

LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

REGARDS CROISÉS À PARTIR DE 33 ÉTATS EUROPÉENS







QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT



MOT DU PRESIDENT FRANCOIS DELUGA

PRÉSIDENT DU CNFPT

générale et quels que soient les domaines, politique comparée est un des meilleurs moyens de penser et de réfléchir ou une organisation. Loin système 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 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 France puisqu'il permet une en 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. 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-PROPOSFRANCE 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 des autorités locales en Europe (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 Etats 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, puisqu'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 des différents ses échelons administratifs ainsi que leurs compétences respectives et le fonctionnement des élections locales, ceux 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 propre 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 |
| | II- LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES/APPROFONDIES |
| 45 69 87 | A.LES EXEMPLES D'ÉTATS FÉDÉRAUX LE CAS DE L'ALLEMAGNE LE CAS DE LA RUSSIE LE CAS DE LA BELGIQUE (FLANDRE ET WALLONIE) |
| 110 127 | B.LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS RÉGIONAUX LE CAS DE L'ESPANE LE CAS DE L'ITALIE |
| 146 174 190 210 260 | C.LES EXEMPLES DES SYSTÈMES DE CARRIÈRE D'ÉTATS UNITAIRES LE CAS DE LA FRANCE LE CAS DE LA TURQUIE LE CAS DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE LES CAS DES ÉTATS BALTES LE CAS DES ÉTATS DE VISEGRAD |
| 285 320 338 359 | D. LES EXEMPLES DES SYSTÈMES D'EMPLOI D'ÉTATS UNITAIRES LE CAS DES ÉTATS NORDIQUES LE CAS DES PAYS-BAS LE CAS DE L'ANGLETERRE LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE D'IRLANDE |
| 374 | E. LE CAS DE LA GRÈCE |
| 397 | 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, Maître de conférence, Associate Professor, Université de Lille

Pierre Camus, Doctorant de sociologie, Université de Nantes, CENS

C'est pourquoi, 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 ce 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 servis 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 Etats 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, une présentation succinctes des principaux thèmes qui vont être abordés plus largement dans la suite de l'étude, à savoir les fonctions publiques locales des Etats étudiés (I), des analyses distinctes sur 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 Etats étudiés

Peu d'Etats ont été en mesure de répondre au chiffrage du nombre d'agents publics locaux (APL) en formation initiale. Sur les 9 Etats (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

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

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

Incidemment, on peut noter que les Etats scandinaves (Finlande, Norvège et Suède), fortement décentralisés et dotés d'administrations locales aux compétences nombreuses et étendues ont des 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 Etat considéré, le nombre des APL est un bon indicateur du niveau de décentralisation de chaque Etat 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 Etats 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 Etats 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. Même si 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 Etats en réformes, pourraient être très variables d'un Etat européen à un autre ...

II - La formation initiale des agents publics locaux en Europe

Fondement de la formation initiale

Alors que 20 Etats² connaissent un fondement juridique - en général, plutôt d'origine législative - pour l'obligation de formation initiale des APL, 12 Etats³ 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, Slovánie 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'Etats européens, une priorité, d'autant que les Etats concernés ne sont pas systématiquement les Etats européens les plus pauvres ...Toutefois, il est important de souligner, et les études approfondies le démontrent, que, pour beaucoup d'Etats européens n'instituant 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'Etats, ayant légalement institué cette obligation, laisse songeur au vu du petit nombre d'Etats 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 Etats 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 distincts, de ces deux catégories, principales et communes, aux Etats européens, d'AP.

Nature de la formation initiale

Une large majorité d'Etats 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'Etats 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 Etats 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'Etats européens. Cela laisse aussi penser qu'au XXIe siècle, non seulement des efforts sont à effectuer en ce domaine au fur et à mesure de l'approfondissement attendue 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 distincts, sur ces deux catégories, principales et communes, aux Etats européens, d'AP, mais aussi le risque d'actions de formation continue trop généraliste ou technique voire inadaptée à la réalité de l'action publique locale pour les APL.

Nature de la formation continue

Une large majorité d'Etats 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'Etats européens - 18 sur 28 ayant répondu - recourent aux plans collectifs de formation continue.

De même qu'une très large majorité d'Etats 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 Nationale 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 meilleur 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 leurs 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

Il en est, en fait, ressorti un premier constat de cette vaste et triple étude/recherche : celui d'une forme de désintérêt des Etats 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 Etat authentiquement convaincu de l'utilité de la décentralisation ».

LA FORMATION INITIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN EUROPE

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE NUMÉRO 1

Organismes qui gèrent la formation initiale

Rares sont les Etats 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 Etats européens font appel à égalité soit 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 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 privéz – ce qui explique que les Etats 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. Rares sont donc les Etats [Espagne, Flandre (Belgique) et Slovénie] qui ne recourent qu'au secteur privé pour assurer une formation initiale à leurs APL.

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 Etats (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 Etats 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 Etat 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 144 des 31 Etats ayant répondu à cette question. Sur les 29 Etats ayant répondu, seuls 95 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 Etats 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 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 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;
- lorsque l'APL nouvellement intégré dans la FPL n'occupe pas un poste d'encadrement, dans la mesure où certains Etats 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 Etats 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, des 30 Etats 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, 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 169 maintiennent à l'APL son niveau normal de rémunération, alors que 610 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 pénalisante 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 17₁₁ des 31 Etats 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 Etat 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 Etats (Italie, Lituanie, Moldavie, Monténégro et Slovénie) sur les 30 ayant répondu. Dans 5 de ces Etats [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 1412 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 Etats européens puisque 24₁₃ des 31 Etats ayant répondu la pratiquent. L'évaluation peut être effectuée de manière dématérialisée, comme l'acceptent 16₁₄ des 28 Etats ayant répondu à ce sujet.

Reste qu'il existe souvent, dans les Etats 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 815 des 24 Etats 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 Etats 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

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE NUMÉRO 2

Organismes qui gèrent la formation continue

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

Les 32 autres Etats européens concernés font appel minoritairement (1116 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 (1917 sur 32), autant au secteur public qu'au secteur privé : ce qui explique que les Etats concernés recourent pour la formation continue de leurs APL autant 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.

Organismes qui gèrent la formation continue

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 Etats 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 Etats₁₈, on y 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, environnementale, 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 Etats ayant répondu - soit 2719 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 Etats 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 Etat 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 2520 des 29 Etats 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 321 Etats 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 Etats 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 2122 des 28 Etats ayant répondu, l'APL en formation continue peut bénéficier d'un congé-formation, selon des modalités très variables d'un Etat 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 623 Etats sur les 29 ayant répondu. Dans 2 de ces Etats (Luxembourg et Malte), l'Etat national assume seul le coût de la formation continue de tous les APL ; mais, plus classiquement, dans 2024 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 Etats européens puisque 2625 des 31 Etats 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 1326 des 27 Etats 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 Etats 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 (1227 sur 22 Etats ayant répondu) que nominatifs (728 sur 22) ; de plus, dans 1029 des 22 Etats 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 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 européensso. 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 débutant 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 participés 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 pays₃₁ 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 équivalant 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 intérêts 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 Etats 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 tout 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 Etats 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 Etats 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 privées32.

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 communiquées₃ 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. Sensée 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'Etat 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 Etats 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 Etats européens délaissent l'accès des élus à la formation aux jeux des inégalités sociales et matérielles en même tant qu'ils assurent une liberté quasi-totale d'investissement aux organismes de formation dont ils méconnaissent et la nature34, 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 Etats 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 a 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

Il s'évince de cette présentation et des études particulières précédentes - et auxquelles il convient de se reporter - des Etats 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 Etats 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 Etat 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 Flandres (région autonome, Etat 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 quelques 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 ... 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 plus que pour 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 diffèrent en Allemagne d'un Land (État fédéral) 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, aucune utilité d'une formation initiale de début de carrière parce qu'ils sont 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 Estonie³⁷, 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 Lettonie₃₈, en matière de formation initiale₃₉, 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 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 influent sur la rémunération des agents publics et impactent 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 millions d'habitants, la population active s'élève à 691.400 personnes, dont 132.900 agents publics, dont 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 moyennes 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 accompagnée 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'Etat 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'Etat et/ou locale, dispensés dans les établissements d'enseignement supérieur dans toute la Russie fédérale et financés par l'Etat.

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 France40, 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 1,889 millions - soit 1,713 « équivalent temps plein » (ETP) ou « agents à temps complet » - au 1er janvier 2016 sur un total de 5,451 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 » (2,398 millions de personnes) et la fonction publique hospitalière ou « FPH » (1,163 millions de personnes)], représentant près de 20% de la population active totale française au 31 décembre 2015. La FPT comporte 10% de cadres supérieurs, regroupés dans la « catégorie A », 14% de cadres intermédiaires composant la « catégorie B » et 76% 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 Grèce41, 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'effectuant en deux ans suite à l'entrée en fonctions, consécutive à une sélection par concours.

⁴

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 diminue au fur et à mesure des départs en retraite : 91% de fonctionnaire 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'Etat 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. Ce qui rappelle 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 Etats 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 Espagne₄₂, 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 Lituanie43, 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 Turquie⁴⁴, 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.

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.

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 son 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 rend 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, portant, 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 savoir, 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 Etats européens où la formation de base est des plus limitée. 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 somme 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) Etats européens étudiés pour le système français45 de coordination nationale des programmes de formation continue, pensés et coproduits, 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 Etats scandinaves.

⁴⁵⁻ Voir mon article sur la situation française dans cet ouvrage.

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 (wikiterritorial46) et de ses enseignements en ligne sous forme de MOOC47, il est à tous égards innovant et performant. Par suite, et au risque de nous répéter, cela explique le très grand intérêt des Etats 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 les dits 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 Etats 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 maître 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 Etats 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 entamé 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'Etat, 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 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 réalisée 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 celle dispensée 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 en Lettonie, 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 donc 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 $500 \, \in \,$ 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 $500 \, \in \,$ par agent, puisqu'elles engagent près de $1080 \, \in \,$ 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 y 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 Etat 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, et 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 Etats 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 Etats 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'Etat pour l'établissement des programmes de formation continue pilotés par l'Etat et financés par l'Etat (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'Etat) 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'Etat.

