi. »
5. Tous les postes de membres des autorités locales évoquées à la Section 2 du présent Article qui sont vacants doivent être attribués conformément à la loi.»

Cette disposition de la Constitution a été ajoutée à la suite d'un référendum de 1999 (vingtième amendement de la Constitution). Cependant, avant ce vingtième amendement, l'article 15.2.2 prévoyait une base constitutionnelle pour la délégation des pouvoirs par l'Oireachtas (Parlement) aux autorités locales.

L'article 15.2.2 dispose que « *la loi peut toutefois prévoir des dispositions pour la création ou la reconnaissance de législatures subordonnées et pour les pouvoirs et les fonctions desdites législatures* ». L'article 22.1.2 traite également des autorités locales. Le gouvernement local a été réformé récemment et le cadre législatif actuel, qui prend la forme de la *Local Government Reform Act* de 2014 (loi de réforme du gouvernement local) vient remplacer et amender la *Local Government Act (LGA)* de 2001 ("la loi de 2001")[7].

Les gouvernements locaux irlandais comptent actuellement 26 860 employés[8]. En Irlande, le gouvernement local se divise en 31 autorités locales et trois Assemblées régionales. Les trois Assemblées régionales ont une fonction essentiellement représentative et n'assurent pas directement de services au public.

Il n'existe actuellement aucune disposition législative concernant la formation des autorités locales. Les agents du gouvernement local participent ou ont accès à des formations en ligne également proposées à d'autres agents (par exemple *via* le Centre de développement et de formation du service public (*Civil Service Training and Development Centre*), mais il n'existe pas de formation obligatoire pour les agents du gouvernement local ou national.

La Section 225 de la LGA 2201 régit le droit des autorités locales en tant que personnes morales à s'associer comme suit :

« *… (2) Une autorité locale peut adhérer à une association d'autorités locales.*
(3) Une association d'autorités locales peut conduire les activités nécessaires pour représenter les intérêts collectifs des autorités locales qui y ont adhéré, notamment -
(a) la conduite de recherches et autres études (b) la promotion des études et de la formation… »

Cela constitue une base légale pour les activités de formation de l'Association des conseils municipaux et de comtés d'Irlande (Association of County and City Councils of Ireland), de l'Association des autorités municipales d'Irlande (Association of Municipal Authorities of Ireland), de l'Association des régions d'Irlande (Association of Irish Regions), de l'Association des autorités locales (Local Authority Members Association) et de l'Association des responsables des comtés et des villes/Association de gestion du gouvernement local (Local Government Management Agency).

7- Pour une discussion sur ce dernier point, voir G. Turley & S. McNena, 'An Analysis of Local Public Finances and the Local Government Reforms 2014', 47(2) The Economic and Social Review 299-326 (2016).
8- Voir < http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=LA > (consulté le 16 juillet 2017).

Les besoins de formation des agents du gouvernement local, qu'ils soient élus ou non, sont bien entendu liés aux fonctions et compétences des autorités locales. Les fonctions et domaines de compétences du gouvernement local en Irlande sont définis à la Partie X de la loi de 2001. La section 63 prévoit que les fonctions du gouvernement local sont :

« *(a) d'instaurer un forum de représentation démocratique de la communauté locale, conformément à la section 64, et d'offrir un leadership civique à cette communauté,*
(b) d'exécuter toutes fonctions susceptibles d'être conférées à tout moment à l'autorité en question par ou au nom de toute législation (y compris la présente loi et toute autre législation promulguée avant ou après la promulgation de la présente loi),
(c) d'exécuter toute fonction accessoire en vertu de la section 65, et
(d) de prendre toutes les mesures jugées nécessaires ou souhaitables pour promouvoir les intérêts de la communauté conformément à la section 66 [la s. 66 a un cadre large et s'intéresse aux dépenses liées : aux travaux de toutes sortes ; à la prestation, au maintien, à la gestion, à la préservation ou à la restauration des terrains, des structures ou installations de quelque sorte que ce soit ; à l'équipement, à l'ameublement ou à l'aménagement de tout bâtiment, structure ou installation à des fins spécifiques ; à la mise à disposition de commodités, d'équipements ou de matériaux à des fins spécifiques ; à la prestation de tout service ou autre, ou à la conduite de toute activité qui, du point de vue de l'autorité, sont susceptibles de profiter à la communauté locale, sous réserve de toutes conditions générales jugées adéquates par l'autorité ; à la prestation d'une assistance en nature ou en espèces (y compris des subventions ou autres incitations) pour l'organisation ou la promotion de compétitions, de séminaires, d'expositions, de festivals ou autres événements, ou l'organisation ou la promotion desdits événements) ; et à la prestation d'une assistance en nature ou en espèces aux personnes se consacrant à des activités qui, du point de vue de l'autorité, profitent à la communauté locale ».]

La section 63(2) de la loi de 2001 se réfère à certaines lois énonçant les fonctions relevant principalement de la responsabilité des ministères, mais attribue également certaines fonctions aux autorités locales, et les développe dans l'Annexe 12. Les plus importantes sont peut-être les questions de planification, qui ont été confiées aux autorités locales en vertu des *Local Government (Planning and Development) Acts* de 1963 à 1999 (lois de planification et développement) du gouvernement local) et des *Planning and Development Acts* de 2000 et 2001 (lois de planification et de développement).

La section 63(3) de la loi de 2001 énonce que, sous réserve de la loi, l'autorité locale est indépendante dans l'exercice de ses fonctions.

L'article 65 de la loi de 2001 est une clause annexe générale portant sur toutes les fonctions susceptibles d'être conférées à tout moment à l'autorité en question par ou au nom de toute législation, et sur la capacité administrative générale des autorités locales.

La section 66(3)(b) de la loi de 2001 définit une mesure, une activité ou une chose comme étant réputée promouvoir les intérêts de la communauté locale si elle favorise, directement ou indirectement, l'inclusion sociale ou le développement social, économique, environnemental, récréatif, culturel, communautaire ou général de la zone administrative (ou de toute partie de celle-ci) de la collectivité locale concernée ou de la communauté locale (ou de tout groupe composé de membres de celle-ci).

Les sections suivantes de la loi de 2001 identifient les compétences de manière plus spécifique. La section 66 concerne les dépenses ou les aides destinées à la promotion des intérêts de la communauté.

La section 67 de la loi de 2001, intitulée « Commodités, loisirs et autres fonctions », prévoit l'action des gouvernements locaux pour : (i) les activités récréatives et de loisir générales ; (ii) les sports, jeux et activités similaires ; (iii) les activités artistiques, linguistiques et culturelles ; (iv) les progrès civiques ; (v) la préservation et l'amélioration générales de l'environnement et du patrimoine ; (vi) les affectations, salons et marchés, ainsi que les commodités, installations et services connexes ; (vii) l'utilisation publique des commodités (naturelles ou créées et modifiées de la main de l'homme) ; et (viii) la promotion de la sécurité publique.

Les autres fonctions spécifiquement régies par la loi sont : les fonctions cérémoniales (s. 74), les divertissements (s. 76), les bibliothèques et archives (s. 77), l'assistance sur les lois non publiques (s. 81) ou encore les services d'assainissement (s. 82). La partie 14 de la loi de 2011 intitulée "Services du gouvernement local" traite à la fois du personnel élu et nommé. D'autres dispositions importantes de la loi portent sur l'éthique (Partie 15), la terre (Partie 16), la passation de textes d'application (Partie 19) et les enquêtes locales (Partie 20), par exemple. Depuis 2006, les autorités locales ont une certaine implication dans le maintien de l'ordre du fait de leur participation aux comités de police conjoints établis au niveau des autorités locales pour permettre la consultation entre la police, les autorités locales et la communauté (établis en vertu de la loi Garda Síochána de 2005).

Pour résumer ces fonctions, nombre d'aspects de la réglementation de la vie locale relèvent de la compétence des autorités locales. Il est peut-être plus facile d'identifier les principaux aspects de la vie civile et communautaire à l'échelle locale qui ne relèvent pas de la compétence des autorités locales, et principalement :

- la loi et l'ordre public ;
- l'éducation ;
- la santé ;
- la plupart des services sociaux.

Le spectre des compétences du gouvernement local nécessite une large palette d'expertises techniques en matière d'hébergement et de développement, de conception urbaine et d'urbanisme, de bibliothèques, d'efficacité et d'audit des dépenses (du fait des contraintes budgétaires, le personnel doit être compétent en gestion des ressources et doit savoir obtenir un bon retour sur investissement[9]), de commodités publiques, de commerce local, de patrimoine, d'environnement et de défense civile. Le *Report of the Review Group on the Constitution de 1996* fournit le résumé suivant des compétences des collectivités locales en Irlande :

9- Boyle & O'Riordan, *op cit,* p. 13.

« *Une enquête du Conseil de l'Europe de 1988 a révélé qu'un certain nombre de fonctions et de services, probablement plus efficaces à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale, relevaient de la responsabilité des systèmes de gouvernement local de la majorité des pays européens. Les fonctions clés du gouvernement local dans au moins 14 des 15 pays européens couverts par l'enquête comprennent : la construction et l'entretien des écoles primaires et secondaires ; les routes ; la planification locale ; les permis de construction et de démolition ; le ramassage des ordures ; l'assistance sociale ; les maisons de retraite ; les bibliothèques ; la promotion du tourisme ; les installations sportives ; les pompiers ; l'approvisionnement en eau ; les égouts ; l'élimination des déchets ; les cimetières ; la conservation du patrimoine culturel et artistique ; les logements sociaux ; les musées ; les parcs et les installations récréatives. En Irlande, les autorités locales s'acquittent de toutes ces fonctions (sauf celles liées aux écoles primaires et à la plupart des écoles secondaires), mais ont une capacité de levée d'impôts locaux limitée* »[10].

Un rapport ultérieur du Conseil de l'Europe résume ses recommandations comme suit :

« *C'est le deuxième rapport concernant la surveillance de la démocratie locale en Irlande depuis 2001. Il est satisfaisant de constater que l'Irlande a procédé à des changements importants depuis lors, et souligne l'engagement des autorités irlandaises envers le passage d'un système presque entièrement centralisé à un certain niveau de décentralisation, au moyen d'un programme d'action ambitieux adopté en octobre 2012. Cependant, le rapport note que la protection constitutionnelle du gouvernement autonome local est assez faible, et que les gouvernements locaux ne sont toujours pas en mesure de gérer une part importante des affaires publiques. La supervision administrative de leurs activités par le gouvernement central demeure importante et les consultations des autorités locales et de leurs associations ne sont ni systématiques, ni suffisamment réglementées. Le rapport attire également l'attention sur les pouvoirs très limités des autorités locales en matière de levée d'impôts ou de fixation de tarifs dans les limites de la loi* »[11].

D'après ce même rapport, « *Eurostat indique que la part du gouvernement local dans la dette publique totale en 2011 est de moins de 5 %. Cela ne doit toutefois pas être interprété comme un signe positif, car le gouvernement local irlandais est très centralisé et financé par des subventions centrales* »[12]. Si l'on ne peut supposer que les normes du Conseil de l'Europe sont toujours des normes de gouvernance idéales, la citation précédente illustre bien la situation actuelle du gouvernement local en Irlande et par conséquent, des besoins de formation des agents, qu'ils soient élus ou nommés.

10- Sous le titre Local Government (gouvernement local) de la section sur les nouvelles dispositions.

11- Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Local Democracy in Ireland, 25e SESSION Strasbourg, 29-31 octobre 2013 CPL(25)5FINAL.

12- *Ibid*, para. 13.

13- Boyle & O'Riordan, *op cit*, p. 10.

LE CONTEXTE POLITIQUE RÉCENT EN IRLANDE

En octobre 2012, le département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local a publié *Putting People First: An Action Plan for Effective Local Government*. Boyle & O'Riordan résument la gouvernance comme suit :

« La réforme structurelle des autorités locales, y compris l'abolition des 80 conseils municipaux et la fusion du Conseil municipal et du Comté de Waterford, du Conseil du Comté de Tipperary Nord et Sud, et du Conseil municipal et du Comté de Limerick. Cela réduirait énormément le nombre de conseillers locaux élus de 1 627 à environ 950. Un nouveau modèle de gouvernance municipale doit être mis en place au sein des comtés. Les huit autorités régionales et les deux assemblées régionales doivent être remplacées par trois assemblées régionales. »[13]

En outre, certains services doivent être sous-traités à des agences spécialisées, comme les prêts étudiants, l'approvisionnement en eau et les permis de conduire, et les gouvernements locaux doivent se concentrer davantage sur le développement de l'économie locale et de la communauté[14]. Cependant, la coordination avec les différentes autres agences intervenant dans le domaine du développement économique a été identifiée comme une préoccupation importante dans ce contexte[15].

13- Boyle & O'Riordan, *op cit*, p. 10.
14- *Ibid*, p. 11.
15- *Ibid*, pp. 12-15.

PROCÉDURE DE RECRUTEMENT ET DE NOMINATION DU GOUVERNEMENT LOCAL

Le recrutement et les nominations dépendent dans la pratique des différentes autorités locales.

Il n'existe pas de procédure obligatoire au niveau national. Cependant, la Commission nationale de supervision et d'audit (NOAC - *National Oversight and Audit Commission*), un organe statutaire dépendant du département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, a formulé des recommandations sur les bonnes pratiques à appliquer. Elle a souligné dans son *Report on Local Authority Corporate Plans 2015-2019*[16] que certaines autorités ne prennent pas de dispositions pour le recrutement et les nominations dans leur plan directeur 2015-2019[16]. L'Agence de gestion du gouvernement local, un organisme national chargé de fournir des services professionnels aux autorités locales, a constaté que :

« *Les plans directeurs/stratégiques périodiques servent de base à l'élaboration d'un système de performance efficace. Ces plans visent à fixer les objectifs organisationnels sur le long terme et les priorités de prestation de services de chaque unité commerciale du gouvernement local et, grâce à des plans annuels d'activité/opérationnels, à établir les objectifs annuels des équipes et des individus en déterminant les besoins de formation et de développement du personnel concerné, et sont alloués par le Système de développement et de gestion des performances (PMDS). L'IAP [Commission d'évaluation indépendante] a noté que la mise en œuvre du PMDS est très variable d'une autorité à l'autre et que dans bien des cas, il n'est pas appliqué dans la pratique* »[17].

Le recrutement et la formation varient en fonction des pratiques des différentes autorités. Certains postes nécessitent davantage une expérience de terrain qu'une formation formelle.

Il existe trois catégories de postes vacants ou de nominations au sein des autorités locales : 1. administratif, 2. professionnel et 3. technique. Les grades professionnels et techniques incluent : les planificateurs, les économistes en construction, les ingénieurs, les architectes, les pompiers, les avocats, les comptables en charge de la gestion financière et les bibliothécaires. Le terme de « professionnel » indique une nomination pour laquelle il est nécessaire d'avoir une qualification dans une profession reconnue, c'est notamment le cas des économistes en construction, des ingénieurs ou encore des architectes. Le candidat doit ainsi être parfaitement qualifié selon une norme professionnelle reconnue pour pouvoir être nommé à certains postes. À l'inverse, pour certains autres postes, une partie de la qualification professionnelle peut prendre la forme d'une formation sur le terrain, en particulier pour les postes de moins haut rang. Certaines nominations de type professionnel se font sur la base d'un recrutement national par le Service des nominations publiques (PAS - Public Appointments Service)[18]. Le PAS recrute généralement les postes de haut rang au sein des autorités locales, comme les responsables de comté, les chefs de service et autres professionnels et spécialistes de haut rang. Le recrutement d'autres postes est assuré directement par les différentes autorités locales.

Les formations formelles portent généralement sur des cours pratiques de courte durée plutôt que sur des programmes systématiques. Vous trouverez ci-après quelques exemples. L'Agence de gestion du gouvernement local, un organe statutaire national, contribue à l'organisation des formations. D'autres associations assurant les formations sont dirigées par le gouvernement local lui-même, c'est notamment le cas de l'Association des gouvernements locaux irlandais (AILG - *Association of Irish Local Government*).

18- Voir < https://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about_us.htm > (consulté le 16 juillet 2017).

Ces associations cherchent à obtenir des ressources de formation par la coopération nationale[19]. L'AILG est une ressource de mise en réseau, de développement des politiques et de formation à disposition des membres élus des 31 conseils municipaux et de comté d'Irlande.

PROBLÈMES ACTUELS DES FORMATIONS ET CADRE LÉGAL

Preuve des pratiques actuelles :

Les rapports et les pratiques varient d'un conseil de comté à l'autre, et les exemples donnés ci-après ne sont pas représentatifs de tous les conseils. Ils donnent toutefois une orientation globale sur les approches et pratiques actuelles.

Généralement, les autorités locales allouent une part spécifique de leur budget de ressources humaines à la formation et au développement. Ainsi, le Conseil du Comté de Laois a alloué 3,59 % de son budget aux ressources humaines en 2014 et 4,53 % en 2015, et a permis à 472 employés (hors formation des pompiers) de suivre un total de 2 575 journées de formation, pour un coût total de 379 317 € (y compris les dépenses liées aux pompiers)[20].