Dans tous les Etats 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 Etats 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 Etats nordiques, dans la mesure où les distances peuvent être longues entre les communes et les centres de formation ...

Toutefois, la formation continue dans les Etats 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 Etats 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.

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 Etats européens à avoir créé une école nationale de formation des fonctionnaires de l'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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.

La formation continue des agents publics locaux roumains est assurée par les 7 centres régionaux de l'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP), qui 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), créée en 2000, qui est une institution de l'Etat bulgare. Une partie de cette formation détermine l'avancement des fonctionnaires ; elle est prise en charge par l'Etat 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. Le moment où l'INA redeviendra complètement fonctionnel reste toutefois incertain. Elle a été juridiquement recréée par l'ordonnance d'urgence n°23 du 24 août 2016.

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 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 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 KYRELOU49, « 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 public50, 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 Bucarest (sans antennes), ses programmes de formation continue sont aussi grandement dématérialisés. La formation continue est sanctionnée par le passage et la réussite d'examens.

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.

⁴⁹⁻ Citez son article dans l'ouvrage.

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.

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'Etat 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 suite, le plus souvent, à des évaluations afférentes et consécutives aux actions effectivement menées. En effet, dans les Etats, 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 leur 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, sur la restitution 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 și 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 savoir 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**, PhD candidate, Institute of Political Science, Technische Universitat Darmstadt

Et **Hubert Heinelt**, Professor, Institute of Political Science, Technische Universitat Darmstadt

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 municipalités 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 municipalités.

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 municipalités 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 municipalités. 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 municipalités 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 | Pourcent age de femmes | Fonction naires | Fonction naires en pourcen tage du total du personn el | Femmes fonction naires en pourcen tage des femmes employé es | Employé s du secteur public | Employé s du secteur public en pourcen tage du total du personn el | Employé es du secteur public en pourcen tage des femmes employé es |
|--|---------|------------------------------|--------------------|---|--|--------------------------------------|--|--|
| 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 municipalités 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 MUNICIPALITÉS 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 | Désignation | Pourcentage | Désignation | Pourcentage | |
| Tâches, Qualifications | Revenu brut approximatif | (base de calcul) | Revenu brut approximatif | (base de calcul) | |
| Service ordinaire Tâches simples | A2 à A6 env. 1 990 - 2 560 € | 0,03 % | E1 à E4 env. 1 710 - 2 670 € | 14,2 % | |
| Formé ou non | brut mensuel | (ici A2 à A5) | brut mensuel | (ici E1 à E 4) | |
| Service intermédiaire Tâches | A6 à A9 | 20,6 % | E5 à E9 | 66,5 % | |
| administratives Au moins trois ans de formation professionnelle | env. 2 030 - 3 140 € brut mensuel | (ici A6 à A8) | env. 2 200 - 4 025 € brut mensuel | (ici E5 à E9) | |
| Service intermédiaire supérieur Gestion | A9 à A13 env. 2 390 - 4 820 € | 63,4 % | E10 à E12 env. 2 990 - 5 300 € | 9,1 % (ici E10 à E12) | |
| intermédiaire Niveau licence | brut mensuel | (ici A9 à A13) | brut mensuel | | |
| Service supérieur | • | | E13 à E15 et non tarifaire | 6,4 % | |
| Fonctions de direction, Niveau Master | env. 3 900 - 6 720 € et env. 6 030 - 12 640 € | (ici A14 à A16 et Rémunération-B) | et autres env. 3 570 - 7 070 € | (ici E13 à E 15, nor tarifaires et autres | |
| | brut mensuel | | brut mensuel | | |
| 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 2015 a 2016 et c) Endgeldtabelle Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst 2016 a - 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 EUR par mois.

Le Bade-Wurtemberg 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 Bade-Wurtemberg, 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 municipalité 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 Bade-Wurtemberg 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 Bade-Wurtemberg 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 municipalités au sein desquelles se déroule la formation pratique.

Les étudiants ayant réussi leurs études dans le Bade-Wurtemberg 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 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 Bade-Wurtemberg, l'association des municipalités (Gemeindetag Baden-Wuerttemberg) 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 Bade-Wurtemberg), des chambres du commerce, des syndicats et des municipalités. 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 municipalités 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 municipalités 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 municipalités 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 conseillers1. 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 personnel2. 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 de 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 équivalentes. 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 *Landra*t, 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 seront 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 européens₆;
- •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 | 200 2-03 | 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 | 11,0 |
| 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, |
| 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.

(Staedtetag, Gemeidetag, Landkreistag du Bade-Wurtemberg), des chambres du commerce, des syndicats et des municipalités. 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.

2.2 ÉTUDES ET BAGAGE PROFESSIONNEL DES CONSEILLERS, ET FORMATIONS COMPLÉMENTAIRES QUI LEURS SONT PROPOSÉES

2.2.1 ÉTUDES ET BAGAGE PROFESSIONNEL DES CONSEILLERS

Il semble que la « règle des 3 M » s'applique généralement à la sélection des conseillers locaux, car les profils Masculins d'âge Moyen et de classe Moyenne prédominent au sein des conseils (cf. Egner et al. 2013 : 57 et suiv. pour German et Verhelst et al. 2013 pour les conseillers municipaux européens en général et Egner et Heinelt 2016 : 64 et suiv. pour les Kreistagsmitglieder [conseillers de second niveau]).

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

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 municipalités. 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 municipalité ;
- •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, 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 suite aux 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**, Chargée d'enseignement, Centre Maurice Hauriou pour la recherche en droit public, Faculté de Droit, Université Paris

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 sousexploré 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 TERRITORIALES 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 <u>pouvoir d'État</u> (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'établissaient 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 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 suivant2 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% avaientt 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'autoadministration 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 2013₃), en 2014, la liste des collectivités locales russes a été complétée par les arrondissements urbains avec division intra-urbaine et les districts intra-urbains4. 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'autoadministration 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 2012s) 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. 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/ogy/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 AU POSTE D'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'autoadministration 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, principaux et d'importance, 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 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 inferieurs₁₁ de la fonction municipale, le candidat doit disposer d'un BTS. Pour les candidats aux postes d'importance qui ont obtenu leur spécialitet (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 Mordovie₁₂(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 fonctionnairesstagiaires 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 Komis₁₃, 472 euros dans la région de Toula₁₄, 414 euros en Oudmourtie₁5, 323 euros en Mordovie₁₆, 320 euros en Daghestan₁₇).

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 supérieur18 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 russes19, 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 supérieur20. 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 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'alinéa de 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 domaines21. Les derniers chiffres disponibles démontrent qu'à la fin de 201322, 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'État23, 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 distance24 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 tarifs₂₅. 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 municipale₂₆ 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 euros₂₇.

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'expérience28.

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 concours29.

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 concours30. 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 intraurbaine 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 du concours pour occuper le poste de maire d'un district municipal, un arrondissement urbain, un arrondissement urbain avec la division intra-urbaine 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 stipule 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 Bac33 ou le BTS34. 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 matières36.

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) mais aussi dans la campagne profonde telle que le district Perevolotsky (à peine 10 000 habitants, région d'Orenbourg) 86, 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), lonova 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 supérieurs 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'État40 pour la « vente » camouflée des diplômes41.

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 calquer42 sur la législation fédérale précitée, s'y référer43 ou rester silencieuse44. 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 par remarquer qu'à ces fins, 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 continue48. 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 devrait financer les stages et/ou l'acquisition d'une nouvelle qualification de sa propre poche.

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.ycть-кулом.pф/wp-content/uploads/2016/04/17.doc d e de la ville d'Izhevsk (République Komis), http://www.izh.ru/law? 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 http://www.kulirayon.ru/attachments/article/ municipal d e Koulinsky 20%D0%BE%D1%82%2022.12.2015.%20%E2%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 https://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, Nº 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 également peuvent 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 permet de conclure que le plus souvent il s'agit de l'administration (management) publique et municipale, des finances publiques, du droit public (notamment du droit constitutionnel 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 des programmes de la formation continue le plus souvent.

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 les 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, car 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 supérieurso 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 1 er 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 définies 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-Mansiïsk (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'enseignements.

Immédiatement après le déroulement de la formation, les agents locaux concernés de Khanty-Mansiïsk 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'offre, 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-Mansiïsk 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%BB%D1%85%D0%BD%D1%85%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%BD%D0%B8%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 devant les habitants concernés.

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 municipaux52. 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) https://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 d'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 pas 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 Russies4. 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, Assistant Professor, Centre for Local Politics (CLP), Ghent University

Et **Herwig Reynaert**, Full Professor, Centre for Local Politics (CLP), Ghent University

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 6 478 000 habitants. 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 belges (Flandre, Wallonie et Bruxelles) sont responsables de l'organisation des administrations communale et provinciale, qui constituent les deux principaux niveaux d'administration locale en Belgique. En Flandre, cette évolution a donné naissance à un nouveau cadre légal, le décret communal et provincial. Celui-ci réforme à la fois le fonctionnement et la gestion quotidienne des institutions communales et provinciales.

Au niveau régional, la Flandre compte 5 provinces et 308 communes. Jusqu'à récemment, les provinces, qui font office de niveau intermédiaire entre les communes et la région flamande, étaient dotées de compétences relativement étendues, mais cela à évolué. Depuis le 1er janvier 2018, les compétences globales des provinces se limiteront à celles liées au sol (par ex. économie, agriculture, environnement, aménagement du territoire), à l'exclusion de toutes celles liées aux personnes (par ex. culture, jeunesse et sports). Cette modification résulte d'un accord politique conclu il y a quelques années par le gouvernement flamand afin de réduire le rôle des provinces en tant que niveau intermédiaire de l'administration2.