Les autorités locales identifient la formation et le développement comme des activités importantes. Le Conseil du Comté de Laois a ainsi indiqué dans son rapport annuel de 2015 :

« *Le programme annuel de formation repose principalement sur les besoins de formation de chacun, besoins qui ont été identifiés par les Plans de développement du personnel dans le cadre du Système de développement et de gestion des performances.*

Le programme intègre également les contraintes de santé et de sécurité, le programme FETAC national (programme de formation et de formation continue), le Programme d'apprentissage ouvert de troisième niveau et différents séminaires et ateliers à mesure qu'ils se présentent »[21].

Le Conseil du Comté de Dublin Sud a publié en 2015 le rapport suivant sur la formation :

« *Plan directeur de formation 2015 : les besoins globaux de formation sont identifiés à l'aide du PMDS, l'analyse des besoins de formation en santé et en sécurité et le processus de planification de la main-d'œuvre. Le Plan de formation 2015 a permis à 2 250 employés de suivre une formation, et notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité (1 395 employés) ; par un programme complet de formation et de développement pour tous les employés de gestion en première ligne (échelon 6 et équivalent) ; et par une formation continue des services, par exemple formation à une communication efficace malgré la barrière de la langue, à l'excellence de la relation client ou aux techniques à appliquer par téléphone* »[22].

Le Conseil municipal et du Comté de Limerick a publié en 2015 le rapport suivant sur son approche globale de la formation :

La formation et le développement de nos employés sont pour nous une priorité qui doit nous permettre d'atteindre nos objectifs globaux, d'équipe et individuels. En 2015, le Conseil a eu pour objectif d'assurer une formation obligatoire à la santé et à la sécurité, ainsi que toutes les formations essentielles demandées.

19- Pour plus d'informations : < http://www.ailg.ie/training-education/ > (dernière visite le 28 avril 2021).
20- Conseil du Comté de Laois, *Annual Report 2015*, p. 7.
21- *Ibid*.
22- Conseil du Comté de Dublin Sud, *Annual Report 2015*, p. 37

L'unité de formation a débloqué des financements pour plusieurs formations continues, et notamment les programmes de l'IPA pour le gouvernement local. L'unité de formation a permis à 1 091 employés de participer à 190 formations en 2015 »[23].

Le Conseil municipal de Dublin (la plus grande autorité locale) s'est doté d'une unité de performance et de développement (P&D) qui organise des formations à destination du personnel. En 2013, 820 employés ont bénéficié de 150 formations. Le programme portait sur une formation opérationnelle, une formation à l'informatique, des programmes de stages et de troisième niveau et des initiatives de bonnes pratiques dans le cadre de programmes sur les compétences professionnelles. L'unité P&D a également élaboré des programmes personnalisés pour les services ayant identifié des besoins de renforcement des compétences et pour les nouvelles demandes. Au total, elle a organisé 7 233 journées de formation dans l'année[24].

Le Conseil du Comté de Meath dispose lui aussi d'une unité de formation qui, en 2015, « *a poursuivi l'évaluation des besoins de formation, en particulier à la santé et à la sécurité, pour l'ensemble de la structure. Cela a permis de réaliser des progrès considérables en matière de tenue des dossiers, d'identification des lacunes de formation et de mise en place de formations et de méthodes de reporting* »[25].

Le gouvernement local organise parfois des formations pour d'autres parties prenantes et acteurs de la communauté, et ces formations sont dispensées en conjonction avec d'autres spécialistes qui peuvent contribuer à informer sur le travail des conseils de comté ; le Comté de Limerick l'a notamment relaté dans son rapport de 2015 à propos de la promotion de la culture :

« *En 2015, un programme de formation initié en partenariat avec le projet de commande et de préservation du patrimoine artistique visuel pour le programme Limerick, Capitale nationale de la culture 2014, a été étendu et offert à des festivals et des spécialistes culturels de différentes disciplines. Les formations ont été dispensées en partenariat avec l'association des événements festivaliers irlandais (Association of Irish Festival Events), les artistes visuels d'Irlande (Visual Artists Ireland), l'école d'art et de design de Limerick (Limerick School of Art and Design), le réseau musical (Music Network), Limerick 2020, l'école Glenstal Abbey School et le comité de formation et d'éducation de Limerick et du Comté de Clare (Limerick and Clare Education and Training Board)* »[26].

Les exemples précédents sont tirés de rapports élaborés par les autorités locales et donnant des informations assez systématiques, mais pas toujours. Par exemple, le Conseil du Comté de Waterford n'évoque que très peu dans son rapport annuel de 2015 la formation, se contentant de faire référence à la formation des pompiers et à la défense civile[27]. Il répertorie également les dépenses liées à la participation à des formations des élus locaux (mais sans détailler les formations)[28].

23- Conseil municipal et du Comté de Limerick, *Annual Report 2015*, p. 43.
24- Conseil municipal de Dublin, *Annual Report 2013*, p. 63.
25- Conseil du Comté de Meath, *Annual Report 2015*, p. 23.
26- Conseil municipal et du Comté de Limerick, *Annual Report 2015,* p. 91.
27- Conseil municipal et du Comté de Waterford, *Annual Report 2015,* p. 53.
28- *Ibid*, p. 59.

Le Système de développement et de gestion des performances (PMDS) standard du service public, pratique qui se répand de plus en plus, prévoit que chaque employé et ses superviseurs élaborent chaque année un plan de développement individualisé qui peut servir à identifier les besoins de formation. Par exemple, le Conseil du Comté d'Offaly rapporte qu'il permet à son personnel d'identifier ses propres besoins de formation dans le cadre du PMDS.

FORMATION ET DÉVELOPPEMENT DU PERSONNEL

L'intégration du nouveau régime PMDS à l'ensemble de l'organisation s'est terminée en 2015. Le plan de formation du personnel 2015 a découlé des priorités suivantes :

1. Formation obligatoire à la santé et à la sécurité ;

2. Besoins et priorités globaux identifiés ;

3. Besoins de formation identifiés par les employés dans leur Plan de développement personnel ;

Voici un résumé des différents domaines des formations dispensées au cours de l'année dans l'ensemble de l'organisation :

- Compétences en salles d'audience (tribunal) ;
- Safe Pass (programme de formation et de sensibilisation à la santé et la sécurité) ;
- Leadership au sein du gouvernement local ;
- Manutention manuelle ;
- Compétences médiatiques ;
- Premiers secours sur le lieu de travail ;
- Recouvrement de créances ;
- Compétences de conduite ;
- Compétences en entretien ;
- Signalisation, éclairage et protection du CSCS (régime de certification des compétences en construction) ;
- Pleine conscience ;
- Chariots élévateurs ;
- Développement des cadres intermédiaires ;
- Engins de manutention télescopiques ;
- Formation spécialisée eau / eaux usées ;
- Plateformes élévatrices mobiles ;
- Premier intervenant en cas de problèmes cardiaques ;
- Meules abrasives ;
- Formation de responsable de la sécurité ;
- Herbicides et pesticides chimiques[29].

La majorité de ces formations concerne des connaissances techniques spécifiques, mais des compétences plus abstraites sont également abordées, comme la pleine conscience.

Au niveau national, un centre de formation et de développement de la fonction publique a fourni quelques ressources de formation générale. Il s'occupait principalement de la planification, mais il a mis en ligne certaines ressources disponibles.[30]

29- Conseil du Comté d'Offaly, *Annual Report 2015*, p. 89.

30- Voir < http://www.cstdc.gov.ie/ > (consulté le 17 juillet 2017). Le ministère des dépenses publiques et de la réforme joue un rôle général dans la formation de la fonction publique, voir, par exemple, < https://www.ops2020.gov.ie/networks/learning-and-development/ > (dernier accès le 28 avril 2021).

Le Groupe national de formation des services des autorités locales (*Local Authority Services National Training Group*) a été mis sur pied par le département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local afin de dispenser des formations dans certains domaines. Elle dispose d'un réseau de cinq centres de formation régionaux dans lesquels les fonctionnaires des autorités locales peuvent recevoir une formation sur l'eau[31], les routes[32] et l'environnement[33]. Comme évoqué à la section précédente, l'Association des gouvernements locaux irlandais, dirigée par des conseillers élus, organise différents événements de formation couvrant l'éventail des activités des gouvernements locaux. Son site répertorie les formations suivantes : valorisation et prix de l'immobilier, développement des propriétés, planification nationale, assemblées régionales, planification d'urgence, hébergement, finances et budget, planification, organisation des bibliothèques, services de sécurité, culture et héritage, eau, pollution, transport routier et audits[34].

Principales compétences et compétences clés :

Boyle & O'Riordan ont identifié les compétences très spécifiques suivantes nécessaires aux échelons supérieurs du gouvernement local :

- Développement, gestion et suivi des accords de niveau de service (SLA) ;
- Gestion de contrats, notamment la rédaction de documents d'appel d'offres, l'approvisionnement, la gestion de projet et la supervision de contrats ;
- Gestion financière connexe et compétences en gestion de contrats ;
- Gestion des risques et gouvernance globale.

De plus, différentes compétences entrepreneuriales, de management et de gestion d'entreprises et de projets, sans oublier d'innovation, sont également nécessaires, en particulier du fait de l'importance croissante du développement économique et communautaire dans le travail des autorités locales[35]. En outre, « *du fait de la nécessité d'être plus proactif dans certains domaines, comme le développement des entreprises et de la communauté, et de la nécessité d'évaluer les services de façon plus critique (comme cela a été noté dans le cadre de la gestion des changements), il est nécessaire de renforcer les capacités des autorités locales en matière de recherche, d'analyse et de technologies de l'information et de la communication* »[36]. Les autorités ont en permanence besoin de compétences en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC). Les compétences politiques et les connaissances législatives ont été identifiées comme plus traditionnelles, mais restent des compétences importantes[37].

Du fait de la réduction du personnel, Boyle & O'Riordan ont relevé « *une perte de capacité délibérative, c'est-à-dire de la capacité à étudier des faits et à en évaluer et en pondérer l'importance et la pertinence par rapport aux problèmes présents* »[38]. Cela traduit une attitude plus réfléchie et axée sur le développement vis-à-vis des compétences, en opposition à une attitude axée sur la prestation basique des services nécessités par la population locale.

31 - Voir < https://www.lasntg.ie/wstg > (dernière consultation le 28 avril 2021).
32 - Voir < https://www.lasntg.ie/rstg > (dernière visite le 28 avril 2021).
33 - Voir < https://lasntg.ie/estg > (dernier accès le 28 avril 2021).
34 - Voir < http://www.ailg.ie/training-education/ > (dernier accès le 28 avril 2021).
35- Boyle & O'Riordan, op cit, p. 24.
36- *Ibid*, p. 27.
37- *Ibid*.
38- *Ibid*.

Responsabilité légale des autorités locales (i) en vertu de la Law of Tort (loi sur les délits) et nécessité de répondre à une certaine norme de diligence et (ii) en vertu de la Public Law (lois régissant le secteur public)

Bien qu'elles bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle, les autorités locales sont des « créatures de la loi » ayant des obligations législatives imposées par les lois régissant le secteur public et par conséquent des procédures du droit administratif, à savoir le contrôle juridictionnel des actions administratives. Les autorités locales peuvent faillir à leurs obligations législatives ou constitutionnelles, et leurs manquements peuvent être contestés par les citoyens concernés, qui peuvent présenter un recours contentieux auprès de la High Court[39]. Si la Constitution prévoit quelques dispositions minimales concernant les autorités locales, ces dernières doivent respecter le droit constitutionnel dans leurs décisions et activités.

Les autorités locales ont également des obligations légales, en vertu des principes de *Common Law* de manière générale, pour ce qui est du droit de la négligence (*law of negligence*), et plus particulièrement en vertu de la législation sur la santé et la sécurité. Par exemple, en 2015, le Conseil du Comté de Laois a ainsi fait passer au premier plan ses obligations en matière de formation obligatoire à la sécurité[40].

La connaissance de la législation pertinente est traditionnellement une compétence clé des fonctionnaires locaux, et une base de données en ligne de la législation est désormais accessible au public[41]. Pour ne citer que deux exemples, la section 35 de la *Employment Equality Act* de 1998 (loi sur l'égalité à l'embauche) porte sur le traitement de tous les employés du gouvernement local, tandis que la législation en matière de protection des données s'applique aux autorités locales et impose donc de former et d'informer les employés et agents sur leurs obligations.

Optimisation de la formation par la coordination entre les différentes autorités.

Un effort national assez bien concerté a été fourni par l'entremise de la Commission nationale de supervision et d'audit (NOAC) pour rationaliser l'approvisionnement et éviter les doublons et les coûts entre les différents conseils de comté[42]. En outre, les différents conseils travaillent également sur cette question par la formation[43]. Par exemple, dans le cadre de la tentative de réduction des coûts, une certaine pratique s'est répandue qui suppose que certains conseils se spécialisent dans la prestation d'un service spécifique, afin que les autres conseils puissent se tourner vers lui en la matière, afin d'éviter les doublons inutiles entre les conseils.

Comme évoqué précédemment, le Groupe national de formation des services des autorités locales a mis en place un réseau de cinq centres répartis entre différentes autorités locales. Quelques rapports récents ont recommandé l'utilisation d'une approche partagée pour les services, par exemple, les services d'incendie, les services pour les sans-abri, l'enseignement supérieur, la construction, l'audit interne et les services de taxation des véhicules à moteur[44].

39- Voir de manière générale P. Ward, *Tort Law in Ireland* (Kluwer Law International 2010), p. 115 et seq.
40- Conseil du Comté de Laois, *Annual Report 2015*, p. 5.
41- *Ibid*.
42- NOAC, Local Government Efficiency Review Reforms (avril 2016), p. 4.
43- Par ex. Conseil du Comté de Dublin Sud, *Annual Report 2015*, p. 33 ; Conseil municipal et du Comté de Limerick, *Annual Report 2015*, p. 47.
44- Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, *Report of the Local Government Efficiency Review Group* (2010) ; Accord sectoriel pour le gouvernement local.

- **Les différentes approches de la formation pour les agents élus et nommés**

De manière générale, d'après les sources consultées, il n'y a pas ou peu d'informations sur les formations spécifiquement destinées aux élus publics locaux. Par exemple, le conseil du comté de Dublin Sud énumère les événements de formation suivants auxquels ont participé les conseillers élus en 2015, mais il n'établit aucune différence d'approche en matière de formation pour les élus et les non-élus :

Dialoguer avec l'Oireachtas Charted accountants House 10 février 2015
Formation de l'AILG Castlebar, Co. Mayor 26 février 2015
Deuxième conférence annuelle de l'AILG Nuremore Hotel, Carrickmacross, Co. Monaghan 12 – 13 mars 2015
Conférence de printemps de LAMA Ard Ri Hotel. Miltown Road, Tuam, Co. Galway 10 – 11 avril 2015
Formation de l'AILG Celbridge Manor Hotel, Celbridge, Co. Kildare 14 avril 2015
Formation de l'AILG Kilkenny 7 mai 2015
École d'été MacGill Glenties, Co. Donegal 19 – 24 juillet 2015
Conférence biennale sur le logement social Tullamore Court Hotel, Tullamore, Co. Offaly 16 – 17 septembre 2015
Conférence d'automne de l'AILG Inchydoney 1 – 2 octobre 2015
Conférence d'automne de LAMA Hotel Kilkenny, College Road, Kilkenny 9 – 10 octobre 2015
Formation de l'AILG Red Cow Hotel, Dublin 18-22 novembre 2015[45]

Il est toutefois possible de déduire de l'ensemble des références aux formations issues de son rapport annuel 2015 que certaines formations sont destinées exclusivement aux agents élus, par exemple pour ce qui concerne les interactions avec l'Oireachtas (le Parlement).

Le Conseil du Comté d'Offaly répertorie les informations suivantes sur la formation des agents élus en 2015 :

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 1 – Gouvernance (Partie 1) Arklow 21 février
La régénération des espaces locaux par la planification efficace de la communauté Dublin 26 février
Association des gouvernements locaux irlandais : Conférence annuelle Carrickmacross 12/13 mars
Séminaire de formation de printemps de l'Association des autorités locales Tuam 10/11 avril
Association des gouvernements locaux irlandais : Module 2 – Développement économique local et rôle de l'autorité locale Limerick 14 avril
Association des gouvernements locaux irlandais : Module 3 – Développement de la communauté locale et LCDC – Le nouveau rôle des autorités locales Portlaoise 21 mai
Association des gouvernements locaux irlandais : Séminaire d'automne Clonakilty 1 - 2 octobre
Association des gouvernements locaux irlandais : Module 5 – Routes, transport et sécurité – Une fonction clé des autorités locales Tullamore 6 octobre
Séminaire de formation d'automne de l'association des autorités locales Kilkenny 9 – 10 octobre
Concrétiser le potentiel caché des villes d'Irlande : le conseil du patrimoine Kilkenny 5 novembre

45- Conseil du Comté de Dublin Sud, *Annual Report 2015*, Annexe 3

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 6 – Eau souterraine, eau potable, eaux de surface, fosses septiques et pollution de l'eau ; enregistrement de la Lobbying Act de 2014 (loi sur le lobbying) Dublin 14 novembre[46].