Le premier niveau de l'administration locale se compose de 308 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), le tourisme, la santé, les services sociaux, etc. Dans un tel contexte, il est important de souligner que ces 308 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.

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 sécurités.

¹⁻ Données en date du 1^{er} janvier 2016. 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

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 189 zones de police et 34 zones de services d'incendie.

A. LES FONCTIONNAIRES EN QUELQUES CHIFFRES

Environ 1,1 million de personnes travaillent dans la fonction publique en Belgique 4. Ce chiffre inclut tous les niveaux de l'administration (locale et fédérale), ainsi que les nombreuses fonctions et organisations intermédiaires et dérivées. Si nous nous concentrons uniquement sur les personnes travaillant dans les collectivités locales de Flandre, nous obtenons l'aperçu suivant. Notez que nous avons inclus les fonctionnaires travaillant dans les centres d'aide sociale, qui sont les organismes communaux responsables de la prestation des services sociaux dans chaque commune.

Tableau 1: Nombre de fonctionnaires au niveau local en Flandre (2014)5

| | Hommes | Femmes | Total |
|--|--------|--------|-------|
| Communes (ETP ₆) | 28403 | 23199 | 51602 |
| Communes (chiffres réels) | 33339 | 36612 | 69951 |
| Centre d'aide sociale (ETP) | 7600 | 29044 | 36644 |
| Centre d'aide sociale (chiffres réels) | 9034 | 43133 | 52167 |

En examinant ces chiffres de plus près, nous constatons qu'environ 122 118 fonctionnaires (soit 88 246 fonctionnaires en équivalent temps plein) travaillent pour les collectivités locales. Ces chiffres n'incluent pas les personnes qui travaillent pour l'une des cinq provinces flamandes ou les nombreuses structures intercommunales. Ils concernent uniquement les personnes travaillant au niveau de l'administration locale proprement dite. Les chiffres réels répartis par sexe indiquent que les femmes sont légèrement majoritaires au niveau communal (52,3 %) et largement majoritaires dans les centres locaux d'aide sociale (82,9 %). Dans ce contexte, il convient de souligner que le nombre total de personnes travaillant dans les collectivités locales a légèrement diminué depuis 20127. En effet, les villes et communes flamandes sont plus réticentes à embaucher de nouvelles recrues ces dernières années, principalement par souci d'économies publiques.

Le personnel engagé par les communes se divise en deux grandes catégories : les agents statutaires (rattachés de par leur statut à l'administration locale) et les agents contractuels (travaillant pour l'administration locale en vertu d'un contrat de travail). Ces contrats peuvent être à durée déterminée ou indéterminée. Si, par le passé, le nombre d'agents statutaires était supérieur à celui des agents contractuels, la tendance s'est radicalement inversée ces dernières années. Le personnel contractuel représente désormais la majorité. En 2015, environ 62,6 % du personnel était contractuel, contre 37,3 % d'agents statutaires.

La répartition par sexe du personnel contractuel est de 57 % de femmes et 43 % d'hommes. Chez les agents statutaires, la proportion est inverse : 48 % de femmes et 52 % d'hommes.

⁴⁻ Association des villes et communes de Flandre, Personeelssterkte bij lokale besturen, www.vvsg.be, 2013, p. 1.

 $[\]hbox{5-Source:} \ \underline{\text{http://regionalestatistieken.vla}} \\ \text{and} \\ \text{eren.be}$

⁶⁻ Équivalent temps plein.

⁷⁻ Voir les données du document

[«] Gemeentelijke profielschetsen », disponible sur le site http://regionalestatistieken.vlaanderen.be `

⁸⁻ Kathleen VANMULLEM et Annie HONDEGHEM, De Vlaamse lokale besturen vergrijzen. Een exploratieve analyse van de Pensioenproblematiek, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008.

⁹⁻ Voir les données du document « Gemeentelijke profielschetsen », disponible sur le site http://regionalestatistieken.vlaanderen.be

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 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.

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. 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 Flandre11. 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.

¹⁰⁻ Kathleen VANMULLEM et Annie HONDEGHEM, De Vlaamse lokale besturen vergrijzen. Een exploratieve analyse van de Pensioenproblematiek, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008.

¹¹⁻ Koenraad DE CEUNINCK, De Gemeentelijke Fusies Van 1976: Een Mijlpaal Voor De Lokale Besturen in België, Vanden Broele, 2009, p. 265-270.

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.

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 personneldes 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). Celle-ci réunit l'ensemble des 308 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.

¹²⁻ Pour plus d'informations, consultez le site

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 local₁₃. 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 publique14. 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 objectif15: 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.

¹³⁻ Pour plus d'informations, consultez le site https://www.ugent.be/ps/politiekewetenschappen/en/research-groups/centre-for-local-politics.

¹⁴⁻ Pour plus d'informations, consultez le site https://www.antwerpmanagementschool.be/en/program/executive-master-public-management/.

¹⁵⁻ 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 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 wallonne17.

¹⁶⁻ Pour plus d'informations, consultez le site http://www.politeia.be/nl-be/home.htm.

¹⁷⁻ 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.

II. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

A. QUI FAIT QUOI AU NIVEAU LOCAL?

La Flandre compte aujourd'hui 7 464 conseillers communaux répartis dans 308 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, 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 7 464 conseillers communaux figurent 1 594 échevins. Ceux-ci exercent un mandat administratif au niveau local en siégeant au collège des bourgmestres et échevins. 308 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, qui marque le début de la législature actuelle, environ deux tiers des communes flamandes ont choisi un président indépendant. Dans le tiers restant, c'est toujours le bourgmestre qui préside les réunions du conseil. Environ un tiers des conseillers communaux sont des femmes (36 %), un chiffre qui n'a que légèrement augmenté ces dernières décennies18. Cependant, la représentation féminine diminue à mesure que l'on grimpe les échelons administratifs. Environ 32 % des échevins et 13 % des bourgmestres flamands sont des femmes19.

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) 20. Le tableau 2 répertorie la profession des conseillers communaux de Flandre d'après nos données.

¹⁸⁻ Petra Meier, « Een vergelijkend perspectief op de positie van mannen en vrouwen in de lokale politiek », Res Publica, 49, 1, p. 46-64.

¹⁹⁻ Pour connaître les chiffres les plus récents, consultez le site http://www.rosavzw.be/site/index.php/kwesties/politieke-participatie/in-belgie.

²⁰⁻ 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 socioprofessionnelles des élus locaux en Flandre. 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.

_

²¹⁻ 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

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 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 locale2.

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 ordres3.

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 <u>tutelle</u> 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 décentralisations.

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, aideménagère, 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, 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 Année | Nombre de travailleurs en chiffres absolus | | | | | | | | | |
|---|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 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 car 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 (CODT₉), 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.

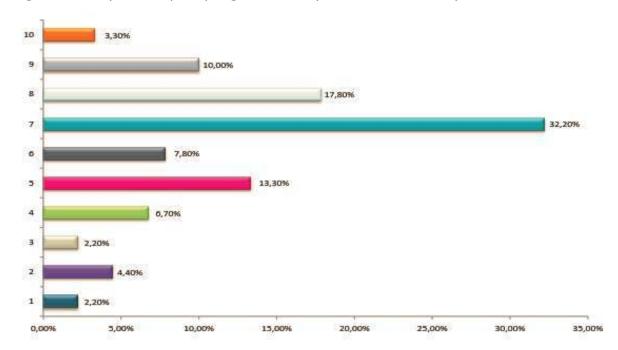


Figure 3 : Perception des principes généraux (enquête réalisée en 2012 par le CRF)

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 rincipes 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

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 qualité1.

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 entreprises2.

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 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 XXIe 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 citoyens4.

À ce titre, la mise en place de l'administration électronique joue un rôle clé à ce titre. 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, 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.

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. 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 habitants. 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.

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, et ainsi de 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 ainsi 362 123 hommes contre 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 employées 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 employées 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 soins 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 ; etc.

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 ; etc.

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 2013₁₀.

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 2016₁₁. 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 2010₁₂.

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 basé 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 ; etc.

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 politiques₁₃. 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 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 municipale₁₄, 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 locaux₁₅. 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 Nuez₁₆.

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 municipalités, des régions et des zones métropolitaines. Rodríguez Teruel, J. ¿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 font 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 SPÉCIALISATION 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 ; etc.

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

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 réservé₁.

Selon l'enquête de l'Institut National de Statistique (ISTAT), la population italienne était de 60 795 612 personnes (pas loin de 60 457 909, lors du dernier recensement national de la population en 2011), 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, définies de « 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 régionale de contrôle pour la Ligurie.

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 8 048 communes (au relevé de 2011), dont la population et les caractéristiques territoriales diffèrent beaucoup selon les compétences qui leur sont attribuées.

5 652 communes ont moins de 5 000 habitants, 1 670 entre 5 000 et 15 000 habitants ; la population dépasse 15 000 habitants seulement dans 726 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 nationaux2.

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 2001₃. 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 1^{er} 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 professionnelles.

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 les épreuves auxquelles sont soumis les candidats

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

prévoient des connaissances institutionnelles générales et relatives à l'organisation de la collectivité territoriale, ainsi que des compétences particulières pour le rôle à remplir. La formation éventuellement délivrée par la collectivité territoriale, au début du 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 scolaire, 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 PA₆). 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 (en illustrant modalité 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, car 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 productive, 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 de 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 par contre, 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 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 professionnalisant 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, 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 formation 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 pour la journée, avec un maximum de 8 jours, pour passer les examens (documentés par la certification de la participation à ces derniers) est reconnu.