CONCLUSION

Il est clair que, bien que l'on s'oriente vers une prestation de services et des normes communes à l'ensemble des conseils et des autorités locales en Irlande pour tenter de réduire les dépenses, par exemple dans le domaine des achats, la formation et le développement sont toujours décidés essentiellement par chaque autorité locale individuelle. Les approches varient d'une autorité locale à l'autre. Les rapports annuels font systématiquement référence à la formation des pompiers et à la défense civile, mais ne donnent pas toujours des informations détaillées ou complètes sur la formation. Certaines autorités semblent avoir adopté une approche plus complète, comme le Comté de Dublin Sud. Toutefois, il y a eu quelques tentatives de coordination de la formation, notamment par la création de centres de formation régionaux. Toutefois, cette évolution n'en est qu'à ses balbutiements. Il est néanmoins clair qu'en Irlande, le gouvernement local considère la formation continue comme importante et nécessaire, et qu'une palette assez complète de formations est disponible, même si elles ne sont pas systématiquement suivies par les élus.

46- Conseil du Comté d'Offaly, *Annual Report 2015*, p. 77.

L'UNION EUROPÉENNE ET LE CAS DE LA GRÈCE

FORMATION INITIALE, CONTINUE ET DÉVELOPPEMENT DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC, ET FORMATION GÉNÉRALE ET DÉVELOPPEMENT DES ÉLUS LOCAUX : LE CAS GREC

Par Stella Kyvelou

1. LE CONTEXTE : LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DES DÉFIS ACTUELS EN GRÈCE

La Grèce est une république parlementaire unitaire ayant pour chef d'État un Président de la République, élu par le Parlement pour un mandat de cinq ans (Constitution grecque, article 1, 30). La Constitution actuelle (adoptée en 1975 et amendée pour la dernière fois en 2019) garantit la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) et défend les libertés civiles et les droits sociaux. Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et le gouvernement. Cependant, le Président a des pouvoirs limités depuis l'amendement constitutionnel de 1986 (Constitution, articles 35-49) et le pouvoir exécutif est exercé par le Premier ministre et le gouvernement. Avant la crise économique et financière, le système électoral favorisait des gouvernements à parti unique, où le Premier ministre était généralement également le chef du parti majoritaire. Cependant, depuis le début de la crise économique grecque fin 2009, le système politique est confronté à une défiance de plus en plus évidente. Les deux partis dominants, à savoir le parti socialiste (PASOK) et le parti conservateur Nouvelle Démocratie (ND), qui monopolisaient les élections grecques et le système politique grec par le passé, ont progressivement perdu de leur prépondérance et de leur impact public. Cela s'est assorti d'un essor des gouvernements de coalition, apparaissant pour la première fois sur la scène politique (Vasilopoulou, S. & Halkiopouloy, D. : 2015).

2009-2019 est une décennie où la liquidité politique a prévalu et où les anciens partis politiques se sont dissous tandis que de nouveaux émergeaient dans l'arène politique. Cependant, il est intéressant sur le plan politique et sociologique que la Nouvelle Démocratie, le parti de droite, ait réussi à sortir indemne et à ne pas être " aspiré " par la crise politique. En effet, à la fin de la décennie, en 2019, ND a remporté les élections. ND obtient une fois de plus la majorité absolue au parlement grec, tandis que Syriza reste une opposition forte et que de nouveaux partis font leur entrée sur la scène politique (Jour 25). À cette époque, l'économie grecque fait timidement ses premiers pas vers la normalisation avec le retrait complet des contrôles de capitaux. Cependant, en 2020, la société grecque connaît la plus grande crise à plusieurs niveaux de son histoire moderne. La crise sanitaire, économique et sociale, due au COVID-19, a conduit à une profonde récession liée à la pandémie. Malheureusement, dans le même temps, l'instabilité politique a augmenté en raison de la concentration d'importants flux de migrants aux frontières grecques, à l'instigation du gouvernement turc, qui menacent l'intégrité territoriale du pays.

D'aucuns ont avancé que l'importance du secteur public et les entraves du secteur privé sont à l'origine de la banqueroute de l'économie grecque (Alogoskoufis : 2012). Que ces arguments soient valides ou non, l'État, son administration et sa gouvernance ont fait l'objet de vives critiques. Il n'est donc pas surprenant que cela ait débouché sur un effort radical de réforme de la gouvernance publique en Grèce. À l'aube de l'accès de la Grèce au plan de sauvetage a débuté un processus de décentralisation de la scène politique grecque, qui revêtait à l'époque un caractère impératif, même s'il avait été à l'ordre du jour politique depuis une dizaine d'années (Kyvelou, Marava, 2017). Outre les arguments qui ont prévalu pour renforcer la participation démocratique et l'efficacité, un besoin d'efficience était également évident. Avec la mise en œuvre de la loi 3852/2010 (intitulée "réforme Kallikratis"), une re-structuration de la gouvernance territoriale en Grèce est entrée en vigueur par le biais de fusions obligatoires de municipalités et l'introduction de l'autonomie régionale. A partir des élections régionales et locales de 2010, les élus locaux sont passés de 18.458 à 9700 personnes (Papaggelis : 2014 ; Kyvelou, N. Marava : 2017).

Dans le même temps, la suppression d'un certain nombre d'entreprises municipales exprimant un objectif clé de la rationalisation des fonctions des gouvernements locaux au programme Kallikratis (Akrivopoulou, Ch., Dimitropoulos, G.& Koutnatzis, St. : 2012, pp.677) a conduit un certain nombre d'employés municipaux au chômage.

En perdurant, la crise a nécessité la mise en place d'une série de mesures supplémentaires posant de sérieux obstacles au succès de la gouvernance locale. Le nombre d'employés locaux a baissé fortement et de façon continue (non-renouvellement de contrats, réduction des contrats de travail, et des employés ayant le statut de fonctionnaire ont même été obligés de quitter leur poste, notamment des policiers municipaux) et cela s'est accompagné d'une baisse importante des salaires du secteur public[1], d'une baisse des subventions aux gouvernements locaux qui se sont retrouvés avec de nouvelles responsabilités et sans le personnel ni les fonds pour les assurer et de l'introduction de procédures rigides d'approvisionnement et de justification des dépenses (Cohen, S. & Hlepas, N. : 2017).

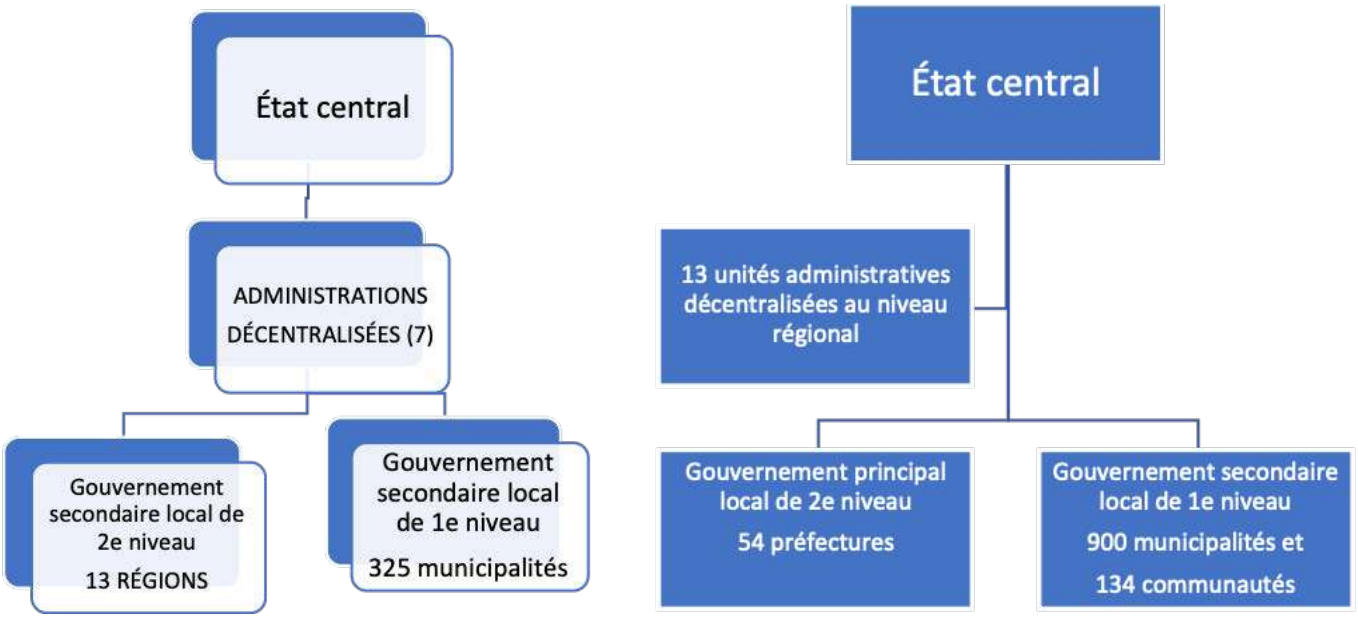
Les employés municipaux doivent donc désormais travailler sur une zone nettement plus grande (sur le plan de la population, résidentiel, administratif, économique, etc.)[2], qui est bien souvent à la fois rurale, urbaine et montagneuse (Beriatos : 2013).

La critique de la réforme Kallikratis a été largement liée au manque de ressources nécessaires pour les responsabilités transférées (Rallis, G : 2017). La KEDE (Union centrale des municipalités de Grèce) a été constamment critiquée pour les distorsions constatées dans son architecture. À titre indicatif, à partir de la mise en œuvre de Kallikratis, il y a eu une réduction des subventions de l'État aux communes (réduction de plus de 60 % entre 2009 et 2013), ainsi que des dépenses publiques qui leur sont destinées, ce qui incite à une nouvelle réforme. La réforme Kleisthenis (L. 4555/2018) a eu lieu, mais elle n'a pas été aussi évolutive que prévu (c'est-à-dire principalement liée à l'adoption d'un système d'élection proportionnel simple, à la réduction de la durée du mandat et à l'organisation intra-municipale).

1- Les salaires, en particulier les salaires et les retraites du secteur public, ont été considérablement réduits, parfois jusqu'à 50 %. Le gouvernement grec a aboli le 13e et le 14e mois versés chaque année.

2- D'après KEDE (2016), en 2011, la population moyenne des communes grecques était six fois supérieure à celle des communes des 28 États de l'UE et leur superficie était huit fois plus grande que la superficie moyenne des communes de l'UE.

Figure 1. Gouvernance territoriale en Grèce avant et après la réforme Kallikratis



Réforme Kapodistrias *Réforme Kallikratis (2010)*

Dix ans plus tard, cette question est revenue sur le devant de la scène, à savoir la redistribution des responsabilités et des compétences entre l'État et la gouvernance locale. Il existe un dialogue permanent qui reflète le désir d'une décentralisation radicale de l'État grec et l'adoption, pour la première fois, d'une approche de gouvernance à plusieurs niveaux dans le système administratif grec. Cette approche implique un transfert à grande échelle de responsabilités des administrations décentralisées vers les régions et les communes élues. Toutefois, il s'agit d'un processus en cours et suspendu en raison de la crise pandémique (Ministère de l'Intérieur : le Synopsis du travail du Comité Kontiadis sur la réforme du gouvernement local de 2020).

La crise économique et sa persistance ont vite débouché sur une crise sociale et des phénomènes liés à la fragmentation du tissu social. A la suite de la crise financière de l'État grec, le pays a été confronté à des défis démocratiques et sociétaux graves. D'après le recensement de 2011, la Grèce comptait 10 816 286 habitants (cf. Annexe I, Tableau 6), population qui avait augmenté régulièrement au cours des décennies précédentes. Cependant, après 2011, et pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, la population grecque a commencé à baisser. Selon les estimations des Nations unies, la population de la Grèce en 2020 est estimée à 10 423 054 personnes à la mi-année (https://www.unfpa.org/data/world-population/GR).En 2016, la population a chuté à 10 783 748 habitants, une baisse de 0,68 %, soit environ 80 000 personnes entre 2015 et 2016. Selon les dernières statistiques, la Grèce est un pays vieillissant (le taux de vieillissement se détériore régulièrement et est passé de 132,9 pour 1000 habitants en 2011 à 145,5 pour 1000 en 2015), avec une baisse de la fertilité (le taux de fertilité est passé de 1,5 en 2011 à 1,3 en 2015) et l'émergence d'une tendance à la migration croissante des jeunes les plus éduqués (« brain drain ») (Autorité statistique hellénique : 2020).

Aujourd'hui, le gouvernement ND a pris des mesures pour favoriser le retour des jeunes Grecs qui vivent et travaillent à l'étranger, mais rien ne prouve jusqu'à présent une diminution significative du phénomène des NEETs en Grèce.

Le taux de chômage a lui aussi augmenté et a plus que doublé les premières années d'application des mesures d'austérité. Il atteignait 26,5 % en 2014. Près de la moitié de la population âgée de 15 à 24 ans est au chômage (41,3 % en 2016) et des milliers d'emplois ont été détruits du fait d'une protection sociale insuffisante. Les chiffres étaient légèrement meilleurs en 2017, ce qui est à porter au crédit des autorités locales, car ce sont les institutions clés dans l'exercice des politiques sociales en Grèce (Autorité statistique hellénique : 2020).

Enfin, depuis 2015, les gouvernements locaux grecs, principalement dans les îles, mais désormais également dans les zones urbaines, sont confrontés à un nouveau défi, l'accueil, l'hébergement et l'intégration des réfugiés et des migrants.

2. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LES DÉFIS ACTUELLEMENT RENCONTRÉS DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 À PROPOS DU SECTEUR PUBLIC GREC

Le taux de chômage relativement élevé au cours des dernières décennies a poussé le système politique à encourager le recrutement d'employés du secteur public selon une approche clientéliste entre les partis politiques et les citoyens[3]. La plupart d'entre eux ont été embauchés sous contrat à durée déterminée et les partis historiques, pour ne pas perdre leur clientèle électorale, ont cherché des solutions pour leur donner le statut d'« employés permanents du secteur public »[4]. Aujourd'hui encore, le gouvernement actuel réfléchit au moyen de convertir au moins 17 500 contrats à durée déterminée au sein d'organisations centrales de l'État, mais surtout au sein des communes, en contrats à durée indéterminée.

Néanmoins, pour des raisons budgétaires, des mesures de restriction à l'embauche de personnel au sein du secteur public ont été mises en place dès le début des années 1980. Aujourd'hui, à la suite de la crise financière et de ses conséquences, ces mesures ont été renforcées. Depuis 2010, plusieurs mesures exceptionnelles ont été prises pour réduire le coût global des employés de l'administration publique.

D'après l'article 11 de la loi 3833/2010, le nombre total de recrutements sur un an ne peut dépasser le ratio de 1:5 (une embauche pour cinq postes existants), ratio encore plus strict pour les autorités locales (1:10). Cette disposition, contenue dans le Cadre stratégique fiscal à moyen terme 2013-2016 (MTFS) (Kyvelou, N. & Marava, N : 2017) est entrée en vigueur cette année. Depuis peu, le MTFS 2018-2021 a ramené le ratio à 1:4, soit une embauche pour quatre postes existants.

3- OCDE (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, Les Éditions de l'OCDE.

4- Le parti PASOK a été le premier à tenter de modifier les contrats à la fin des années 1990, avec les ministres Vasso Papandreou et Costas Skandalidis. Quelque 30 000 agents sous contrat ont été fonctionnarisés par la loi, mais également en vertu de la fameuse loi 2839/2000. Plus tard, au milieu des années 2000, avec la PD 164/2004 (Pavlopoulos, Loi sur la législation) plus de 35 000 employés ont obtenu un statut permanent au sein de l'administration publique.

En 2019, avec la loi 4590/2019, il y avait un changement significatif dans le processus de recrutement public, c'est-à-dire l'introduction de la planification stratégique des ressources humaines du secteur public. Selon cette loi, toutes les entités (ministères et collectivités locales) doivent élaborer un plan stratégique de recrutement annuel et quadriennal pour mieux planifier, améliorer et simplifier le processus de recrutement, harmonisé avec le programme financier, mais aussi avec les autres changements structurels clés dans le système de gestion des ressources humaines de l'État grec. Il s'agit de l'introduction de l'organigramme numérique de l'administration publique et des collectivités locales en Grèce, qui présente la structure et le personnel de tous les organismes publics (voir la loi 4440/2016 ou le site web de l'organigramme numérique https://hr.apografi.gov.gr/organizations/browse?3) et du système unifié de mobilité (ESM) fondé sur l'utilisation des compétences numériques (L.4440/2016 ; L:4465/2017).

En ce qui concerne le nombre de fonctionnaires en Grèce, il est évident qu'il s'est réduit au fil du temps. Selon les données officielles, en décembre 2012, il y avait 629.114 fonctionnaires titulaires (y compris les employés du gouvernement central, régional et local, mais à l'exclusion des employés des entreprises publiques et des représentants élus). Quatre ans plus tard, il y a eu une diminution de 10% du personnel sous statut permanent, à savoir 565.000 personnes recensées en décembre 2016. Malgré la réforme et l'avortement du ratio strict des nouvelles recrues, il y a toujours une baisse significative en 2019.

Par rapport à la population active, les employés de la fonction publique ayant un statut permanent atteignent 6% en Grèce, ce qui n'est pas un pourcentage élevé dans une perspective comparative.

Tableau 1 : Nombre d'employés publics du « secteur public fondamental »[5]

Source : Recensement officiel du ministère de la réforme administrative et de la gouvernance électronique, disponible sur le site http://interops.ydmed.gov.gr/ consulté le 26.04.2021.