Une loi de 2001 permet aux agents publics de suivre un cours de doctorat en Italie et à l'étranger, 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, 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 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, avec demande 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 actuellement 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, par contre, 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 à la date du 17 février 2016) qu'il y a 945 parlementaires nationaux, 1.079 élus dans les régions, 1 449 dans le niveau intermédiaire et 126 625 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 3 799 élus sans aucun diplôme ou avec seulement un certificat d'études primaires. 18 995 personnes ont un diplôme d'enseignement secondaire inférieur, un titre équivalent ou semblable, tandis que 52 731 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 40.304.

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 gouvernement locaux, moyennant un cursus honorum graduel, qui rappelle le parcours qui était typique de la IVe République française. Il était fréquent de voir le passage, au fil du temps, du rôle de 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 qui 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 niveau périphérique, imbriquées dans les partis dominants sur le territoire.

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 2014, 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,

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 2014, 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.

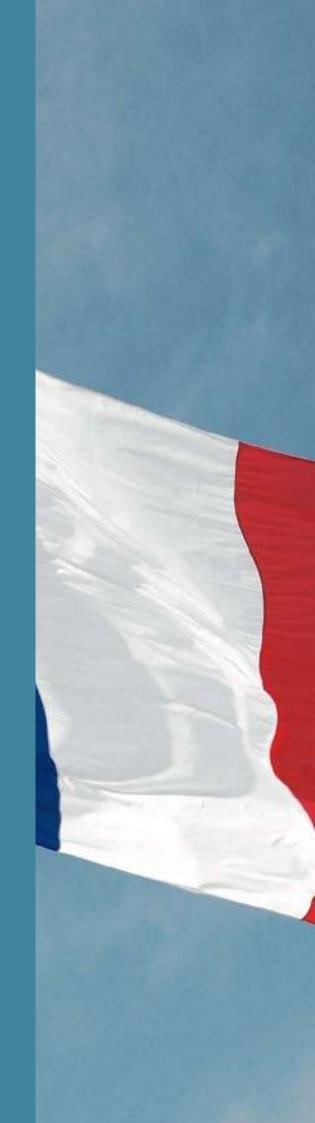
Enfin, ce qui manque encore, c'est un engagement général pour développer des synergies en matière de formation avec d'autres collectivités territoriales européennes de même niveau,

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**, Maître de conférence, Associate Professor, Université de Lille

Et Pierre Camus-Lutz, Doctorant en sociologie, Université de Nantes, CENS

INTRODUCTION

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, qui en font 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), mais aussi durant toute la carrière, en « formation 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

« 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 personnelz. 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 préparations 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 concours³.

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).

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).

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.

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.

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 d'activité (CPA), 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 dispositions 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 1,889 million - soit 1,713 « équivalent temps plein » (ETP) ou « agents à temps complet » - au 1^{er} janvier 2016, sur un total de 5,451 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 » (2,398 millions de personnes) et la fonction publique hospitalière ou « FPH » (1,163 million de personnes)], représentant près de 20 % de la population active totale française au 31 décembre 2015s.

La FPT comporte 10 % de cadres supérieurs, regroupés dans la « catégorie A », 14 % de cadres intermédiaires composant la « catégorie B » et 76 % 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 majorité des 1,889 million d'agents publics locaux travaillent pour les communes françaises, soit 54 % d'entre eux, 16 % pour les départements, 4,3 % (seulement) pour les régions ; 25,7 % de la FPT travaillent pour des établissements publics locaux, le plus souvent au demeurant « communaux ».

La très grande majorité des agents publics sont des titulaires (81,2 %); c'est une fonction publique majoritairement féminisée, même aux postes de catégorie A (52 %), alors qu'il y a beaucoup moins de cadres féminins dans la FPE (39 %).

⁵⁻ Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Fonction publique. Faits et chiffres. Chiffres-clés 2017, Ministère de l'Action et des comptes publics, 2017.

Le salaire net moyen dans la FPT est de 2 219 € contre 2 495 € dans la FPE et 2 239 € dans la FPH; à titre de comparaison, en France, le salaire net moyen dans le secteur privé est de 2 250 €.

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 lois et règlements, 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 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.

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 vingthuit 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 : <u>www.cnfpt.fr</u>), 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 1^{er} 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 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.

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 d'activité – 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 du 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 professionnel 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 D'ACTIVITÉ

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 d'activité ».

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.

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 CLéA6, 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.

 $[\]hbox{6-CL\'eA est un α nouveau α certificat de connaissances et de comp\'etences professionnelles:} \\ \underline{ \hbox{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).

⁶⁻ CLéA est un « nouveau » certificat de connaissances et de compétences professionnelles : https://www.certificat-clea.fr

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 à la différence de 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 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 de 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 propres plus 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 préférable 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

Depuis 1992, les élus locaux français bénéficient d'un droit à la formation pour « faciliter l'exercice de leur mandat ». Remises à l'ordre du jour sur les agendas politiques à plusieurs reprises, les données concrètes sur ce droit s'avèrent pourtant difficiles à mobiliser, aussi bien en terme de contenu de formation, de tarifs que d'organismes formateurs. Les rares informations disponibles donnent à voir un droit sous-utilisés.

Selon le ministère de l'Intérieur français, entre 2002 et 2008, les dépenses moyennes consacrées à la formation étaient de 6,61 millions d'euros pour les communes, 1,7 pour les départements et 2,63 pour les régions, représentant respectivement 0,6 % du montant des indemnités totales de fonction des élus municipaux contre 1,4 % pour les départements et 4,2 % pour les régions, loin des 20 % maximum autorisés par la loi. Le désintérêt supposé de ce droit pouvant être au principe de la faible connaissance de son organisation, l'étude de la formation des élus locaux, ré-instituée dans le contexte historique de l'espace local français, témoigne pourtant de l'émergence d'un droit « controversé » qui s'est institutionnalisé aux travers de débats qui lui ont donné la forme qu'il revêt actuellement. Ainsi, pour comprendre pleinement ce que représente le fait que les élus locaux français puissent se former durant leur mandat, il convient de restituer la genèse de ce droit dans l'épaisseur sociale et historique qui l'a porté et qui a participé à le définir.

C'est armée de cette vision d'ensemble ainsi que de la représentation qui caractérise les élus locaux français qu'une présentation des modalités organisationnelles et matérielles de ce droit pourra être complète.

A. DE L'ÉMERGENCE D'UN ESPACE POLITIQUE LOCAL À LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT À LA FORMATION POUR LES ÉLUS LOCAUX

La France a longtemps adopté un mode de gouvernement dit « centraliste ». Hérité d'une histoire monarchique et aristocratique, cette organisation du pouvoir autour d'un État central a été sauvegardée à la suite de la Révolution Française de 1789 pour asseoir une autorité républicaine menacée par la guerre civile et les coalitions monarchiques européennes. Ce sera notamment dans une volonté de contrôle du territoire que l'Assemblée Constituante créera quelques 44 000 communes et 83 départements, l'importance numérique étant perçue comme un moyen de brider la puissance économique et démographique des espaces locaux10 pour se prémunir contre de possibles révoltes.

Cette « méfiance » vis-à-vis de l'autonomie locale perdurera jusqu'à l'institutionnalisation de la Troisième République Française (1871-1940) qui mettra fin à la désignation des maires par le gouvernement ou le préfet. Sans toutefois donner une liberté totale aux administrations locales, la tutelle nationale s'amenuise pour laisser place à des systèmes d'élections au suffrage direct des conseils municipaux et généraux.

⁷⁻ En 2002 par l'intermédiaire des lois n°2002-276 dites de « démocratie de proximité » et en 2015 avec l'instauration par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015du Droit Individuel à la Formation (DIF) mobilisable par les élus.

⁸⁻ M. Navarre, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », Formation emploi [En ligne], 128 | octobre-décembre 2014, mis en ligne le 14 janvier 2015, consulté le 28 janvier 2018. URL : http://formationemploi.revues.org/4310.

⁹⁻ E. Norbert, la société de cour, Flammarion, champ essais, Paris, 2008

¹⁰⁻ A-C Douillet, R Lefebvre, « Sociologie politique du pouvoir local », Collection Universitaire, Armand Colin, Paris, 2017.

Également, au travers de l'adoption d'une clause générale de compétence, une certaine marge de manœuvre est reconnue à ces administrations pour gérer, sous réserve d'un contrôle *a priori* du préfet, certaines affaires locales.

Dans cette situation d'accroissement des libertés locales, la reconnaissance d'une « formation » pour les élus locaux reste encore inenvisageable. Premièrement, parce que la fin de la sélection des exécutifs locaux par les différents gouvernements n'a pas fondamentalement bouleversé les modes d'administrations des notables locaux et que, même si le recours au suffrage universel a participé à faire entrer dans les affaires locales une population socialement moins homogène 11, l'exercice des mandats est resté globalement gratuit jusqu'à l'après-guerre 12 et très largement indéfini 13 jusque dans les années 1970.

Si la famille des collectivités s'agrandira encore avec l'émergence des régions et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans la période d'après-guerre (1950-1970), ces administrations demeurent encore à cette époque dans le rôle « d'enfants mineurs de la République »14 dont la gestion reste majoritairement sous domination nationale. Sans céder à une vision simpliste des rapports de pouvoir entre le « centre » et les « périphéries », ce sont les lois dites de décentralisation de 1981 et 1982 qui donnent véritablement le statut de « collectivité territoriale » aux différentes administrations locales qui acquièrent une personnalité morale ainsi que de nouvelles compétences propres créant de ce fait les conditions matérielles et légales d'une autonomie locale encadrée par la loi.

C'est dans ce contexte propice aux territoires et à leurs représentants qu'un débat sur la reconnaissance d'un « statut » pour les élus locaux (re)devient politiquement visible. Le constat opéré par la majorité des parlementaires reconnaît que les fonctions locales ont historiquement échappé à toute formalisation juridique, faisant de cet exercice une activité peu régulée.

Également portée par des rassemblements d'élus locaux depuis les années 1970, une triple demande est formulée ; les élus doivent pouvoir bénéficier de suffisamment de temps pour exercer leur mandat, ils doivent pouvoir le faire dans une sécurité matérielle acceptable tout en ayant accès à des formations qui leurs permettent de « mieux » faire face aux délégations qu'ils reçoivent15.

De telles demandent, qui rapprochent objectivement la fonction d'élu local d'une situation professionnelle « classique », vont déclencher de vifs débats entre les partisans d'une reconnaissance du « métier » d'élu local et les opposants de la « professionnalisation » d'un engagement Républicain « sacré » qui ne peut souffrir d'être « contenu » par des considérations matérielles « profanes ». Ces discussions vont tendre à réaffirmer l'idée traditionnellement admise que les charges locales sont des « honneurs » bénévoles et désintéressés.

C'est notamment cette conception du mandat local qui rend impossible la présence d'une formation initiale pour les élus locaux.

¹¹⁻ M. Offerlé, « La profession politique XIX-XX siècles », Collection Socio-Histoires, Belin, Paris, 1999.

¹²⁻ P. Lehingue, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques », les débats parlementaires sur le statut de l'élu local (décembre 1991-janvier 1992) in M. Offerlé, « La profession politique XIXe-XXe siècles », Collection Socio-Histoires, Belin, Paris, 1999.

¹³⁻ P. Lehingue, « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques », Op Cit, pp 132-133.

¹⁴⁻ F. Scanvic, « Le « statut » de l'élu local », loi n°92-108 du 3 Février 1992, Collection Dalloz, Paris, 1994

¹⁵⁻ J. Hardy, « Le métier d'élu local : de quels droits ? » in J. Fontaine et Ch. Le Bart, « Le métier d'élu local », Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1994

Cette dernière entrerait en contradiction avec la « mythologie républicaine » française qui ne conçoit pas d'autres conditions que celui du suffrage universel pour désigner les représentants du peuple. La prise en compte « officielle »16 de l'origine sociale ou du parcours scolaire pour accéder aux responsabilités locales serait perçue comme une rupture du principe « d'égalité » entre les citoyens.

Finalement adoptée, la loi n° 92-108 du 3 Février 1992 ne créera pas véritablement un « statut » pour les élus locaux mais disposera pour une « facilitation de l'exercice des mandats locaux » en refusant l'idée d'un salaire pour les élus mais en augmentant leurs indemnités, en créant un véritable droit d'absence pour les élus employés tout en reconnaissant un droit d'accès à une formation qui réponde aux « besoins » des élus locaux.

B. LA FORMATION DES ÉLUS: UN DROIT INDIVIDUEL

La formation « continue » des élus locaux français est instituée par la loi n° 92-108 du 3 Février 1992₁₇ et trouve sa codification dans le code général des collectivités territoriales dont les articles R. 1221-1 à R. 1221-22 fixent les modalités d'exercice₁₈. Elle a été renforcée par les lois n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération communale₁₉, n° 2002-276 du 27 Février 2002 relative à la démocratie de proximité ainsi que par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 instaurant un droit individuel à la formation pour faciliter le retour sur le marché de l'emploi après l'exercice d'un mandat.

La formation est reconnue comme un droit que chaque élu peut mobiliser « librement ». En effet, la législation ne délimite aucune durée obligatoire de formation, laissant l'exercice de ce droit à la discrétion des élus. Ainsi, en théorie, un élu local peut tout aussi bien ne jamais se former durant la période de son ou ses mandats que participer à autant de séances de formation qu'il souhaite. La seule limite horaire prévue étant celle d'un plafond de dépenses autorisées pour les collectivités locales. Effectivement, bien que la loi française lui reconnaisse un caractère individuel 20, ce sont les collectivités locales qui supportent les dépenses relatives à ce droit.

Après chaque élection, le nouveau conseil élu doit déterminer une « orientation » collective vis-à-vis de la formation souhaitée pour ses membres et ouvrir des crédits compris entre un minimum 2 % et un maximum 20 % de l'ensemble des indemnités de fonction des élus, faisant des dépenses de formation un poste de dépense obligatoire. En plus de la formation en elle-même, ces crédits couvrent l'ensemble des dépenses relatives au déplacement ainsi qu'au séjour qu'engendre l'exercice de ce droit.

¹⁶⁻ Nous savons sociologiquement que l'accès aux positions électives, tout comme le rapport à la politique de manière plus générale, est déterminé par des facteurs sociaux qui préservent les charges locales ainsi que la participation militante à une certaine partie de la population. Cependant, une telle réalité n'est que rarement reconnue. Voir sur ce sujet Daniel Gaxie, « le Cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique», collection sociologie politique, le Seuil, Paris, 1978 ainsi que « Les logiques du recrutement politique », in Revue française de science politique, année 1980, volume 30, n°1, pp. 5-45 du même auteur.

¹⁷⁻ Articles L. 2123-12 pour les élus municipaux, L. 3123-10 pour les élus départementaux (nommés anciennement « généraux »), L. 5215-16, L.5216-10 et L. 5214-8 pour les élus membres de communautés urbaines, d'agglomérations et de communes.

¹⁸⁻ Pour une présentation précise de l'état de la formation des élus locaux en 2012, se reporter au rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n°94 (2012-2013) du 31 octobre 2012.

¹⁹⁻ Ainsi que son décret n° 2000-318 du 7 Avril 2000

²⁰⁻ En effet, c'est à l'élu de choisir sa formation et l'organisme qui la lui dispensera. Dans une telle situation, les collectivités locales ne choisissent pas les contenus et les tarifs des formations par une procédure « classique » de marché public qui pourtant prévaut pourtant dans l'achat de service par des institutions publiques.

Cependant, la loi va plus loin et statue également sur le cas des élus employés. En effet, la particularité de la structuration de l'échelon local français fait que la majorité des communes (3/4) sont peuplées de moins de 1 000 habitants21 et qu'un nombre non négligeable de mandats ne demandent pas une activité à plein temps. Une grande majorité d'élus locaux doit donc cumuler l'engagement électif avec une occupation professionnelle. La capacité des élus à pouvoir s'absenter de leur poste de travail pour bénéficier de leur droit à la formation a donc été attachée au principe de la reconnaissance d'un « congé de formation » que les élus salariés ou fonctionnaires peuvent formuler à leur employeur et dont tout refus doit être dûment motivé.

Les pertes de revenus engendrées par l'exercice de ce droit sont compensées par les collectivités locales dans une limite de 18 jours22 par élus et indépendamment du nombre de mandats occupés simultanément. Néanmoins, pour que ces différentes prises en charge puissent s'appliquer dans le cadre réglementaire, la collectivité doit s'assurer au préalable que l'organisme de formation choisi par l'élu dispose d'un agrément du ministère de l'Intérieur qui l'autorise à dispenser une telle formation.

Dans le cas contraire, la collectivité ne pourra débloquer les fonds fléchés pour la formation et c'est l'élu qui devra prendre en charge la totalité des coûts engendrés. Cette restriction du financement public de ce droit se comprend restituée dans la législation relative au financement de la vie politique en France23.

De manière générale, les collectivités françaises sont soumises au pouvoir adjudicateur qui les oblige à mettre en place des commissions d'appel d'offre pour acheter des biens ou services. Elles doivent justifier que leurs achats répondent bien à l'intérêt commun et que les dépenses engagées correspondent à l'état de l'offre et de la demande du marché.

D'un autre côté, la loi du 11 Mars 1988 établit que toute les personnes morales de droit public ont interdiction de financer une association ou un parti politique, les seules sources de financement devant provenir des partis politiques eux-mêmes, de l'État ou des personnes physiques. Face à une telle législation, les collectivités territoriales ne pouvaient pas financer le droit à la formation de la manière dont il a été pensé. Car, premièrement, aucune des associations tenues par des élus ou émanant de partis politiques n'étaient autorisées à bénéficier de ce financement public et deuxièmement, la procédure de passation de marché public remettait en cause l'individualité de ce droit.

Finalement, la loi de 1992 aménagera la législation en limitant le financement public du droit à la formation aux seuls organismes reconnus par l'État, après un avis consultatif du Conseil national la formation des élus locaux (CNFEL25).

²¹⁻ INSEE. URL: https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280737

²²⁻ Indemnités calculées sur la base des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'État et non sur le salaire réel de l'élu. De plus, cette limite journalière vaut pour la participation de la collectivité locale au remboursement de ce droit. Au-delà de 18 jours, l'élu local peut toujours participer à des formations mais en participant lui-même aux frais engendrés.

²³⁻ M. Guillaume, « Pouvoir municipal et financement de la vie politique », Pouvoirs, N°73, 1995

²⁴⁻ Le pouvoir adjudicateur est chargé de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et de signer les marchés.

²⁵⁻ Site internet du CNFEL : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/conseil-national-formation-des-elus-locaux-cnfel

C. UN MARCHÉ RÉGULÉ PAR L'ÉTAT

Dans une volonté officielle de garantir « la qualité et le pluralisme » de la formation des élus locaux, l'idée d'une intervention de l'État dans le marché de la formation est une mesure reprise des premiers rapports parlementaires qui pointaient les dangers à laisser un tel enjeu démocratique subir les rapports de force marchands ainsi que l'investissement d'acteurs non souhaités 28.

Cette volonté, instituée par la loi n° 92-108 du 3 Février 1992, pose comme double principe que le gouvernement français se garde, d'une part, la capacité de moduler l'offre de formation selon les modalités qu'il aura lui-même défini tout en gardant un droit de regard sur les formations suivies par les élus de la République Française. Ainsi, chaque organisme désireux de proposer des formations envers les élus locaux doivent au préalable déposer une demande d'agrément auprès de l'organe consultatif rattaché auprès du ministère de l'intérieur ; le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) qui rendra à un avis motivé sur l'acceptation ou le refus de la délivrance de cette autorisation d'exercer.