Année (décembre)	31/12/ 2012	31/11/ 2013	31/12/ 2014	31/12/ 2015	31/12/ 2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	% de changement 2012-2019
Personnel permanent (personnel ordinaire)	629,114	599,207	576,856	566,913	565,671	566,861	565,324	572,324	-9 %

Cependant, le nombre d'employés du secteur public serait dans les faits plus important (OCDE : 2011). Cela s'explique pour les raisons suivantes : a. Le nombre d'employés temporaires a augmenté régulièrement au cours de la même période. Ces employés du secteur public sont sous contrat à durée déterminée, sous contrat de projet et non titularisés ou encore nommés par les cabinets ministériels, et peuvent être renvoyés à tout moment sans garanties ni compensations spécifiques. b. Il n'existe pas de données officielles pour les employés des entreprises publiques.

La fixation de quotas stricts pour le recrutement d'employés du service public a eu deux conséquences graves sur l'administration publique en Grèce après la crise. Tout d'abord, le nombre d'employés temporaires a augmenté de façon régulière, mais évidente, entraînant un manque de suivi dans l'exécution efficace des responsabilités quotidiennes.

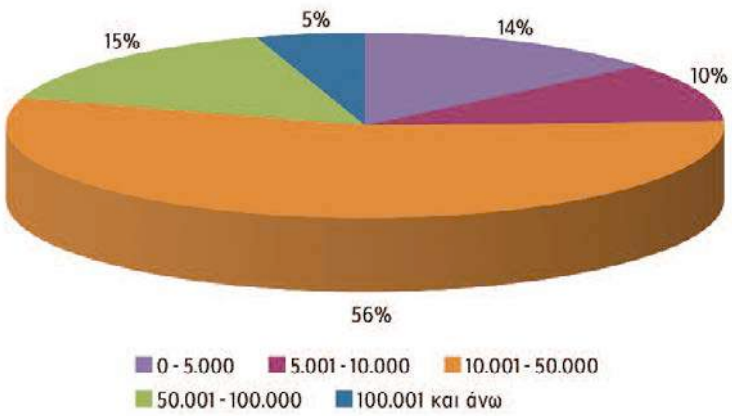
Ensuite, les formes d'emploi traduisent un secteur public vieillissant avec une forte représentation des femmes. D'après les données officielles l'âge moyen des fonctionnaires de l'État grec est passé de 43,1 ans en 2012 à 45,3 ans en 2016 (ministère de la Réforme administrative : 2017 ; Stratégie nationale de réforme administrative 2017-2019). De plus, le manque de personnel est un défi majeur de l'administration publique actuelle en Grèce. Les quotas stricts et le phénomène de fuite des cerveaux en Grèce représentent une menace importante pour les ressources humaines de l'administration publique. Jusqu'à présent, la mobilité n'a pas vraiment permis de combler les lacunes pour différentes raisons. Tout d'abord, elle a été mise en place à partir de 2017, d'abord à titre expérimental, révélant des distorsions importantes. Certaines d'entre elles ont été traitées par la nouvelle législation en 2018 (c'est-à-dire les conditions de licenciement des fonctionnaires de leur poste ou le transfert des fonds correspondants) mais il faut du temps pour les évaluer pleinement. La formation des fonctionnaires reste un élément clé de cette mobilité, surtout à l'heure de la transformation numérique de l'État grec.

5- Le tableau comprend les données relatives au personnel ordinaire du secteur public, c'est-à-dire les employés/officiels permanents, les employés sous contrat de droit privé à durée indéterminée, les employés avec un mandat salarié et les employés nommés pour un mandat qui deviennent permanents après l'expiration du mandat (personnel d'enseignement et de recherche-DEP, médecins du NHS, gardes spéciaux).

2.2 L'ADMINISTRATION MUNICIPALE EN GRÈCE ET SON PERSONNEL

Depuis la réforme Kallikratis, seuls 14 % des communes comptent moins de 5 000 habitants, et il s'agit principalement de communes insulaires[6] ou montagneuses. 56 % des communes comptent entre 10 001 et 50 000 habitants, (179 communes), tandis que lors du 1er programme de regroupement (la réforme Kapodistrias), ce même pourcentage (53 %) portait sur des communes et des communautés comptant moins de 5 000 habitants (cf. Figure 1), ce qui donne une image trompeuse de zones urbaines. La réalité est ainsi différente, car les nouvelles communes sont de fait des regroupements d'agglomérations de moins de 2 000 ou de moins de 5 000 habitants, principalement rurales (Vezyriannidoy, S. : 2015). Il est évident que les nouvelles communes résultant de ce processus d'agglutination ont toutes souffert de nombreuses inégalités spatiales qu'elles doivent désormais résoudre.

Figure 2 : % Répartition des communes grecques par rapport à la population (2011)



Source : EETAA, 2014

Dans le même temps, avec la réforme Kallikratis, les responsabilités des autorités locales ont augmenté à la fois quantitativement (de 192 à 284) et qualitativement (Hlepas, N : 2014). Les responsabilités municipales existantes se sont considérablement étendues, par exemple en matière d'environnement, d'urbanisme, de qualité de vie, d'éducation, de protection sociale et de solidarité, et presque toutes les activités professionnelles locales sont autorisées et contrôlées par les Municipalités. Le secteur primaire (développement rural, élevage et pêche) constitue désormais un nouveau et important champ de compétences. Cependant, ce transfert de responsabilités dans certains domaines politiques tels que la construction, les infrastructures techniques et les services sociaux a été reporté, car il était difficile pour toutes les municipalités d'apporter les ressources nécessaires (article 77 de la loi 4445/2016).

6- Selon la législation, le principe établi par Kallikratis est d'une municipalité par île (à l'exception de la Crète, d'Evvoia et des très petites îles), ce qui détermine d'importantes différences de taille et de population, de l'île de Gavdos (158 habitants - la plus petite municipalité de Grèce) à Rhodes (157.635 - la plus grande municipalité insulaire de Grèce et la 9ème au total).

La réforme Kleisthenis (2018), avait envisagé de traiter cette question. On s'est efforcé de reconnaître la diversité des municipalités du pays, en divisant les municipalités en six catégories en fonction de leur population, de leur degré d'urbanisation, de leurs caractéristiques géo-économiques et de leur position dans la carte administrative du pays. A la suite de cette division, les domaines de politique publique dans lesquels elles peuvent s'exercer sont identifiés et différentes ressources leur seront accordées par l'État central. Pourtant, cette approche de la réforme Kleisthenis ne portait que sur la division des municipalités dans ces catégories et ignorait la question clé du chevauchement et du conflit de responsabilités entre l'État central et la gouvernance locale en Grèce (Greek Ombudsman : 2018).

Depuis la réforme et encore aujourd'hui, le personnel municipal a visiblement dû assumer simultanément :

- les effets de la crise sur leur statut personnel (baisse des salaires, insécurité, etc.) ;
- les nouveaux problèmes auxquels leur population est confrontée ;
- la gestion efficace des affaires locales en tenant compte des différences d'échelle des tâches d'organisation ;
- la familiarisation avec la législation en vigueur, et notamment les nouvelles obligations, et la nécessité de compléter et d'ajuster trop fréquemment la législation ;
- la réduction importante du nombre d'employés municipaux du fait de l'augmentation du nombre de départs à la retraite et de la suspension des nominations et des embauches (voir Tableau 2).

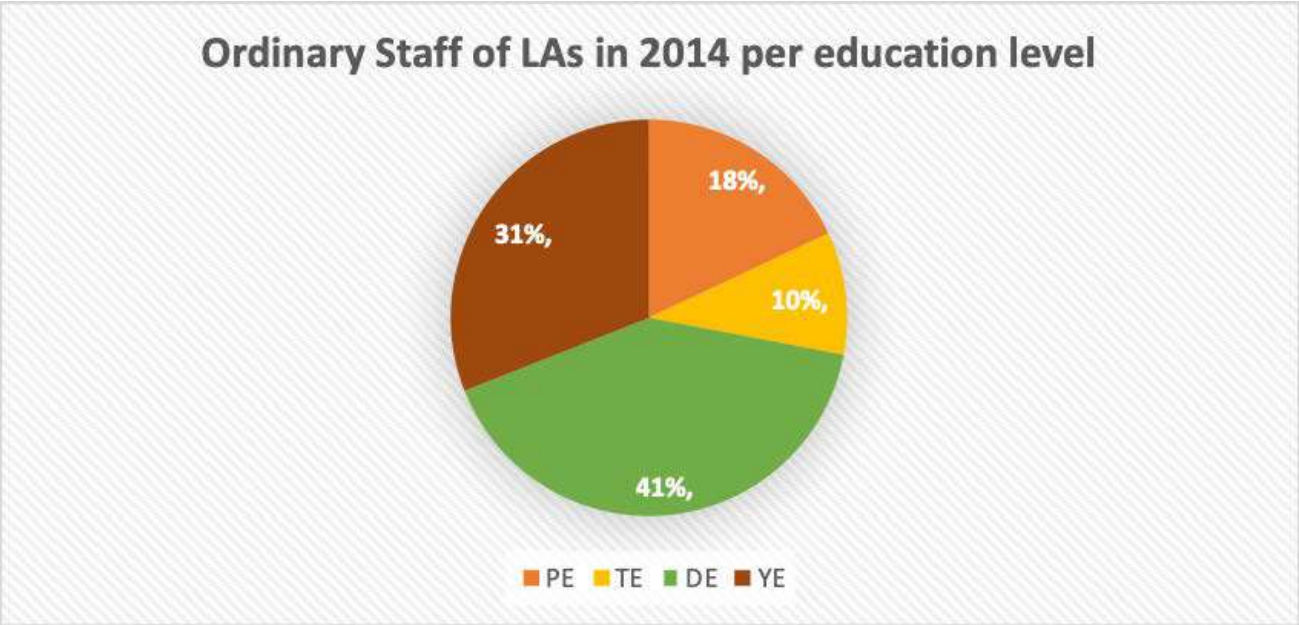
Tableau 2 : Évolution des employés du service public local, 2012-2016

Année (décembre)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% de changement 2012-2019
Total	629114	599207	576856	566913	565671	566861	565324	572324	-9 %
Gouvernement local	94386	84541	81810	82556	82796	83528	83183	89049	-6 %
% du gouvernement local sur le total	15,0 %	14,1 %	14,2 %	14,6 %	14,6 %	14,7 %	14,7 %	15,6 %	

Source : Recensement officiel du ministère de la réforme administrative et de la gouvernance électronique, disponible sur le site http://interops.ydmed.gov.gr/ consulté le 26.04.2021.

En outre, cette augmentation du nombre de tâches à l'échelle locale n'a pas été assortie des ressources nécessaires, et notamment des ressources humaines. La professionnalisation du personnel municipal nécessaire pour gérer efficacement les nouvelles responsabilités, qui devait être assurée par une mobilité obligatoire du personnel, n'a pas fonctionné (Cohen, Hlepas : 2017). En 2014, la majeure partie du personnel ordinaire des nouvelles communes agrandies demeurait moins qualifiée en termes de niveau d'éducation[7].

Figure 3 : Personnel ordinaire des administrations locales par niveau d'éducation, 2014



Ainsi, les auto-employés locaux devraient appeler à se lancer dans une série de programmes de formation pour faire face à ces défis, surtout en période de changements et de défis concrets. Il s'agit d'un effort difficile, en particulier de nos jours, en raison de l'impact des pandémies, sans compter qu'il nécessite sans aucun doute beaucoup d'efforts, d'argent et de temps (Xyroteri-Koufidou : 1997).

3. ÉTUDES ET FORMATION DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN GRÈCE

3.1 FORMATION CONTINUE ET APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE EN GRÈCE

La formation des agents des gouvernements autonomes est réglementée par l'article 54 de la loi 3584/2007 et l'article 57 du nouveau Code des fonctionnaires. On distingue :

1. Études et formation initiales ;
2. Études et formation continues ;
3. Formation complémentaire par des études universitaires supérieures (nouveau Code des fonctionnaires, ministère de la Réforme administrative ; 2015).

7- Selon le niveau d'éducation du personnel, nous pouvons diviser le personnel en quatre catégories (diplômés de l'université (PE), diplômés d'un institut technique (TE), diplômés d'une école secondaire (DE) et diplômés d'une école primaire ou d'un collège (YE)). (Spiliotopoulos et al, 2013).

Les études et la formation initiale englobent la formation préliminaire et préparatoire des agents, tandis que les études et la formation continue englobent la formation tout au long de la carrière de l'agent pour lui permettre de se spécialiser.

Plus précisément, la formation préliminaire est dispensée par l'École nationale d'administration publique et de gouvernement autonome, sur examen d'entrée. Elle est principalement destinée aux personnes souhaitant travailler dans le secteur public, mais également aux agents publics ayant acquis le statut d'agent et souhaitant mener une carrière de hauts dirigeants du secteur public (Panayiotopoulos, G. Et al. 2017, pp. 53).

Cette formation est équivalente à un diplôme d'études supérieures et elle est généralement organisée tous les deux ans. Elle débute par un processus de sélection difficile sous forme d'examens écrits et oraux et d'entretiens assurés par un Comité central d'examen. Jusqu'à aujourd'hui, l'École nationale d'administration publique a organisé 21 examens préliminaires, l'École nationale de gouvernement local quatre concours, et l'École nationale d'administration publique et de gouvernement autonome, deux concours. La dernière a été organisée en 2016 au profit de 160 étudiants issus de huit départements différents.

La formation continue est obligatoire pour tous les organismes et elle est destinée à tous les agents des gouvernements autonomes. La plupart des programmes de formation sont organisés par le Centre national de l'administration publique, mais d'autres le sont par des universités, des instituts et des organes privés garantissant la certification des connaissances acquises par les agents ayant réussi les examens de certification (nouveau Code des fonctionnaires, ministère de la Réforme administrative ; 2015 ; Panayiotopoulos, G. Et al : 2017).

Cependant, la principale autorité en charge des études et de la formation continue des agents locaux du service public en Grèce demeure le Centre national d'administration publique et de gouvernement local (EKDDA). Toutes les matières proposées par les programmes de l'ekdda sont gratuites pour les fonctionnaires locaux, leur contenu est certifié et les employés du service public local peuvent justifier de leur absence à leur poste s'ils suivent les formations.

3.2 LES INSTITUTIONS COMPÉTENTES

L'agence stratégique grecque de formation et d'études des fonctionnaires et des employés des gouvernements locaux est le Centre national d'administration publique et de gouvernement local (EKDDA). Cet organisme a été créé en 1983 grâce à un financement européen et national, et a pour mission la modernisation continue du secteur public grec, et notamment :

- l'organisation et la contribution au fonctionnement des services publics, qu'ils soient centraux ou régionaux ;
- l'organisation du secteur public de manière plus générale, c'est-à-dire de tous les organismes étant des personnes morales de droit public ;
- l'organisation et la modernisation des entités des gouvernements locaux de premier et second niveaux.

Le Centre est l'une des principales réformes de la formation des fonctionnaires en Grèce, et il a été créé sous la supervision du ministre de la Présidence du gouvernement en 1983. Sa principale mission, selon sa loi fondatrice, était la création de cadres de l'administration publique pour le gouvernement central et décentralisé, les gouvernements locaux et les autres entités juridiques de droit public (L.1388/1983).

À l'heure actuelle, le Centre est l'agent national stratégique pour le développement des ressources humaines de l'administration publique et des gouvernements locaux. C'est une entité publique supervisée par le ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative.

Il a pour principale mission l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des services publics et des agents du secteur public par la recherche et la documentation, le recours à des consultants, la mise à niveau des ressources humaines des agents du service public par l'apprentissage tout au long de la vie et des formations certifiées sur certaines connaissances et compétences, mais également la mise en place d'agents spécialisés avec promotion rapide. Il exerce cette mission sous la forme d'une série d'actions et d'initiatives ciblées mises en œuvre par l'École nationale d'administration publique et de gouvernement local (ESDDA), l'Institut de formation (INEP) et son annexe décentralisée en Thessalonique (PINEPTH) et son unité de documentation et d'innovation (MOTEK).

Le Centre est administré par un Président et un Comité directeur composé du Président de l'ekdda et des directeurs de ses unités scientifiques/de formation, du directeur du service des ressources humaines des agents du secteur public du ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative, de cinq experts spécialisés et des représentants de l'Union des régions de Grèce, de l'Union centrale des communes grecques, des hauts dirigeants de l'Association des agents du service public et de la Fédération panhellénique des employés des gouvernements locaux.

Les travaux scientifiques et de recherche du Centre sont encadrés par un Comité scientifique et éducatif proposant des évaluations et des services de consultant au Comité directeur concernant les lignes directrices des actions de recherche et d'étude de l'ekdda, les programmes d'études et de formation et la planification scientifique sur le terrain de la mise en œuvre de ces activités.

Le personnel enseignant de l'ekdda est composé des enseignants travaillant dans les universités et les instituts d'enseignement technologique grecs, des hauts dirigeants et des agents de haut rang de l'administration publique centrale et décentralisée, de scientifiques et experts spécialisés issus du secteur public et du secteur privé.

Les formateurs font l'objet d'une évaluation constante au moyen d'un registre ouvert pour leur permettre de réagir de façon flexible, et de disposer de spécialisations adaptées, pour une grande qualité de services liés aux activités éducatives de l'ekdda. Les demandes d'inscription doivent être adressées sur le site Web du Centre (www.ekdd.gr), via le lien Trainers Registry (registre des formateurs).