Concrètement, le CNFEL a pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus et de réguler, au travers de ce prisme, les demandes et les renouvellements d'agréments des organismes qui se proposent de les former. Pour ce faire, ce conseil est composé de 24 membres nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur pour un mandat de trois ans renouvelable. La moitié de l'effectif est représenté par des élus locaux désignés après consultation des associations représentatives (Association de Maires de France, Association des Régions de France).

L'autre moitié est composée de personnalités « dites » qualifiées, comprenant un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des comptes, désignés par leurs administrations respectives, de quatre professeurs provenant du milieu de l'Enseignement supérieur (nommés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) ainsi que six personnalités extérieures choisies par le ministre de l'Intérieur de manière discrétionnaire, selon leurs compétences et expériences dans la gestion des affaires locales (généralement d'anciens chefs d'exécutifs locaux). Chaque organisme doit donc ainsi déposer trois dossiers de demande ou de renouvellement d'agrément dans la préfecture à laquelle il est soumis. Après avoir accusé de la bonne réception des dossiers complets pour instruction, le préfet transmet un dossier de l'organisme demandeur au secrétariat du CNFEL accompagné d'un avis permettant de contextualiser cette demande dans l'état général de l'offre de formation déjà présente sur le territoire.

Placé au sein de la direction générale des collectivités territoriales dans la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale, et plus précisément dans les services du Bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux, le secrétariat du CNFEL29 instruit les dossiers reçus. Cette instruction sert officiellement à préparer les réunions du CNFEL pour que les membres élus puissent rendre un avis au ministre de l'Intérieur.

²⁶⁻ Rapport Girard de 1977 et les rapports Debarge de 1982 et 1990

²⁷⁻ Le coût des formations étant un facteur pris en compte par le législateur pour mesurer un accès le plus large à l'ensemble des élus locaux, principalement ceux membres des petites communes.

²⁸⁻ Ici les groupes sectaires développant des « formations » sur le « développement personnel » sont particulièrement visés.

²⁹⁻ Cette analyse se base sur une enquête ethnographique menée pendant plusieurs mois au sein du secrétariat du CNFEL Au moment de l'enquête (Juin 2017), le secrétariat du CNFEL est composée d'une secrétaire de catégorie A assistée d'un étudiant de Master 2 en droit public recruté en tant qu'apprenti avec le concours d'une secrétaire de catégorie C. La division du travail est arbitraire et doit être justifiée devant l'administrateur civil responsable du bureau des élus.

Cependant, ce travail a également pour fonction de permettre à l'administration centrale de se constituer son propre avis, en dehors de la consultation du CNFEL, prenant en compte des directives politiques conjoncturelles qui peuvent jouer officieusement sur les décisions prises. Les membres du CNFEL et du secrétariat vont avoir pour rôle de juger si les formations proposées sont pertinentes pour les élus locaux, si les formateurs semblent suffisamment expérimentés dans les questions relatives à la gestion locale, dans quelle mesure l'organisme est capable d'accueillir en son sein les élus, si les tarifs ne sont pas trop élevés, etc. Dans l'absolue, le ministère dispose de 14 thèmes regroupant 27 arguments faisant office de motifs de refus standardisés. Ainsi, même s'il est rare que le ministre s'écarte de l'avis rendu par le CNFEL, il demeure que c'est l'administration ministérielle qui dispose du monopole de l'avis définitif qui accordera ou refusera la délivrance de l'agrément. Toutefois, pour limiter les possibles excès de pouvoir, un recours contentieux peut être formulé par les organismes déboutés devant le tribunal administratif qui pourra, s'il le juge nécessaire, obliger les services du ministère à réévaluer les motivations de leur décision. Une fois agréé, un organisme qui reçoit sa première autorisation dispose de deux ans avant de devoir présenter un nouveau dossier de renouvellement par la même procédure précitée pour ensuite bénéficier de quatre ans d'exercice par renouvellement d'agrément.

Au 15 juin 2017, il y avait 193 organismes de formation agréés ou en cours d'agrément. Majoritairement, ces organismes sont des entreprises privées (SAS, SARL) ou des associations dirigées par des élus31 (associations thématiques, géographiques ou partisanes) ainsi que quelques établissements publics d'enseignement supérieur. S'il semble à première vue que les élus sont les acteurs les plus présents sur ce marché, l'investissement du secteur privé s'accroît toutefois depuis quelques années à l'image des demandes de premier agrément (140 entre 2015 et 2016) dont 70 % émanent de structures privées à visée commerciale32. Néanmoins, il apparaît qu'entre 2015 et 2016, le taux de refus pour les premiers agréments est plus important que pour celui des renouvellements à raison de 58 % de refus pour les premières demandes contre 17 % pour les renouvellements. Au travers de ces chiffres, il apparaît que le CNFEL a tendance à restreindre l'entrée du marché de la formation au profit des organismes déjà présents. Toutefois, outre ces quelques éléments diffusés dans les rapports d'activités du CNFEL, il apparaît qu'une connaissance concrète de la réalité de la formation des élus n'existe pas.

D. LES LIMITES DU DROIT ACTUEL

Si officiellement les élus locaux français ont droit à une formation, il apparaît néanmoins que ce droit rencontre des limites. Premièrement, le marché ouvert par le droit à la formation est régulé par une institution qui peut être qualifiée à la fois de « myope », « d'amnésique » qui ne dispose pas de moyen pour assurer un contrôle réel. Myope, car ni le CNFEL, ni le secrétariat du ministère ne disposent de données exhaustives centralisées leur permettant d'avoir une vue d'ensemble précise du fonctionnement concret de ce droit ou de la structuration du marché.

³⁰⁻ Les motifs de refus peuvent porter sur les statuts de l'organisme qui ne mentionnent pas explicitement la formation pour les élus, sur une mauvaise offre de formation, un faible bilan pédagogique (pour les renouvellements), une confusion entre information et formation, un public visé trop large, des formations trop précises ou au contrainte trop floues, un risque de confusion entre les différentes activités de l'organisme, des tarifs trop élevés, une durée jugée inadéquate des formations, des moyens humains, financiers et techniques, pédagogiques insuffisants, ainsi que sur l'identité du dirigeant de l'organisme.

³¹⁻ J. Petaux. L'école des maires. Les associations d'élus locaux. In: Politix, vol. 7, n°28, Quatrième trimestre 1994. pp. 49-63

³²⁻ Rapports d'activité du CNFEL : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-dactivite

Amnésique étant donné le fort « turn-over » qui touche les administrateurs civils qui ne restent pas plus de 3 ans en moyenne dans leur poste tout comme les secrétaires chargés du secrétariat. La mémoire institutionnelle et les procédures routinisées se transmettent difficilement et doivent souvent être déduites des documents laissés par les anciennes équipes ou tout simplement être réinventées. Sans moyen de contrôle réel du fait que le secrétariat, tout comme le conseil, ne basent leurs décisions que sur les dossiers communiqués par les organismes, l'agrément ne reposant que sur un aspect déclaratif dont la véracité est impossible à vérifier par le ministère qui ne dispose d'aucune procédure de contrôle. De plus, alors que le CNFEL est officiellement mandaté par la loi pour « définir les orientations générales de la formation des élus », il s'avère que la réflexion sur une telle définition n'a jamais été entreprise ; les membres du CNFEL reconnaissant construire leur décision sur un « faisceau d'indices » qui repose largement sur les motifs standardisés de refus.

Cette difficulté à définir simplement ce que doit être une « bonne » formation pour les élus locaux tient en grande partie du fait que le statut « d'élu local »33 regroupe un ensemble de situations qui n'ont en commun que d'être assimilées à un espace « infranational »34. En effet, est reconnu comme « élu local », toute personne désignée pour siéger dans les hémicycles des 35 416 communes, 12 610 intercommunalités, 101 départements métropolitains (96) et d'outre-mer (5) ainsi que des 18 régions métropolitaines (13) et d'outre-mer (5). Différentes en terme de tailles et de responsabilités, le droit à la formation se trouve donc face à un paradoxe ; d'un côté il doit garantir un droit similaire à des élus qui n'ont pas les mêmes besoins tout en répondant aux « besoins » des élus sans pour autant casser leur unité35.

Pour l'instant, l'esprit des lois en vigueur tend à privilégier l'unité de la fonction à la défaveur des petites collectivités qui peinent à garantir un droit réel de formation à leurs élus à cause du seuil de 20 % du montant des indemnités totales des élus très rapidement atteint du fait de la faiblesse de leurs finances générales. Enfin, ce droit semble encore difficilement accessible à des élus qui déclarent ne pas disposer de suffisamment de temps pour s'y consacrer ou qui ignorent tout simplement son existence36.

Ainsi, même si la formation des élus locaux peut être considérée comme garantie et fortement protégée par l'État français, il demeure qu'une connaissance réelle de son fonctionnement et de son utilisation reste méconnue dans la mesure où il est impossible de connaître l'identité et le nombre exacte d'élus se formant par années, les organismes et les thèmes choisis, l'identités des formateurs, les frais engagés etc.

Plus généralement, l'idée que les élus locaux se forment « sur le tas »37 demeure encore largement dans les esprits profanes et scientifiques, ce qui contribue à placer la question de la formation dans un angle mort des réflexions et des études sur le métier politique local.

Pourtant, la constitution d'un « véritable » état des lieux ainsi que la formulation de perspectives pour améliorer les conditions d'exercice de la formation dispensée aux élus locaux dépend pourtant de la capacité à pouvoir disposer de ces informations.

³³⁻ B. Betsch, le statut de l'élu local, Droit Mode d'emploi, éditions MB Formation, Paris, 2003.

³⁴⁻ A-C Douillet, R Lefebvre, « Sociologie politique du pouvoir local », Op cit.

³⁵⁻ J. Hardy, « Le métier d'élu local : de quels droits ? », op cit p. 58

³⁶⁻ Etude Consultation sur la formation des élus, SOFRES, Juillet 2001.

³⁷⁻ J. Lagroye, « Être du métier ». In: Politix, vol. 7, n°28, Quatrième trimestre 1994. pp. 5-15

CONCLUSION

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

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.), <u>Droit de la fonction publique</u>, Précis Dalloz, 7e éd., 2012.

Chapus (R.), <u>Droit administratif général</u>, Montchrestien, Précis Domat droit public, tome 2, 15e éd., 2001.

Colin (F.), <u>Droit de la fonction publique</u>, Gualino, Collection « Mémentos LMD », 4e éd., 2016.

Dord (O.), Droit de la fonction publique, PUF, Collection « Thémis droit », 3e éd., 2017.

Forges (de) (J.-M.), <u>Droit de la fonction publique</u>, PUF, Collection « Droit fondamental », 2e éd., 1997.

Hamon (F.) et Ricci (R.), <u>Droit et gestion des fonctions publiques</u>, LGDJ, Collection « Systèmes », 2 éd., 2016.

Lachaume (J.-F.), <u>La fonction publique</u>, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 4º éd., 2017.

Laubadère (de) (A.) et Gaudemet (Y.), <u>Traité de droit administratif</u>, LGDJ, tome 5, 12e éd., 2000.

Melleray (F.), <u>Droit de la fonction publique</u>, Economica, Collection « Corpus droit public », 4e éd., 2017.

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.

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 Ministres 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.

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.

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.

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.

Trosa (S.), La formation des fonctionnaires territoriaux en France, RFAP, 1986, n°38, p. 227-239. Wolikow (J.), Formation professionnelle dans le secteur public : du nouveau et du flou, AJDA, 2017, n°30, p. 1718-1724.

Zhu (G.), La formation des fonctionnaires de l'Etat chinois. De l'instruction politico-idéologique à la formation professionnelle, RFAP, 1993, n° 66, p. 289-298.

BIBLIOGRAPHIE

II - Bibliographie (Pierre Camus-Lutz)

A) Articles/Ouvrages

Betsch (B.), Le statut de l'élu local, Droit Mode d'emploi, éditions MB Formation, Paris, 2003.

Douillet (A.-C.), Lefebvre (R), *Sociologie politique du pouvoir local*, Collection Universitaire, Armand Colin, Paris, 2017.

Guillaume (M.), Pouvoir municipal et financement de la vie politique, Pouvoirs, N°73, 1995.

Gaxie (D.), Le Cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique, collection sociologie politique, le Seuil, Paris, 1978.

Gaxie (D.), Les logiques du recrutement politique, in Revue française de science politique, année 1980, volume 30, n°1, pp. 5-45.

Hardy (J.), Le métier d'élu local : de quels droits ?, in Fontaine (J.) et Le Bart (Ch.), Le métier d'élu local, Logiques politiques, L'harmattan, Paris, 1994.

Lagroye (J.), Être du métier, Politix, vol. 7, n°28, 4e trimestre 1994, pp. 5-15

Lehingue (P.), Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques, Les débats parlementaires sur le statut de l'élu local (décembre 1991-Janvier 1992), in Offerlé (M), La profession politique XIXe-Xxe siècles, Collection Socio-Histoires, Belin, Paris, 1999.

Navarre (M.), Les inégalités dans la formation des élus locaux, Formation emploi [En ligne], 128 | octobre-décembre 2014, mis en ligne le 14 janvier 2015, consulté le 28 janvier 2018. URL: http://formationemploi.revues.org/4310.

Norbert (E.), La société de cour, Flammarion, Champ essais, Paris, 2008.

Offerlé (M.), La profession politique XIX-XX siècles, Collection Socio-Histoires, Belin, Paris, 1999.

Petaux (J.), L'école des maires. Les associations d'élus locaux, Politix, vol. 7, n°28, 4e trimestre 1994. pp. 49-63.

Scanvic (F.), Le « statut » de l'élu local, loi n°92-108 du 3 Février 1992, Dalloz, Paris, 1994.

B) Autres

Etude Consultation sur la formation des élus, SOFRES, Juillet 2001.

Loi n°92-108 du 3 Février 1992

Loi n°99-586 du 12 juillet 1999

Loi n°2002-276 du 27 Février

Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015

Rapport Girard, 1977

Rapports Debarge 1982 et 1990.

Rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n°94 (2012-2013) du 31 octobre 2012.

Rapports d'activité du CNFEL : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-dactivite

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

Par Ulaş Bayraktar, PhD, Kültürhane-Mersin

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.

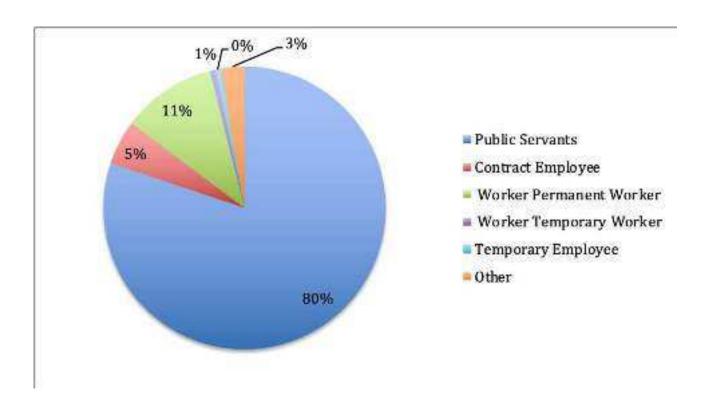
L'article 117 de la Constitution de 1961 prévoit que les qualités, la désignation, les responsabilités, les compétences, les droits, les obligations, les salaires, la rémunération ainsi que les autres questions de ressources humaines doivent être fixés par la loi. La loi n° 657 sur les agents du service 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.

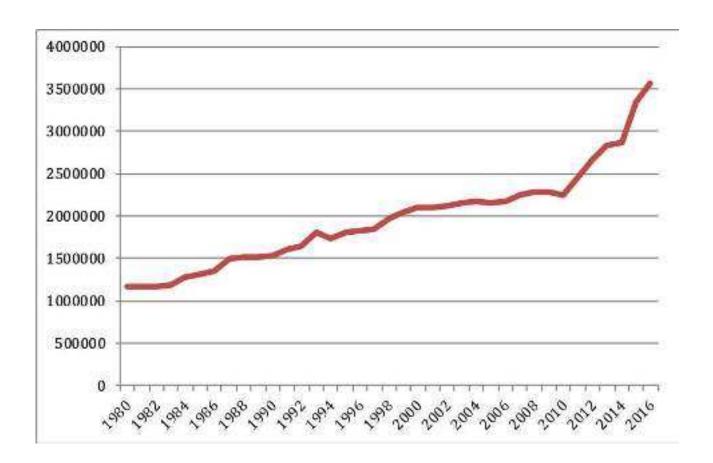
Figure 1 : Répartition des différents statuts des agents du service public (2016)



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 sur la population active est passé de 9,3 % en 2003₁ à 9,6 % en 2011₂ et 11,6 % en 2016₃. 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.





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.

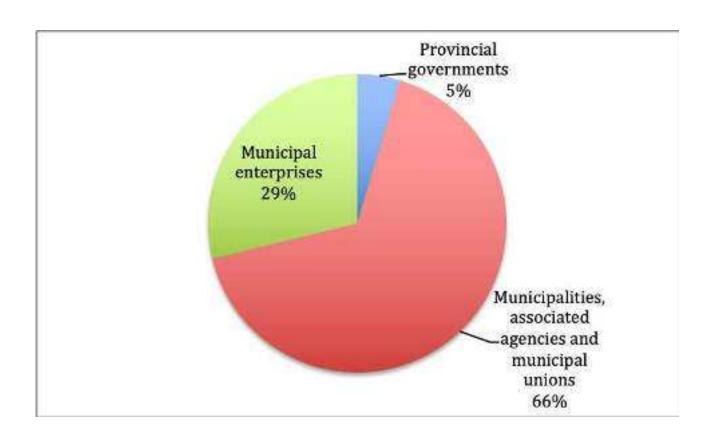
^{2- &}lt;u>http://www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo.do?istab_id=1538</u>, consulté le 22 mai 2017.

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 municipalités 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 ou à des entreprises créées et gérées par les municipalités, et soumises au droit privé.

Figure 3 : Répartition des différents statuts des agents locaux du service public (2016)



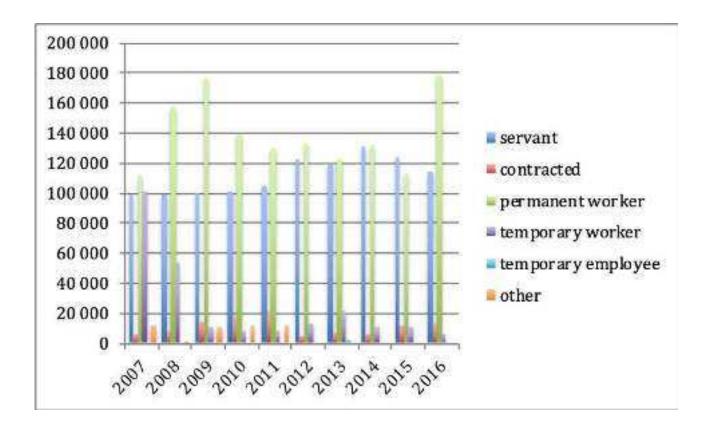
Source : http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri (2016), consulté le 24 mai 2017.

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 municipalités illustre nettement le fait que les gouvernements locaux préfèrent fonctionner comme des entités privées.