Le centre jouit d'une bonne réputation, car il sait s'entourer d'une équipe de scientifiques et de responsables administratifs flexibles, spécialisés et expérimentés, répondant assez bien aux besoins des institutions publiques et de leurs employés.

3.2.1 L'Institut de formation (INEP)

L'Institut de formation (INEP) et sa structure décentralisée en Thessalonique (PINEPTH) est l'unité de formation de l'ekdda et a pour mission de former les employés du secteur public nouvellement nommés, et les employés du secteur public et des gouvernements locaux actuels par le biais de programmes certifiés sur mesure. Les activités de formation de l'INEP ont été récemment révisées afin d'appuyer la bonne mise en œuvre des politiques publiques de réformes administratives et de décentralisation, d'efficacité et de transparence, de développement durable, d'e-gouvernance, de santé, et les politiques sociales et de solidarité sociale.

Cette nouvelle conception des formations renforce la coopération de l'ekdda avec les services et institutions publics en vue d'élaborer de nouveaux concepts de formations opérationnelles par le biais d'un système moderne de détection des besoins de formation et d'évaluation des résultats des formations dispensées.

Cela s'est accompagné de l'organisation d'ateliers innovants de résolution des problèmes, de la plus forte décentralisation d'une grande partie des formations, de la reconception du registre des formateurs de manière à mettre en lien l'expertise de chaque formateur avec les matières des programmes de formation et l'adoption de moyens de communication électroniques pour tous les services de formation proposés.

3.3 FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN GRÈCE

La formation initiale des agents locaux du service public est obligatoire en Grèce, et elle doit avoir lieu pendant le service probatoire de deux ans. Même si elle n'est pas liée au statut d'employé permanent, c'est un prérequis à la promotion à l'échelon supérieur (45 et 54 de la loi 3584/2007 - Code du statut des employés municipaux et communautaires). L'INEP est la seule institution compétente pour dispenser le programme de formation initiale. Ce programme a pour objectif de donner aux fonctionnaires nouvellement recrutés les connaissances et compétences nécessaires pour remplir leurs tâches plus efficacement dans des domaines tels que : l'organisation de l'État, les priorités stratégiques du pays, les politiques de fiscalité, les principes de légalité et de transparence, les techniques d'e-gouvernement et la rédaction des documents publics.

En 2009, l'INEP a procédé à une refonte de son programme de formation initiale des fonctionnaires, en élaborant des contenus différents selon les catégories d'employés, par exemple les agents locaux du service public. En outre, les contenus sont différents selon que les agents locaux du service public ont un diplôme de niveau licence ou pas. Depuis la refonte, le programme dure 35 heures et les nouveaux contenus déjà évoqués mettent l'accent sur l'e-gouvernance et les principes de modernisation d'une administration publique moins bureaucratique. Les candidatures sont adressées par voie électronique par les agents locaux du service public à la Direction des études initiales de l'INEP, qui est chargée d'informer le département affilié de l'agent local du service public qui soumet alors sa demande officiellement.

En dix ans, 8 851 agents locaux du service public ont suivi ces programmes d'introduction. La refonte du programme coïncide avec l'augmentation de la participation des agents locaux du service public, car ces derniers peuvent désormais suivre des programmes conçus spécialement pour eux et ciblant les problèmes rencontrés par les gouvernements locaux. Mais du fait de la crise et des restrictions à l'embauche des agents locaux du service public, la participation de ces derniers a évidemment chuté de 57 %.

Figure 4. Part des agents locaux du service public ayant suivi une formation initiale, 2006-2016

Source : Registre des formateurs EKDDA-INEP, 2017, et calcul des auteurs

3.4 FORMATION CONTINUE DES PROGRAMMES DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE POUR LES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

L'INEP est chargé à la fois de la formation initiale obligatoire pour tous les fonctionnaires grecs et de l'élaboration, de l'organisation et de la mise en œuvre de programmes de formation pour tous les agents du service public, et, bien entendu, les agents locaux.

Ces programmes de formation sont certifiés sur décision ministérielle (Journal officiel grec 1592 du 30/09/2010) et sont soit ouverts à tous les agents du service public, soit restreints et destinés exclusivement aux employés d'un organisme en particulier, par exemple d'une commune en ayant fait la demande. Tous les employés peuvent postuler à maximum 4 programmes de formation thématique par période de formation (a) septembre - décembre et (b) janvier - juillet. Ces programmes doivent correspondre à leurs besoins de formation et/ou avoir un rapport avec les obligations et les responsabilités de leur poste ou des tâches qui leur sont assignées. Au total, chaque année, chaque agent du service public peut suivre une formation dans cinq (5) domaines (INEP : Guide for Trainees ; 2015).

Les activités de formation de l'inep sont conçues par deux groupes, l'équipe des formateurs et les groupes d'experts de chaque domaine de politique, d'après un système visant à détecter les besoins d'étude et de formation des employés des administrations publiques. Le personnel enseignant très qualifié et expérimenté qui participe à toutes les actions de formation de l'inep est sélectionné d'après un registre ouvert des formateurs de l'ekdda. Le registre actuel fait l'objet d'une évaluation à la suite de l'introduction de nouvelles règles plus strictes de sélection des formateurs appropriés, ceux-ci étant classés selon leurs qualifications « A » ou « B » ou par échelles de priorité (décision BC n° 4163/22-12-2016, GG 4489/16). À l'heure actuelle, les candidatures d'inscription doivent être adressées par le biais du site www.ekdd.gr *via* le lien Trainers Registry (registre des formateurs), et l'inscription est ouverte à toutes les personnes ayant les qualifications nécessaires.

Les activités de formation de l'inep sont actuellement (deuxième semestre 2017) classées en sept domaines de politiques publiques :

- Efficacité et transparence de l'administration publique ;
- Réforme administrative et décentralisation ;
- E-gouvernement et technologies appliquées ;
- Développement durable ;
- Politique économique et financière ;
- Politique sociale ;
- Formation initiale déjà évoquée.

Comme la sélection des matières de formation est également assurée par les employés du secteur public, le nombre des programmes de formation organisés par thématique peut varier. Par conséquent, pour le deuxième semestre 2015, la thématique la plus courante dans les programmes de formation était « économie et politique fiscale » avec 175 programmes, suivie par le cycle « e-gouvernement et technologies appliquées » avec 124 programmes (EKDDA : Circulaire 5585/24/07/2015).

Depuis 2010, les thématiques énoncées ci-dessus restent plus ou moins les mêmes. Les différences se situent au niveau des thèmes abordés dans chaque thématique, qui varient selon les besoins des agents du service public. Chaque agent local du service public peut s'informer, postuler, être évalué et obtenir une approbation (pour sa participation) par l'entremise du site Web de l'ekdda.

Les agents locaux du service public peuvent postuler à des formations pour les thématiques énoncées ci-dessus. Dans certains cas, des chapitres spécifiques concernent uniquement les fonctionnaires locaux (voir tableau 3).

Tableau 3 : Principaux sujets spécifiques indicatifs et nombre de participants – participation exclusive des agents locaux du service public

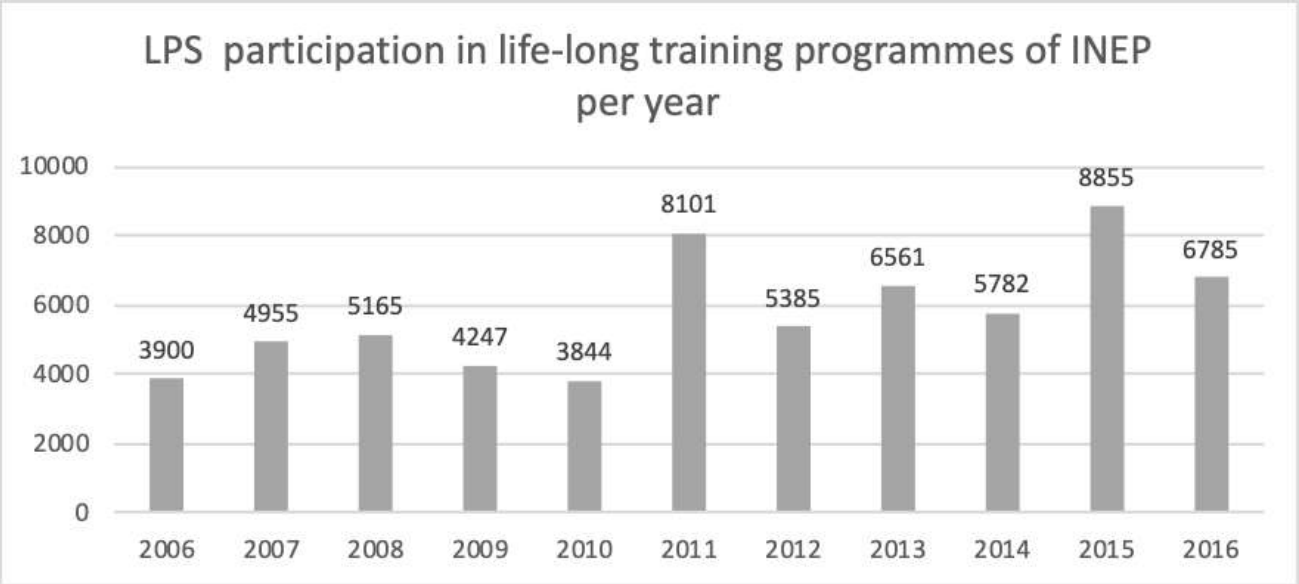
Titre	Nombre de participants
Organisation des services locaux et politique de développement local	866
Retrait d'autorisation après réduction du poids officiel	367
Qualité de service du secteur public pour les citoyens	1506
Services avec guichet unique (gouv. Ermis)	1388
Informations et formation à Kallikratis	3246
Programme Kallikratis	555
Transparence de l'administration publique et locale	1342
Code municipal	1140
Finances municipales	2135
Budget municipal	497
Organisation et administration des services sociaux locales	518

Tableau 4 : Programmes de formation les plus populaires en 2016

Organisation des services et politiques de développement dans les communes	415
Légalité et transparence de l'administration publique et des autorités locales	220
Organisation et administration du programme revenu de solidarité sociale (crl)	215
Statut du code des agents municipaux	184
Compilation, publication et gestion des documents publics	167
Conférence objective sur les données ouvertes	154
Qualité des services du secteur public pour les citoyens	146
E-gouvernance et citoyens	137
Commissions-services des autorités locales - première portée	124
Programmes européens : recherche d'autres propositions et rédaction d'une proposition de subvention	112
Organisation et administration des services sociaux à l'échelle des organisations	109
Développement de l'efficacité d'une équipe	102
Mise en œuvre et suivi du plan des travaux relevant des programmes antagwnistikwn de l'union européenne	96
Culture et approches innovantes au service des citoyens	93

Ces dix dernières années, plus de 63 000 agents locaux du service public ont suivi différents sujets parmi les cycles de politique des programmes de l'inep ci-dessus.

Figure 5 : Part des agents locaux du service public ayant suivi les programmes de formation tout au long de la vie de l'inep par année



Source : Registre des formateurs EKDDA-INEP, 2017, et calcul des auteurs.

La crise a entraîné un regain d'intérêt et a fini par déboucher sur des évolutions positives et remarquables, avec une hausse de 74 % du nombre d'agents locaux du service public ayant participé aux séminaires de formation de l'inep entre 2006 et 2016.

Cette évolution est due au projet de loi discuté, depuis plusieurs années maintenant, sur le registre national des fonctionnaires et le système de classement associé pour l'avancement au sein de l'administration publique grecque. D'après la loi 4369/2016, les formations certifiées de l'inep permettent d'obtenir dix (10) points par formation, ce qui est beaucoup par rapport aux points octroyés pour une seconde licence, soit au total trente (30) points. Il est évident que pour les agents locaux, la formation en soi est étroitement liée à leur développement personnel et à leur carrière au sein de l'administration publique ou locale.

3.5 FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EN GRÈCE

3.5.1 Statut des élus locaux en Grèce

Pour les autorités locales de premier et de second niveau, des élections sont organisées simultanément tous les cinq ans et les élus locaux sont élus par suffrage universel direct à bulletin secret tous les cinq ans. Il faut avoir au moins 18 ans pour être candidat à un mandat de conseiller, et 21 ans pour un mandat de maire ou de gouverneur régional.

La réforme « Kallikratis » a transformé la gouvernance territoriale en Grèce en mettant en place de nouvelles institutions visant à accroître la responsabilité, la transparence et la participation des citoyens dans les affaires locales et régionales (par ex., les comités consultatifs ou les médiateurs à l'échelle régionale ou locale, etc.). En outre, la réforme a modifié la structure intra-municipale et l'organisation des communes, principalement par la mise en place d'un Comité économique, d'un Comité pour la qualité de vie et d'un Comité exécutif à l'échelle régionale ou locale. Ce dernier, composé à l'échelle locale du maire et des adjoints au maire, vise à assister le maire ou le gouverneur régional dans l'exercice de son rôle de coordination (Kyvelou, S. & Marava, N. : 2017 ; Inspection des gouvernements locaux, 2011).

Autre conséquence importante de cette réforme, la réduction du nombre d'élus locaux à l'échelle locale ou supra-locale (préfecture ou région) (voir tableaux ci-dessous).

Tableau 5 : Élus locaux avant et après la réforme Kallikratis

Représentants élus	Avant 2010	2011	%
Maires	914	325	-64 %
Adjoints au maire	2 298 (inclus dans les conseillers municipaux)	1498	-35 %
Conseillers municipaux	16310	9375	-43 %
Présidents de communauté	120	-	
Conseillers de communauté	1114	-	
Total	18458	9700	-47 %

Représentants élus	Avant 2010	2010	2014
Préfets/gouverneurs de région	54	13	13
Conseillers préfectoraux/ régionaux	1496	723	713
Total	1550	736	726

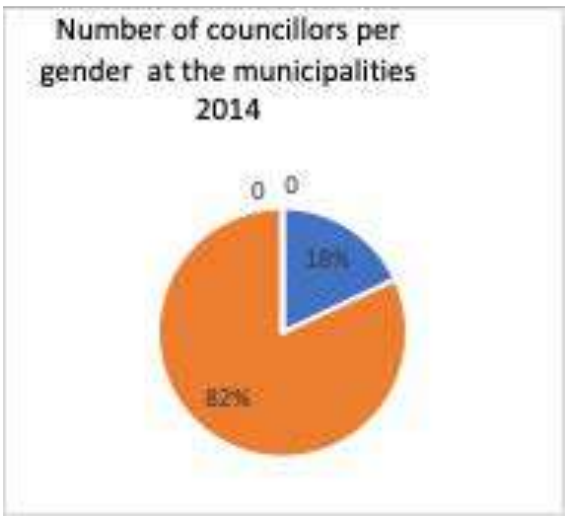
Par exemple, depuis 2010, le nombre de communes et de maires a diminué de 914 à 325 (-64 %), le nombre d'adjoints au maire, de 2 298 à 1 498 (-35 %), le nombre de conseillers municipaux, de 16 390 à 9 375 (-43 %) etc.

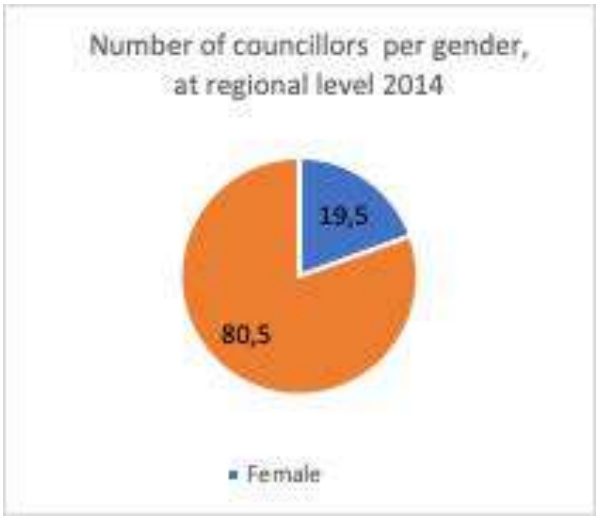
La réforme Kallikratis a également modifié le rôle des conseillers dans la vie municipale. Outre leur rôle politique, ils doivent désormais également adopter un rôle social et de développement plus proactif. Ce dernier point est d'autant plus crucial en période d'instabilité politique et sociale.

Le profil des conseillers locaux grecs présente des défis importants, notamment sur le plan de la faible part des femmes à des postes politiques et de leur vieillissement. D'après la dernière enquête disponible de la KEDE (Inspection des gouvernements locaux, 2011), l'écrasante majorité (81 %) des conseillers locaux étaient des hommes d'âge moyen. En 2010, sur les 325 maires, huit seulement étaient des femmes, et aucune femme n'a été élue gouverneure dans les 13 régions. En outre, 11 femmes seulement avaient été élues vice-gouverneurs et 115, conseillères régionales, sur 713. Les chiffres se sont légèrement améliorés en 2014. Sur 325 maires, il y a actuellement 16 femmes, et deux gouverneures. La part des conseillères municipales est également passée de 16,7 % (1 558 sur 9 375) en 2010 à 18,09 % (1 669 sur 9 228) en 2014.

Malgré cette amélioration, les femmes restent écartées de la scène politique au sein des autorités locales, même si leur bagage éducatif et leurs expériences professionnelles sont meilleurs.

Figure 6. Nombre de conseillers par sexe au sein des communes, 2014 & Figure 7. Nombre de conseillers par sexe au niveau régional, 2014





Le niveau d'éducation des conseillers municipaux est plus faible que celui des maires (seuls 36 % des conseillers ont un diplôme de niveau licence, tandis que 73 % des maires ont terminé les études de premier cycle). L'hétérogénéité est encore plus grande sur le plan du profil professionnel, parce que nous pouvons distinguer les professeurs (18 %), les agents du service public (10 %), les ingénieurs (9 %) etc. Il en va de même pour le profil des maires.

Les maires grecs sont très bien formés pour leur mandat, mais ils ont également généralement acquis une expérience professionnelle au sein d'une autorité publique, ou bien à un poste politique. Au cours des deux dernières élections municipales, 44 % (2010) et 34,6 % (2014) ont été réélus au même poste (Inspection des gouvernements locaux, 2011 ; EETAA : 2014). L'écrasante majorité des maires (94 %) a acquis une expérience préalable à un poste politique au sein des autorités locales. En revanche, près de la moitié (46,7 %) des conseillers locaux ont été élus pour la première fois au cours des élections de 2010. Si l'on prend en compte la nouvelle législation appliquée à l'époque, et le fait d'arriver à un nouveau poste avec des responsabilités importantes, ces conseillers ont donc eu à relever des défis considérables. C'est pourquoi, comme nous l'évoquons ci-après, on a observé pour la première fois un effort considérable en faveur de la formation des conseillers locaux aux nouvelles réalités de l'ère Kallikratis.

3.5.1 Formation des élus locaux en Grèce

Les formations proposées aux élus locaux sont rares et généralement liées aux réformes administratives comme Kapodistrias (ministère de l'Intérieur : 1997) et Kallikratis, et autres réformes du cadre juridique des autorités locales (par ex. Nouveau Code municipal en 2006).

- Les organes compétents pour l'organisation de programmes de formation sont :

- L'Institut de formation (INEP) ;

- L'union des communes (« Union centrale des communes de Grèce » (KEDE) et « Unions régionales des communes » (PED). Elles ont notamment pour objectif la formation du personnel municipal et régional, et des élus à ces deux niveaux ;

- L'Union de la gouvernance autonome régionale en Grèce (ENPE) (P.D. 74/2011 (FEK 181A/ 22.8.2011), qui organise des activités d'études et de formation continues pour les élus régionaux. Son rôle de formation est assez limité à ce jour et porte sur l'organisation de journées d'information et de conférences sur un ou deux jours.

L'Union centrale des communes est plus proactive dans la formation des élus locaux, et elle organise dans ses locaux des séminaires sur des questions clés de gouvernance locale. Elle travaille également en collaboration avec ces instituts affiliés :

- L'Agence hellénique de développement et de gouvernement locaux (EETAA) ;

- L'entreprise « Information – Formation – Développement local » S.A. (PETA), qui propose également des services consultatifs et de formation.

L'Agence hellénique de développement et de gouvernement locaux (EETAA) était l'institut compétent pour la formation des élus locaux avant leur prise de fonction après les élections de 2010. Le programme de formation avait pour objectif de permettre aux représentants locaux/régionaux nouvellement élus de créer des politiques publiques et de développer des actions régionales et locales répondant aux nouvelles responsabilités des gouvernements autonomes régionaux et locaux. À l'époque, l'EETAA organisait 13 ateliers de formation consacrés aux élus régionaux, et 62 ateliers de formation consacrés aux conseillers municipaux de l'ensemble du pays, et notamment des communes insulaires et montagneuses.

Ces programmes de formation duraient généralement une demi-journée et couvraient des thématiques comme la nouvelle architecture de la gouvernance locale et régionale, le statut des élus locaux et régionaux et leur rôle, le rôle de développement des régions et des villes, les finances et ressources humaines locales ainsi que leur gestion, le développement durable ou encore l'e-gouvernance. Le programme a duré de l'automne 2010 à l'hiver 2011, et il était financé par le Cadre de référence stratégique national grec (NSRF).

De toute évidence, l'EETAA a endossé le rôle de l'INEP pendant cette période. C'est l'INEP qui a formé les élus locaux au nouveau Code municipal en 2006. En 2006, 994 élus locaux ont reçu des informations et une formation sur les changements institutionnels prévus par le nouveau code, et notamment sur le rôle et la préparation des programmes stratégiques et opérationnels municipaux.

La PETA SA, avec la contribution du Secrétariat général à l'égalité entre hommes et femmes (GSGE), a également organisé des formations ciblant les femmes élues à l'échelle locale ou régionale, les femmes candidates à des élections locales et régionales, et les agentes municipales et régionales dans les services sociaux. Ce programme de formation s'intégrait également dans la réforme Kallikratis et a également été financé par le Cadre de référence stratégique national grec (NSRF) , site Web soutenant la participation des femmes à des postes à responsabilité politique (en grec) : http://www.airetes.gr/. Aux termes du projet, quelque 1 500 femmes de tout le pays ont suivi une formation.

Les séminaires étaient organisés sur deux jours dans la capitale de chacune des 13 régions, et les classes comptaient au maximum 30 personnes.

Les cinq sessions suivantes ont été organisées :

- Session A : Politique nationale, régionale et locale sur l'égalité entre hommes et femmes ;
- Session B : Perspectives sexo spécifiques, construction sociale du rôle des hommes et des femmes, conciliation de la vie professionnelle et privée, participation des femmes dans les autorités locales ;
- Session C : Autonomie et gestion du temps ;
- Session D : Techniques et compétences de communication et de négociation (communication verbale et non verbale, discours, interviews, etc.) ;
- Session E : Mise en réseau et dialogue social.

Pour résumer, nous pouvons conclure de cette présentation que la formation des conseillers locaux est limitée dans le temps et liée aux réformes administratives de la gouvernance locale grecque, plutôt qu'à des sujets relatifs aux activités quotidiennes des élus locaux.

Néanmoins, la KEDE, l'EETAA ou encore l'Institut des gouvernements locaux (ITE) organisent des séminaires d'une demi-journée sur des sujets ou questions délicats liés à la gouvernance locale, comme l'approvisionnement écologique, les engagements des maires ou encore l'e-gouvernance, mais ces séminaires ne sont pas organisés suivant une orientation stratégique d'après les besoins réels des élus locaux. Une approche plus stratégique et la formation complémentaire des conseillers ont été évoquées par les hauts dirigeants de l'EKDDA, mais il manquait visiblement à la fois d'une volonté politique et les ressources humaines pour garantir une organisation efficace.

4. CONCLUSIONS - PERSPECTIVES

Sur le plan de l'histoire et de la gestion des ressources humaines du gouvernement grec, le manque de vision stratégique est patent et prend la forme de réformes cloisonnées et à court terme, en particulier pour la gestion des ressources humaines des gouvernements locaux.

Au début de la crise financière, la gestion des ressources humaines en Grèce s'est concentrée sur le gel et la baisse des salaires ainsi que le développement des ressources humaines, et sur l'introduction de quotas d'embauche. Par conséquent, avec ces restrictions à l'embauche et la politique de sécurité sociale en vigueur, la Grèce s'est retrouvée avec des agents du service public très vieillissant et un grand nombre de postes statutaires vacants.

Même si le programme opérationnel « Réforme administrative 2007-13 » (Axe prioritaire 2) s'est assorti d'une approche plus holistique de la gestion des ressources humaines, il a fallu attendre la fin 2016-17 pour que ces actions soient pleinement efficaces.

Le cadre législatif s'est développé progressivement la dernière année : a) les lois 4354/2015 et 4369/2016 afin de dissocier le développement de la carrière et l'échelon de salaire des agents du service public et b) la loi 4440/2016, qui contient des dispositions pour le développement d'un système unifié de mobilité des agents du service public, récemment entré en fonctionnement sous la forme d'une procédure de déclaration par les organismes d'État de leurs postes vacants.

Ces deux dernières années, un nouveau système de définition des profils de poste dans l'administration publique a été mis en avant. Il inclut et intègre des éléments comme des procédures de recrutement et de sélection, la formation, la planification de carrière, la mobilité des employés et l'évaluation du travail.

Si des efforts restent à fournir, il s'agit d'un processus en cours. Par exemple, le gouvernement grec, de gauche, a publié une nouvelle stratégie de développement et de gestion des ressources humaines dans le cadre de la Stratégie nationale de réformes administratives (ministère de la Réforme administrative : 2017). Cette stratégie met l'accent sur l'augmentation du recrutement du personnel, mais également sur la définition de profils de poste et le développement de carrière des agents du secteur public.

Toutes ces mesures ont progressivement eu un impact positif sur la gestion des ressources humaines de l'État grec, que ce soit au niveau central ou local. Il est clair que les crises ont posé des opportunités et des défis différents sur le processus de statut des fonctionnaires d'une part et sur leurs possibilités de formation et d'apprentissage tout au long de la vie d'autre part. Par exemple, le programme Kallikratis, malgré son impact sur le nombre de fonctionnaires, a favorisé l'adoption d'une approche stratégique dans l'administration locale au niveau municipal ou régional. La crise financière a conduit à une approche stratégique de la gestion des ressources humaines et à l'adoption de données ouvertes sur les postes disponibles dans l'organigramme numérique. De même, la pandémie a conduit au renforcement de la gouvernance numérique, qui a été intensifiée et approfondie. Plus précisément, au cours des 12 derniers mois, les résultats de cette stratégie sont significatifs et se traduisent par l'augmentation des services numériques fournis mais aussi par l'organisation de projets et d'actions pour leur adoption par l'Administration publique et les fonctionnaires. À titre d'exemple, l'unification des systèmes d'information existants, où 501 services publics ont été intégrés avec succès à un site web simple, à savoir www.gov.gr, est un élément clé de ce processus. Toutefois, le pays doit encore améliorer l'efficacité de son administration publique et son savoir-faire en matière d'utilisation des services numériques, en renforçant la "performance numérique" de ses fonctionnaires.

La transformation numérique étant un élément clé du nouveau plan de redressement et de résilience de la Grèce récemment soumis à l'UE (République hellénique : 2021), la formation continue des fonctionnaires et l'amélioration de leurs compétences numériques sont essentielles.

Cependant, cette transformation numérique est plus importante au niveau local/régional, mais elle pose davantage de problèmes. La mobilité n'a pas été suffisante pour mobiliser le personnel d'expertise dont les gouvernements locaux ont besoin. Le suivi des chiffres clés de la mobilité au cours des cinq dernières années et leur évaluation par le ministère compétent ont révélé que les collectivités locales étaient moins favorables à l'organisation de la réception des fonctionnaires (Ministère de la réforme administrative:2019).

Il est également évident que le besoin de fonctionnaires locaux, en particulier dans les municipalités montagneuses et insulaires éloignées, ne sera pas résolu par la mobilité des fonctionnaires. Cette solution n'a jamais été mise en œuvre avec succès, malgré quelques efforts similaires dans le passé.

Il est évident que l'éducation et la formation continues sont un facteur important pour développer le nouveau système de profilage des emplois. Il n'est donc pas surprenant que le nombre de participants aux programmes de formation des deux principales institutions concernées (EKDDA et INEP) ait augmenté.

ANNEXES

Annexe 1 : Principaux chiffres démographiques en Grèce

Tableau 6 : Population par sexe et tranche d'âge en 2017

DESCRIPTION	TOTAL			% IN TOTAL REGION	
	TOTAL	MEN	WOMEN	MEN	WOMEN
TOTAL IN COUNTRY	**10.816.286**	**5.303.223**	**5.513.063**	**49,0**	**51,0**
REGION OF EAST MACEDONIA & THRACE	608.182	299.643	308.539	49,3	50,7
REGION OF CENTRAL MACEDONIA	1.882.108	912.693	969.415	48,5	51,5
REGION OF WEST MACEDONIA	283.689	141.779	141.910	50,0	50,0
REGION OF EPIRUS	336.856	165.775	171.081	49,2	50,8
REGION OF THESSALY	732.762	362.194	370.568	49,4	50,6
REGION OF CENTRAL GREECE	547.390	277.475	269.915	50,7	49,3
REGION OF IONIAN ISLANDS	207.855	102.400	105.455	49,3	50,7
REGION OF WESTERN GREECE	679.796	339.310	340.486	49,9	50,1
REGION OF PELOPONNISOS	577.903	291.777	286.126	50,5	49,5
REGION OF ATTICA	3.828.434	1.845.663	1.982.771	48,2	51,8
REGION OF NORTH AEGEAN	199.231	99.984	99.247	50,2	49,8
REGION OF SOUTH AEGEAN	309.015	155.865	153.150	50,4	49,6
REGION OF CRETE	623.065	308.665	314.400	49,5	50,5

Source : ELSTAT (2017), la Grèce en chiffres, pp.2

Tableau 7 : Indicateurs démographiques, 2014 - 2018

Indicators	2014	2015	2016	2017	2018
Age dependency ratio[1]	54.5	55.2	55.9	56.5	56.9
Ageing ratio[2]	141.8	145.5	148.3	150.3	152.5
Mean age of mother at birth	31	31.3	31.3	31.5	31.5
Total fertility rate	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3
Total mortality rate[3]	10.4	11.2	11	11.6	11.2
Infant mortality rate[4]	3.7	4	4.2	3.5	3.5

Source : Hellenic Statical Authority (2020), Greece in figures October-December 2020 disponible sur http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_01_0004_00001.pdf.

8- Rapport de dépendance en fonction de l'âge : rapport entre le nombre de personnes économiquement non actives (âgées de 0 à 14 ans et de 65 ans et plus) et le nombre de personnes économiquement actives (âgées de 15 à 64 ans).
9- Ratio de vieillissement : le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pour cent personnes de moins de 15 ans.
10- Taux de mortalité totale : nombre de décès pour 1 000 personnes.
11- Taux de mortalité infantile : le nombre d'enfants décédés à l'âge de moins d'un an divisé par le nombre de naissances vivantes cette année-là. Le ratio est exprimé par 1 000 naissances vivantes.

Tableau 8 : Évolution du taux de chômage, 2009-2019

Evolution of the percentage of the unemployed for total population, male - female and for persons				
Year	Total	Male	Female	Persons aged 15 - 29 years
2009	9.6	7	13.3	18.8
2010	12.7	10	16.3	24.4
2011	17.9	15.1	21.5	34.8
2012	24.4	21.5	28.2	43.7
2013	27.5	24.5	31.3	48.7
2014	26.5	23.6	30.2	45
2015	24.9	21.7	28.9	41.3
2016	23.5	19.9	28.1	38.4
2017	21.5	17.8	26.1	35.6
2018	19.3	15.4	24.2	32.3
2019	17.3	14	21.5	28.9

RÉFÉRENCES

Akrivopoulou,*Ch., Dimitropoulos, G.& Koutnatzis, St (2012),The "Kallikratis Program": The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, Istituzioni del Federalismo 3/2012, pp. 653-693) (en anglais) disponible à l'adresse http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Dimitropoulos.pdf

Alogoskoufis, G. (2012), Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect. Disponible à l'adresse : http://eprints.lse.ac.uk/42848/1/greese%20No54.pdf (consulté le : 29/06/2016)

Beriatos, El. (2013), "Spatial Planning and Territorial-Administrative Structures: Issues of Spatial Governance on a Local Scale", in Proceedings of the 11th Scientific Conference European Regional Science Association (ERSA-GR).

Cohen, S. & Hlepas,N. (2017), "Financial Resilience of Greek Local Governments" In Governmental Financial Resilience. Publié en ligne : 31 mai 2017 ; 135-152.

EETAA (2010), Programme de formation à l'éducation pour les élus locaux, manuel de l'éducateur.

Hellenic Statical Authority (2020), Greece in figures October-December 2020 disponible sur http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_01_0004_00001.pdf.

République hellénique (2021), Next Generation EU, Greece 2.0, National Plan of Recovery and Resilience Plan.

Inspection des gouvernements locaux (2011), enquête : Profil du nouveau maire par l'inspection du gouvernement local, Vol 129, pp. 38-41, disponible à l'adresse localit.gr (en grec).

INEP (2015a), Guide for Trainees: Continuous education and Training at INEP, disponible à l'adresse www.ekdd.gr

INEP (2015b), Circular 5585/27.7.2015 Planning for the Continuous Education and Training, 2n Semester.

Secrétariat général à l'égalité entre hommes et femmes (2015), Training Greek women to take their place in regional and local government, disponible à l'adresse www.isotita.gr

Gkekas, R. (2017), Finance of Local Government, University Notes, Athènes (en grec).

Médiateur grec, (2018) " Remarques du Médiateur sur le projet de loi intitulé Réforme du cadre institutionnel du gouvernement local - Approfondissement de la démocratie - Renforcement de la participation - Amélioration du fonctionnement économique et de développement des autorités locales " Programme Kleisthenis, disponible à l'adresse https : //www.synigoros.gr/resources/20180713-paratiriseis-stp-kleisthenis.pdf.

Kontiadis, X. et Tsekos, Th. (2008) The Restructuring of Social Administration at Local Level (La restructuration de l'administration sociale au niveau local), Papazisis, Athènes.
Level, Papazisis, Athènes
L. 3845/2010. Mesures pour l'application du mécanisme de soutien à l'économie grecque par les États membres de la zone euro et le Fonds monétaire international.