300 000
250 000
200 000
150 000
100 000
2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

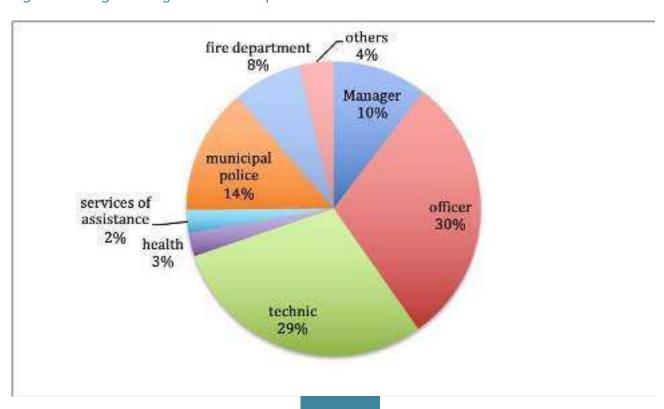
Figure 4 : Nombre d'employés des différents organes du gouvernement local entre 2007 et 2016

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 locaux. 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 locaux



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 couverts4 | 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.

PI AN 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-gouverneurss.

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. 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 | |
| municipalités métropolitaines) | |
| Chef du protocole (dans les | |
| municipalités) | |
| Chef de la population pour le district | |
| central | |
| Employés du service de supervision et | |
| de coordination des investissements | |
| (dans les municipalités 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/

<u>Taşra%20Teşkilatı%20Hizmet%20İçi%20Eğitim%20Planı.pdf</u>, 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 fondamentaux ; 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 gouvernoratz.

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 municipalité et fournit gratuitement les supports de formation, le déjeuner et les collations. Les municipalités 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 environnementales.

•Programmes de formation des municipalités ;

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 municipalités 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 municipalités ou de l'Union.

À l'instar de l'Union nationale, des unions régionales ainsi que des associations liées» 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 internationales10.

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 municipalités 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 en mai 2017, 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 YÖNETİMLERDE HİZMET İÇİ EĞİTİM. Ankara: Tepav yay.

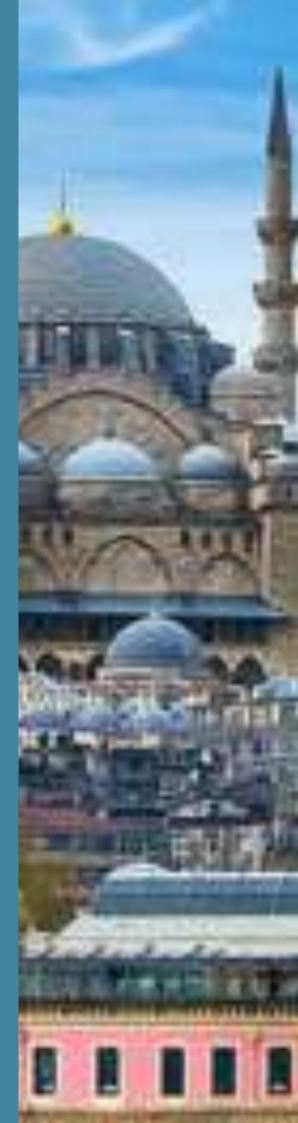
Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi, Kuram, Siyasa, Uygulama. Ankara: TODAIE yay.

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

Membres de l'Union Européenne depuis le 1^{er} septembre 2007, la Roumanie et la Bulgarie sont deux pays situés dans l'Europe Centrale, dont la forme de gouvernement est la République, et ce, depuis la chute du régime socialo-communiste de 1989₁.

Les dispositions de l'article 1 de la Constitution roumaine du 8 décembre 19912 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 bicéphale3 –, 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. Il reste que les deux États sont organisés selon le principe de la séparation et de l'équilibre des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire4.

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 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. 1 ^{er}) 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) |

Tant en Roumanie qu'en Bulgarie l'organisation administrativo-territoriale bénéficie d'une 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 de la loi n° 215 du 23 avril 2001 relatives à l'administration locale, corroborée entre autres par la loi n° 351 du 6 juillet 2001 relative à l'approbation du plan d'aménagement du territoire national et l'ordonnance gouvernementale n° 53 du 24 janvier 2002 relative au statut-cadre des unités administrative territoriales, fixent les sous-divisions administrative territoriales ainsi que les conditions dans lesquelles le changement de leur statut peut intervenir. 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 régionss; 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- 28} régions et 264 communes.

| | Roumanie | | Bulgarie |
|--------------|--|---------------|--------------------|
| Communos | 3210 | 2 891 rurales | 264 communes |
| Communes | | 319 urbaines | (municipalities) |
| Départements | 41 + la ville cap | - | |
| | 8 régions de développement (sans personnalité morale) | | 28 régions |
| 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. Le cadre normatif de la formation est construit autour de deux types de formations classique, initiale et continue, dont l'évolution historique de l'encadrement légal actuellement en vigueur diffère sensiblement en Roumanie (I) et en Bulgarie (II).

I. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS 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 besoin de renforcement de la formation non seulement des agents publics mais aussi des élus locaux (B).

A. L'INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX : DE SES ORIGINES À AUJOURD'HUI

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 vive (1), le système actuellement en vigueur regroupe plusieurs catégories d'agents publics et d'élus locaux, pourtant soumis à des régimes juridiques distincts (2).

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, 756pp.

1. BREF REGARD HISTORIQUE

Même si l'intérêt pour la formation des agents publics roumains remonte bien avant la création de la « Grande » Roumanie, le 1er décembre 19187, 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, ce n'est pas de même en ce qui concerne la loi n° 95 du 14 juin 1925 pour l'unification administrative de l'État roumains. 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.

Presque une décennie plus tard, les dispositions de l'article 237 de la loi administrative n° 569 du 26 mars 1936, 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 le, 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 affectés10.

⁷⁻ 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.

⁸⁻ En ligne sur : http://lege5.ro/Gratuit/gezdiobthe/legea-nr-95-1925-pentru-unificarea-administrativa, consulté le 15 janvier 2016.

⁹⁻ En ligne sur : http://lege5.ro/Gratuit/gezdiobvga/legea-administrativa-nr-569-1936, consulté le 16 janvier 2016.

¹⁰⁻ 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 en Roumanie : entre tradition et modernisation. Regard comparé à partir de l'exemple français, soutenue le 9 février 2017, Université de Lille, Droit et Santé, pp. 478-484.

En matière de formation continue, c'est la loi n° 2 du 18 mars 1971 relative au perfectionnement professionnel des « travailleurs »11 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 exercées12.

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.

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, dont les fonctionnaires publics soumis aux dispositions de la loi n° 188 du 8 décembre 1999 relative au statut des fonctionnaires publics et les agents contractuels (fonctionnaires) soumis aux dispositions du Code de travail et de la loi n° 286 du 23 mars 2011₁₃.

L'évolution du nombre de fonctions publiques et des fonctionnaires publics entre 2012-2016

| 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 |

Source: ANFP, Rapport relatif au management de la Fonction publique roumaine sur 2016, Bucarest, 2017, 31p.

¹¹⁻ Nom générique pour désigner toute personne salariée, indépendamment du domaine de travail.

¹²⁻ Condurache (G.), op. cit., pp. 478-484.

¹³⁻ La décision n° 286/2011 relative à l'approbation du Règlement-cadre concernant les principes généraux d'occupation d'un poste vacant ou temporairement vacant correspondant aux fonctions contractuelles et les critères de promotion en grade ou en échelons professionnels supérieurs du personnel contractuel du secteur public rémunéré sur des fonds publics.

Le régime juridique des élus locaux repose aussi sur plusieurs actes normatifs dont la loi n° 215 du 23 avril 2001 relative à l'administration publique locale, la loi n° 393 du 28 septembre 2004 concernant le statut des élus locaux, ainsi que 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 23 de la loi n° 215 du 23 avril 2001 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 du conseil départemental.

Aux termes de l'article 25 du même acte normatif, 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. Les dispositions du premier alinéa de l'article 2 de la loi n°393 du 28 septembre 2004 comptent, dans la catégorie des élus locaux, le(s) maire(s) adjoint(s) ainsi que les présidents adjoints du conseil départementaux, même s'ils ne sont pas élus au suffrage universel.

Le nombre de conseillers peut varier, aux termes de l'article 29 de la loi n° 215 du 23 avril 2001, 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 des habitants d'une commune rurale ou urbaine | Nombre des 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 3° section de la loi n° 188 du 8 décembre 1999, intitulée « *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.

¹⁴⁻ Article 24 de la loi n° 215/2001.

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)₁₅ (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 16, mais aussi dans la diplomatie, dans la magistrature ou dans d'autres domaines du secteur public 17.

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'État18. 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 syndicales19. 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.

¹⁵⁻ http://www.snspa.ro/.

¹⁶⁻ Être nommé dans une fonction publique de l'Administration centrale ou locale.

¹⁷⁻ Article 2 de la DG n° 183 du 20 mars 1991.

¹⁸⁻ Conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 1 de la DG n° 542 du 21 juillet 1995.

¹⁹⁻ 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 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 (l'article 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, il devait rembourser les dépenses de scolarisation21.

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 200922. 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 publique23, ou encore, les managers publics.

Les compétences de l'INA en matière de formation initiale restent toutefois très restreintes, elles ne concernent en principe que la formation des hauts fonctionnaires publics que l'INA est censé scolariser pendant deux ans. L'INA aurait dû recevoir la première promotion de futurs hauts fonctionnaires publics courant 2017.

²⁰⁻ Comme les maires par exemple.

²¹⁻ Article 8 de l'OUG n° 81 du 7 juin 2001 relative à la création de l'Institut national d'administration.

²²⁻ 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.

²³⁻ Maires, présidents des conseils départementaux, conseillers des conseils locaux ou départementaux etc.

Ce qui n'a pas été possible, compte tenu du fait que le processus de réorganisation et de transfert d'attributions de l'ANFP vers l'INA et ses antennes régionales n'est pas encore achevé.

In fine, concernant la formation des élus locaux, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 41 de la loi n° 393/2004 concernant le statut des élus locaux réglementent 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 administratives24.

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 50 de la loi n° 188 du 8 décembre 1999 consacrent la double nature juridique de la formation professionnelle25 de droit et d'obligation. En effet, aux termes de ces dites