L. 3852/2010. Réorganisation de l'administration locale _ Programme Kallikrates (en grec).

L. 4093/2012. Approbation de la stratégie budgétaire à moyen terme 2013_2016 et introduction de mesures d'urgence mettant en œuvre la loi n° 4046/2012 et la stratégie budgétaire à moyen terme 2013_2016.

Kyvelou, S. & Marava, N. (2017), From centralism to decentralization and back to recentralization due to the economic crisis : findings and lessons learnt from the Greek experience, In : Ruano J., Profiroiu M. (eds) The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan.

Ministère de la réforme administrative et de la gouvernance électronique (2017a) Recensement officiel des employés publics disponible au ministère de la réforme administrative et de la gouvernance électronique, disponible sur http://apografi.yap.gov.gr/apografi/.

Ministère de la réforme administrative (2017b) Stratégie nationale de la réforme administrative 2017-2019).

Ministère des finances (2017), Cadre stratégique financier à moyen terme 2018-2021.

OCDE (2011), Examens de la gouvernance publique - Grèce, Éditions de l'OCDE, Paris.

Panagiotopoulos, G. Anastasiou N. et Karanikola Z. (2017). Enquête sur les opinions des fonctionnaires administratifs sur la nécessité de leur participation à des programmes de formation European Journal of Training and Development Studies Vol.4 No.3, pp.50-61, août 2017.

Vasilopoulou , S. & Halkiopoulou, D. (2015), Greek Politics : Crise économique ou crise de la démocratie ? Disponible sur http://www.worldaffairsjournal.org/article/greek-politics-economic-crisis-or-crisis-democracy.
Vezyriannidou, S. (2015) Réformes administratives et spatiales au premier niveau de gouvernement local. De la " Kapodistria " à la " Kallikratis " disponible sur http://www.citybranding.gr/2015/10/blog-post_14.html.
Xirotiri - Koufidou, S. (1997) Human Resource Management. Le défi du 21ème siècle dans l'environnement de travail, Anikoula, Thessalonique.

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

CONCLUSIONS & PERPECTIVES

COMPARAISONS EUROPÉENNES DES POLITIQUES DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX

PREMIÈRE CONCLUSION

Stéphane Guérard

Selon le point 2 de l'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, aux termes duquel « *Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière* ».

La disposition européenne sus citée est très intéressante à quatre égards, pas seulement d'ailleurs au regard de l'objet de notre conclusion afférent exclusivement au devenir des actions et des politiques de formation, initiale et/ou continue, des agents publics des collectivités locales européennes.

D'une part, elle met l'accent sur un « *recrutement de qualité* » qui peut faire appel à une conception « en amont » de la formation initiale ou « formation de base », comme la privilégient certains Etats, en particulier et par exemple l'Allemagne, l'Estonie[1], la Flandre (Belgique), la Grèce, l'Irlande, la Roumanie, la Russie et la Wallonie (Belgique).

Reste que, bien que résiduelles, les discriminations positives, visant à favoriser les recrutements de personnes handicapées, en situation d'échec scolaire et/ou d'exclusion sociale, ou encore, issues de la diversité ethnique, peuvent continuer à être maintenues, quitte à être accompagnées de politiques actives et dynamiques de formation professionnelle dès l'entrée dans la fonction publique, et ce, « tout au long de la carrière de l'agent public ».

D'autre part, il semblerait que la « formation » soit entendue, dans une vision européenne idéale de la Fonction publique locale, comme un élément « intrinsèque » de la carrière ; en un mot, la formation de l'agent public local doit se dérouler « tout au long de la vie professionnelle » de cet agent.

Et ce, parce que « *La formation initiale et continue des agents doit jouer pleinement son rôle d'instrument privilégié de la valorisation professionnelle des agents, et de l'adaptation de leurs qualifications aux évolutions des missions et des métiers* »[2].

Ensuite, cette disposition européenne met l'accent sur une difficulté particulière de certains États européens, favorisant systématiquement la fonction publique d'Etat au détriment de celle travaillant au bénéfice des collectivités locales.

1- Les 3 États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ont une histoire commune (indépendants en 1918, intégrés de force dans l'URSS au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et redevenus indépendants au début des années 1990) qui les amènent aujourd'hui à être des États pro-UE depuis 2004. De plus, ce sont trois États décentralisés avec un seul niveau de collectivités locales, la commune.

2- Circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

C'est d'ailleurs ce qui explique la difficulté de trouver des données fiables et utilisables sur les agents publics locaux, parce que, souvent, de telles données n'existent que pour les agents publics nationaux. De surcroît, les mêmes causes entraînant les mêmes effets : lorsqu'il existe quelques moyens financiers pour la formation des agents publics, ils sont généralement consacrés aux seuls agents travaillant pour l'État et donc ne sont affectés qu'à l'administration centrale. Pourtant, en matière de satisfaction des besoins collectifs essentiels, particulièrement éducatifs et sociaux, pris en charge par les services publics, l'action publique la plus efficace est une action publique démocratique, citoyenne et de proximité, comme l'illustrent avec force les cinq États scandinaves, sachant qu'une telle action est avant tout organisée et exercée par les collectivités locales, et donc réalisée au quotidien par les agents publics locaux !

In fine, le point 2 de l'article 6 de la Charte insiste sur les « *perspectives de carrières* » des agents publics locaux, ce qui, incidemment voire implicitement, semble interroger un grand nombre de réformes visant à contester le statut des titulaires au bénéfice des contractuels, spécialement lorsque cela consiste à favoriser le contrat à « durée déterminée », voire spécialement « courte », au détriment de celui « à durée indéterminée ». C'est d'ailleurs une des conclusions inattendues de cette étude européenne et comparative sur les formations qui confirme cette disposition européenne, celle selon laquelle le recours massif aux contractuels, à durée déterminée, détourne de ce public les actions de formation continue au bénéfice quasi exclusif des fonctionnaires et, mais dans une moindre mesure, des contractuels à durée indéterminée. En effet, pourquoi investir dans un public volatile par essence, et donc à perte ? A cet égard, la situation favorisant le recours aux contractuels de droit privé à durée déterminée l'illustre avec encore plus d'évidence, parce qu'en plus cet « exemple » « gomme » toute spécificité de l'action publique et tend à imposer l'idée qu'il n'existe aucune particularité du Service public. Reste que cela est aussi un contrecoup, peut-être logique, d'une extension trop large au XXème siècle du champ d'application des services publics, certes portée par une conjoncture économique et financière favorable, celle de l'après Seconde Guerre mondiale.

Aujourd'hui, et pour plagier Michel Crozier, l' « État moderne » se doit d'être un « État modeste »[3], en termes d'activités publiques, et par suite et par là même, économe. A « l'État-providence »[4], doit désormais succéder « l'État utile mais efficace voire performant ». Reste que la recherche d'une action publique plus ciblée, excluant d'une certaine manière les activités privées d'intérêt général [ou « service d'intérêt économique général » (SIEG)], et par là même plus économe, ne doit peut-être pas pour autant emporter l'absence de spécificité de cette même action au risque de considérer qu'éduquer ou soigner sont des « services » quelconques aussi bien gérés par le secteur public que par le service privé au risque de réduire à rien l'idée même d'intérêt général voire celles de « services sociaux d'intérêt général » (SSIG) et de « service universel ».

Pour revenir plus précisément sur l'étude, il apparaît avec évidence que la formation qui intéresse le plus, et sur laquelle l'on trouve le plus de données, soit la formation continue des APL ; la formation des élus locaux, étant, dans certains États, embryonnaire, elle est peu renseignée et, finalement, on connaît assez peu ses modalités et ses modes de financement.

3- Crozier (M.), *L'Etat moderne, l'Etat modeste au service de la société*, Editions du Seuil, Collection « Points essais », n°223, 2e éd., 1991.
4- Merrien (F.-X.), *L'Etat-providence*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°3249, 3e éd., 2007.

Toutefois, contrairement à ce que l'on pense souvent, les partis politiques ne s'y investissent pas tant que cela, du moins sûrement moins que pour l'encadrement et la formation des élus nationaux.

Il n'en reste pas moins que le statut des APL ainsi que celui des élus locaux est victime de nombreuses zones d'ombre dans les États européens, ce qui ne facilite pas la promotion démocratique d'un statut européen ambitieux des élus locaux, ni la promotion d'un cadre juridique européen général des droits et des obligations des APL. Les APL et les élus locaux sont, en effet, bien moins encadrés et traités par leur droit national que ne le sont les élus et les agents publics de l'État.

Finalement, les APL et les élus locaux sont logiquement « victimes » de plusieurs siècles de centralisme administratif et démocratique en Europe.

Toutefois, la réussite de la décentralisation ou de l'autonomie locale passe par la modernisation et la valorisation de ses indispensables serviteurs et promoteurs, que sont les élus et les agents publics locaux.

Par suite, développer et promouvoir les études comparatives en Europe sur ces derniers, c'est servir directement la réussite de l'administration décentralisée du XXIème siècle et d'une meilleure gouvernance au niveau local, qui constitue autant un objectif politique qu'un défi juridique, tous deux indispensables et incontournables.

Enfin, cela doit passer par le développement d'une offre en termes d'actions de formation, initiale et continue, autant en France qu'en Europe, à l'adresse des élus et des agents publics locaux, quitte à solliciter pour ce faire le Fonds Social Européen (FSE) au bénéfice de certains États européens plus mal lotis que les autres, tels que les États de l'Europe balte, centrale et orientale.

Globalement, en Europe, il s'évince avec évidence de cette étude que les agents publics locaux sont les « mal aimés » de l'action publique dans un très grand nombre d'Etats européens, même développés, et ce, alors même que leur nombre et leur qualité conditionnent à coup sûr la réussite de la décentralisation dans leurs États !

Ainsi, en termes de droits, et spécialement de rémunération comme d'autres avantages sociaux, les agents publics des collectivités, autant communales voire intercommunales que régionales (lorsqu'elles existent) voire intermédiaires (toujours lorsqu'elles existent), sont extrêmement mal lotis. Cela ressort aussi, et avec tout autant d'évidence, de cette étude et confirme d'autres travaux scientifiques européens.

La « fonction publique locale », qu'elle existe ou non distinctement, sur un plan juridique, de la « fonction publique d'Etat », est quoi qu'il en soit très défavorisée par rapport à cette dernière.

Ce qui explique qu'un grand nombre de collectivités locales européennes peinent à attirer des agents publics bien formés, au sens de diplômés, et souhaitant s'investir durablement et utilement au service de ces dernières, et donc des usagers des services publics locaux.

Ce déficit de compétences, s'expliquant souvent par un déficit de rémunération et/ou d'autres avantages sociaux, est directement et gravement préjudiciable à la réussite de la décentralisation en Europe.

Curieusement, ce phénomène touche autant des États en difficultés financières (tels que l'Angleterre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, par exemple) que ceux connaissant le plein emploi, tel que l'Allemagne.

En effet, en Allemagne[5] comme en Scandinavie, en une période de déficit de main d'œuvre du fait du « plein emploi », l'administration rencontre des difficultés pour attirer du personnel impliqué et compétent, en particulier du fait de la concurrence du secteur privé. C'est pourquoi, contre toute attente, l'Allemagne a décidé (2018) d'harmoniser les « statuts » des contractuels et des fonctionnaires, pour que les premiers aient autant de droits (et donc plus) que les seconds[6] et ainsi redonner avant tout de l'attractivité à la Fonction publique et aux carrières publics !

Il est donc nécessaire de faire éclater le plafond de verre et d'ouvrir les postes à responsabilité dans l'administration publique aux femmes, et pas seulement pour des raisons d'égalité entre les sexes.

Par ailleurs, ce n'est pas l'un des moindres des paradoxes de s'apercevoir que, dans une telle configuration de plein emploi, le statut de contractuel est un obstacle au recrutement.

Cela justifie de réclamer, en sus de la Charte européenne de l'autonomie locale l'adoption non seulement une Charte européenne de l'autonomie financière locale[7] mais aussi une Charte européenne des droits et des obligations des agents publics locaux, où la formation aurait une place importante ainsi que la déontologie, comme conditions essentielles de la réussite d'une autonomie locale démocratique, proche et efficace, mais aussi évoluer à terme vers un modèle européen de démocratie locale.

5- Ainsi, ce dernier État a inauguré, en 2018, une campagne pour attirer les talents dans la fonction publique. En effet, faisant face à des difficultés de recrutement, le gouvernement fédéral a lancé une campagne de communication « reconvertissez-vous » au plus haut niveau pour sensibiliser les personnes exerçant dans le secteur privé. Aucune limite d'âge n'est applicable pour postuler et les employeurs doivent traiter sur un pied d'égalité les candidatures internes et externes, en les sélectionnant sur les seuls critères de qualification et d'expérience (DGAFP, *Vision RH*, février 2018, n°2, p. 2 ; Voir aussi : https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Oeffentlicher-Dienst/quereinsteiger.html?nn=1679370).

6- Vers une harmonisation des droits (fonctionnaires et contractuels en Allemagne, DGAFP, Vision RH, février 2018, n°2, p. 2.
Voir aussi : https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/03/2018-03-12-bpk-koalitionsvertrag.html

7- Guérard (S.), The ideal image of the Local Autonomy, as described and promoted by the Council of Europe (Congress of local and regional authorities), can it become reality? A goal or a dream of a perfect "local world"?, in Astrauskas (A.) et Guérard (S.) (sous la direction de), Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation. L'autonomie locale au XXIe siècle. Entre tradition et modernisation, LGDJ Lextenso éditions, Institut universitaire Varenne, Collection « Kultura », juin 2016, p. 39-60.

COMPARAISONS EUROPÉENNES DES POLITIQUES DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX

DEUXIÈME CONCLUSION

Pierre Camus-Lutz

Dans les différents pays européens et limitrophes, le constat d'une complexification de l'action locale est avéré.

Les collectivités locales, perçues comme les institutions les plus pertinentes pour assurer la gouvernance démocratique, tendent à concentrer un nombre de plus en plus important de responsabilités, allant de la gestion urbaine à financière, en passant par la prestation des principaux services et investissements publics. Les élus locaux, investis de véritables responsabilités pour administrer leurs territoires, doivent pouvoir mobiliser un ensemble de savoirs et de compétences pour s'investir dans des enjeux de plus en plus techniques et multiniveaux.

Effet direct des différents mouvements de décentralisation, la volonté de rapprocher la décision politique des populations s'est parallèlement accompagnée d'une élévation du niveau de recrutement des élus locaux. Étudiée par Daniel Gaxie[1] et Michel Koebel[2] pour le cas français, ces deux chercheurs ont montré que l'origine sociale des élus est directement corrélée à la taille de la collectivité investie. Plus la taille de la collectivité est importante, plus l'origine sociale devient discriminante dans l'accès aux postes de pouvoir.

Et comme rien ne permet d'indiquer que cette équation « niveau de responsabilité/sélection sociale » soit l'apanage du système politique français, il est tout à fait possible de postuler qu'en France comme en Europe, la technicisation de l'action publique locale joue en défaveur de la représentativité politique. Pour le niveau européen, cette idée trouve un début de confirmation grâce au questionnaire n° 3, diffusé par le réseau de l'Observatoire de l'Autonomie Locale, dans lequel les pays participants à l'enquête déclarent une surreprésentation d'élus provenant de catégories socioprofessionnelles aisées.

En effet, 38 % des élus locaux européens déclarent appartenir aux professions intellectuelles supérieures contre 3,7 % pour les ouvriers[3].

Les collectivités locales, loin d'être des institutions socialement ouvertes, sont investies par une population masculine privilégiée, relativement âgée et diplômée, socialement et professionnellement prédisposée à exercer les fonctions publiques locales.

Face à un tel constat, la capacité d'accès à la formation pour les élus locaux devient un enjeu central pour la légitimité des démocraties européennes.

1- Gaxie Daniel. « Les logiques du recrutement politique ». In: *Revue française de science politique*, 30e année, n° 1, 1980. pp. 5-45.
2- Koebel, Michel. « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, 2014, pp. 123-138.
3- Sources : dépouillement du questionnaire n° 3 de l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA).

Sinon à prendre acte de la monopolisation oligarchique de l'exercice du pouvoir politique et accepter l'abstention électorale comme l'expression d'un vote censitaire qui ne dit pas son nom[4], la formation, comme apprentissage au cours du mandat, des savoirs et compétences nécessaires pour assurer la conduite des politiques publiques, se présente comme une des rares alternatives à l'inégalité de l'accès politique entre les classes sociales.

Parce que traditionnellement, la socialisation des nouveaux élus est avant tout pensée comme un exercice se déroulant « de soi », presque naturellement ; les nouveaux élus rencontrent un fonctionnement institutionnel complexe et s'y conforment par ajustements successifs, guidés par les « rappels à l'ordre » de leurs pairs[5] et les rites d'institutions[6] qui fonctionnent comme des fonctions intégratives d'agents « étrangers » à l'univers de la politique locale. Sauf qu'en réalité, pour les collectivités d'importance du moins, l'intégration des nouveaux membres correspond plus à la concrétisation d'une cooptation reproduisant un entre-soi social entre les élites locales d'un même territoire (membres d'associations, de partis politiques, d'offices municipaux, etc.).

Les formes de l'éligibilité, c'est-à-dire les dispositions sociales convertibles en titres symboliques de légitimité politique[7], font accéder aux postes de pouvoir des élus qui maîtrisent déjà les compétences attendues de leur mandat ou qui sont objectivement prédisposés à apprendre par imitation et autodidactie, le fonctionnement des instruments légaux et institutionnels de la gouvernance et de la conduite des politiques publiques qui leur est, plus ou moins, déjà familier. Les différentes initiatives de « démocratie participative » n'arrivent pas à réduire la mise à distance d'une frange de plus en plus importante de la population qui tend à délaisser des enjeux locaux empreints de complexités techniques et de stratégies politiques peu avouées et difficilement lisibles[8].

Les connaissances relatives à la gestion des affaires locales, au lieu de n'être que des savoirs réservés à certaines classes sociales, pourraient être « démocratisées » par l'intermédiaire de formations dispensées, soit comme cours d'éducation civique à l'ensemble de la population, soit comme « rite d'institution » réservé aux nouveaux élus locaux.

Assurés de connaître les différents rouages institutionnels et législatifs de la politique locale, une formation de type initiale ou continue pourrait venir palier les inégalités sociales et professionnelles de l'accès à la gestion des biens communs en faveur des populations les moins prédisposées à le faire, tout en encourageant un véritable engagement citoyen dans les débats et les enjeux locaux.

L'institutionnalisation d'une formation destinée aux élus locaux pourrait également apporter des éléments de réponse à la problématique du partage de pouvoir et de la prise de décision entre élus et agents administratifs locaux. En tant que professionnels à temps plein de la conduite des politiques publiques, les fonctionnaires territoriaux contrôlent l'ensemble des activités de formulation, de conception et de mise en œuvre de l'action

4- Gaxie Daniel. « Le cens caché ». In: *Réseaux*, volume 5, n° 22, 1987. L'opinion publique. pp. 29-51

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

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

7- Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, « Sociologie politique du pouvoir local », collection U Sociologie, Armand Colin, Paris, 2017, p. 271.

8- Lefebvre Rémi, « La démocratie participative absorbée par le système politique local », Métropolitiques, 29 octobre 2012. URL: http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html

L'indépendance d'élus peu formés, et sans possibilité de le faire durant leur mandat, se pose. L'inégale maîtrise des savoirs et des outils institutionnels place les personnels élus temporairement dans un rapport de force défavorable face aux agents locaux permanents, formés pour occuper leurs postes. Sans faire l'apologie d'élus « techniciens » capables de tout, une connaissance, même sommaire, des principes de fonctionnement de la bureaucratie permettrait d'éclairer les décisions politiques des élus sans que ces derniers se fassent contrôler par elle. Il en va de même pour assurer l'existence des oppositions politiques.

Que ce soit du local contre le national ou, dans les assemblées élues, de l'opposition contre la majorité, le manque de formation est aujourd'hui critiqué. Pour ce qui est de l'échelle, les collectivités locales sont reconnues (en France du moins) comme des institutions politiquement autonomes du pouvoir national.

La capacité d'intervention des élus locaux dans les affaires locales doit être garantie pour assurer la libre administration des collectivités. L'accès à la formation revêt ainsi les traits de l'indépendance des territoires face au pouvoir des États. De même, au sein des assemblées, la position des élus dans la configuration générale fait fortement varier leurs capacités d'action.

Qu'ils soient élus majoritaires avec délégation, sans délégation ou faisant partie de l'opposition, les élus locaux ne sont pas tous intégrés au jeu politique de la même manière. Faire partie de l'opposition politique au niveau local en revient souvent à être écarté des principales prises de décisions et notamment des moyens nécessaires pour accomplir correctement son rôle. Étendue à la question des tailles inégales des collectivités, la formation pour les élus, en tant que garante de la pluralité politique, ne peut donc pas être pensée de manière homogène.

Il ne peut exister « une » formation mais « des » formations qui répondent aux différentes situations qui existent dans l'architecture administrative des États.

Pourtant, malgré l'ensemble des enjeux que véhicule la question de la formation des élus locaux, son existence au niveau européen semble modeste et sa connaissance très faible. Le questionnaire n° 3, diffusé par le réseau de l'Observatoire de l'Autonomie Locale à une trentaine de pays européens et limitrophes, indique que la majorité des États se soustrait à la réflexion et l'organisation de cette formation. Cette faible implication et les faibles résultats qui transparaissent ne permettent de ne tirer qu'une seule conclusion définitive ; il n'existe pas aujourd'hui de posture communautaire pour la formation des élus locaux.

Au contraire, les quelques politiques en faveur d'une formation pour les élus locaux restent enclavées dans des logiques étatiques et demeurent inextricablement liées aux histoires légales et administratives nationales. Pour le reste, la formation des élus se présente comme un marché très attractif pour les organismes de tout genre. Étant donné la faible volonté des États à réguler légalement les espaces de formation dédiés à leurs élus, aucune assurance de probité, de qualité ou d'accessibilité ne peut être certifiée ou demandée. C'est dire qu'il est actuellement impossible de présenter une synthèse exhaustive des organismes formateurs, des formations qu'ils dispensent ou bien même, de l'intérêt qu'ils ont de pratiquer leur activité. Autrement dit, la majorité des élus locaux européens n'a pas la garantie de trouver une formation animée par des personnels qualifiés et répondant à leurs besoins.

Mais ces questions se relativisent face aux capacités réelles d'accès à la formation de manière générale.

En effet, le désengagement législatif des États se confond souvent avec un désengagement financier. Les coûts relatifs aux déplacements (transports, logements, restaurations) pour assister à des formations qui peuvent se dérouler sur plusieurs jours ne sont que rarement assurés aux élus locaux.

Le droit à l'absence professionnelle et son indemnisation handicapent également une partie conséquente des élus qui cumulent une charge publique et un emploi salarié. Fort de ces constats, somme toute, peu favorables, il est possible de proposer des perspectives pour faire advenir la reconnaissance d'une formation pour les élus locaux à l'échelle européenne. Premièrement, le sujet de la formation des élus locaux pourrait sans mal être saisi dans le cadre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale par l'Union Européenne comme un projet de renforcement de la convergence entre les territoires et de l'identité européenne.

Étant donné l'augmentation des enjeux internationaux et européens ainsi que le mouvement de rapprochement des différents modèles nationaux d'administration[9], l'idée d'une formation pour les élus locaux, définie au niveau supranational, qui articulerait la prise en compte des particularités locales avec les ambitions européennes, est pertinente.

Cela supposerait sans doute l'existence d'une structure centrale, telle que le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), constituée toutefois d'antennes nationales soutenues par des structures nationales, habitées par des agents nationaux qui auraient pour rôle « d'hybrider » les formations entre les réalités locales et les enjeux communautaires, permettant ainsi de diffuser les normes européennes au niveau local.

Deuxièmement, dégagée des inerties nationales, le développement d'une formation au niveau européen pourrait, par directives, proposer un dépassement des contradictions actuelles des démocraties précédemment exprimées. En proposant une définition claire de ce qui relève d'une formation pour les élus, en protégeant le marché par un contrôle *a priori* des organismes formateurs autres que ceux pilotés au niveau européen, en établissant une indemnisation financière ainsi qu'un droit d'absence aux élus salariés, l'Union Européenne pourrait jouer un rôle important dans le combat contre la fermeture sociale des arènes politiques, et établir des ponts pour favoriser une politisation européenne des citoyens de l'Union, permettant d'atténuer, sans doute, la crise de représentativité ainsi que l'abstention.

En attendant, le rôle d'organismes tels que l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA) se révèle crucial. Les connaissances et données objectives sur les situations nationales et locales sont des éléments primordiaux pour envisager une telle convergence entre des situations nationales si diverses. La collecte de données doit donc continuer, et être encouragée, pour permettre à l'Europe de mieux se percevoir elle-même et continuer à se construire par des projets porteurs et structurants.

Rappelons, pour conclure, que l'autonomie locale est définie comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.[10]» Le droit à la formation, pour les élus locaux, entre pleinement dans cette définition.

9- Belloubet-Frier, Nicole. « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n° 1, 2007, pp. 5-18.418418

10- Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Série des traités européens n° 122, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15.X.1985.

Liste des auteurs de l'ouvrage

	Nom	Prénom	Titre/fonction principal(e)	Laboratoire	Université ou Institution de rattachement
Coordinateur	Guérard	Stéphane	Maître de conférences HDR et HC	CERAPS (CNRS, UMR 8026)	Université de Lille, France
Auteur	Algirdas	Astrauskas	Professeur	Institut d'administration publique	Université Mykolas Romeris University, Lituanie
Auteur	Auluck	Randhir	Directeur associé	Ecole de commerce de Coventry	Université de Coventry, Royaume Uni
Auteur	Balázs	István	Professeur	Centre des Sciences Sociales	Université de Debrecen, Hongrie
Auteur	Battrup	Gerd	Maître de conférences	Département des études sur les régions frontalières	Université du sud, Danemark
Auteur	Camus	Pierre	Doctorant ATER en sociologie	/	Université de Nantes, France
Auteur	Condurache	Gabriela	Docteure en droit	CERAPS (CNRS, UMR 8026)	Université de Lille, France
Auteur	Conway	Gerard	Professeur assistant en droit	/	Faculté de droit de Brunel, Royaume Uni
Auteur	De Ceuninck	Koenraad	Professeur assistant	Centre de politiques locales	Université de Gand, Belgique
Auteur	Delaneuville	Frédéric	Maître de conférences	Faculté de management	Université Comenius de Bratislava, Slovaquie
Auteur	Erlingsson	Gissur	Maître de conférences	Centre des études communales	Université de Linköping, Suède
Auteur	Heinelt	Hubert	Professeur	Institut des sciences politiques	Université de Darmstadt, Allemagne
Auteur	Hlynsdottir	Eva Marin	Professeure assistante	Faculté des sciences politiques	Université d'Islande
Auteur	Huzel	Vinzenz	Représentant résident de la Friedrich-Ebert-Stiftung à Manille, Philippines	/	/
Auteur	Kyvelou	Stella Sofia	Professeure	Département d'économie et de développement régional	Université des Sciences Politiques et Sociales Panteion, Grèce
Auteur	Laffranque	Rodolphe	Doctorant	Faculté de droit	Université de Tartu, Estonie
Auteur	Magarò	Patrizia	Maître de conférences	Centre de recherches des systèmes constitutionnels	Université de Gênes, Italie
Auteur	Magnusson	Magnús Árni Skjöld	Maître de conférences	/	Université de Bifröst, Islande

Auteur	Mäkinen	Eija	Professeure émérite	Faculté d'administration publique	Université de Vaasa, Finlande
Auteur	Mareva	Nektaria	Doctorante	Faculté des sciences économiques et d'administration publique	Université du Panthéon, Grèce
Auteur	Montin	Stig	Professeur	/	Université de Gothenborg, Suède
Auteur	Nguyên-Duy	Iris	Professeure	Faculté de droit	Université d'Agder, Norvège
Auteur	Pérez de los Cobos Hernandez	Elisa	Docteure Assistante de droit administratif	/	Université de Murcia, Espagne
Auteur	Petit	Pierre	Directeur - Conseiller à la Formation	/	CRF (Conseil régional de la Formation), Wallonie
Auteur	Pointel	Je.an-Baptiste	Conseiller pédagogique en charge des politiques publiques et des questions de gouvernance	CERA	École nationale d'administration (ENA), France
Auteur	Pyka	Robert	Professeur, Président de l'Observatoire des processus urbains et métropolitains – Sociologie	Institut de sociologie	Université de Silésie à Katowice, Pologne
Auteur	Reinholde	keta	Maître de conférences	Faculté de sciences politiques	Université de Lettonie
Auteur	Reynaert	Henvig	Professeur et président du Centre des politiques locales, doyen de la faculté de sciences politiques et sociales	Centre des politiques locales	Université de Gand, Belgique
Auteur	Sharapova	Olga	Docteure	Centre Maurice Hauriou pour la recherche en Droit Public (EA 1515)	Université Paris Descartes, France
Auteur	Zwaan	Laurens	Doctorant	Leeuwendaal	Université Radboud, Pays-Bas
Auteur	Vanda-Kjakste	Aleksandra	Doctorante	Faculté des sciences sociales	Université de Lettonie

Liste des collecteurs et contributeurs de l'ouvrage

États	Nom	Prénom	Titre/fonction principal(e)	Laboratoire	Université ou Institution de rattachement
Allemagne	Proeller	Isabella	Professeure	/	Université de Potsdam
Belgique	De Ceuninck	Koenrad	Professeur assistant	/	Université de Gand
Bulgarie	Shivergueva	Margarita	Maître de conférences	Département des sciences politiques	Nouvelle Université de Bulgarie
Croatie	Koprić	Ivan	Professeur, responsable du département des sciences administratives	Faculté de droit	Université de Zagreb
Espagne	Neves	Ana	Maître de conférences	Faculté de droit	Université de Lisbonne
Espagne	Pérez de los Cobos Hernández	Elisa	Docteure Assistante de droit administratif	/	Université de Murcia
Estonie	Laffranque	Rodolphe	Doctorant	Faculté de droit	Université de Tartu
Finlande	Mäkinen	Eija	Professeure	/	Université de Vaasa
Finlande	Noupadja	Nathalie	Responsable des études et des recherches	/	CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)
France	Cathala	Benoît	Responsable de la mission Europe à l'INET	/	Institut national des études territoriales
France	Doucy	Marig	Assistante de M. Stéphane Guérard	/	Université de Lille, France
France	Dauce	Julien	Stagiaire à la mission Europe de l'INET	/	Sciences Po Strasbourg
France	Brown	Lucie	Stagiaire à la mission Europe de l'INET	/	Sciences Po Strasbourg
Grèce	Kyvelou	Stella Sofia	Professeure	Département d'économie et de développement régional	Université des Sciences Politiques et Sociales Panteion
Hongrie	Hoffman	Istvan	Maître de conférences de droit public	/	Université Eötvös Loránd, Budapest
Italie	Giovanni	Frazzica	Chercheuse	/	Université de Palerme
Italie	Magaro	Patrizia	Maître de conférences	/	Université de Gênes
Irlande	Conway	Gerard	Maître de conférences	/	Université de Brunel

Islande	Hlynsd6ttir	Eva Marin	Professeure assistante	Facuité des sciences politiques	Université d'Islande
Lettonie	Beinarovica	Ieva Daniela	Doctorante	Département de sciences politiques	Université de Lettonie
Lituanie	Astraukas	Algirdas	Professeur	Institut d'administration publique	Université Mykolas Romeris
Luxembourg	Noupadja	Nathalie	Responsable des études et des recherches	/	CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)
Malte	Cassar	Neil	Assistant chercheur	Facuité des arts	Université de Malte
Moldavie	Orlov	Maria	Maître de conférences	/	Université d'État A.lecu Russo
Monténégro	Koprivica	Nenad	Chef de projet au CEDEM (Centre for Democracy and Human Rights), expert de la « Resource Management Authority » pour la création du contenu d'un programme de formation numérique dans le domaine humain de l'UE	/	/
Norvège	Noupadja	Nathalie	Responsable des études et des recherches	/	CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)
Pays-Bas	Zwaan	Laurens	Doctorant	Leeuwendaal	Université Radboud
Pologne	Pyka	Robert	Professeur et Président de l'Observatoire des processus urbains et métropolitains - Sociologie	Institut de sociologie	Université de Silésie à Katowice
République tchèque	Delaneuvil.le	Frédéric	Maître de conférences	Facuité de management	Université Comenius de Bratislava
Roumanie	Alexandru	Dana	Maître de conférences	/	Université Lucian Blaga de Sibiu
Roumanie	Stailescu	AnaRodica	Professeure	Facuité de droit et des sciences administratives	Andrei Saguna Université
Royaume-Uni	Auluck	Randhir	Docteur et directeur adjoint	Ecole de commerce de Coventry	Université de Coventry
Russie	Sharapova	Olga	Docteure en droit	Centre Maurice Hauriou pour la recherche en Droit Public (EA 1515)	Université Paris Descartes
Serbie	Jerinic	Je.lena	Professeure	Facuité de droit	Union Université, Belgrade
Slovaquie	Luboslava	Vavrova	Retraitée	/	/
Slovénie	Kukovic	Sirnona	Maître de conférences	Département des sciences politiques	Université de Ljubljana
Slovénie	Hacek	Miro	Professeur	Centre d'analyses des processus administratifs et politiques, et des institutions (CAAPPI)	Université de Ljubljana
Suède	Erlingsson	Gissur	Maître de conférences	Centre des études communales	Université de Linkôping
Turquie	CamCigdem	Aksu	Maître de conférences	Département d'administration publique	Université d'Adana

Les données sont disponibles sur la version en ligne à l'adresse : https://www.cnfpt.fr/s-informer/etudes/etude-portant-formation-agents-territoriaux-elus-locaux-europe/national

Impression CNFPT

Juillet 2021

ISBN : 978-2-493279-00-2 9782493279002

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

REGARDES CROISÉS À PARTIR DE 33 ÉTATS EUROPÉENS

IASIA/IIAS International Association of Schools and Institutes of Administration

AIEIA/IISA Association internationale des Ecoles et Instituts d'Administration

CCRE CEMR Local & Regional Europe L'Europe locale & régionale

OLA

le cnfpt

QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT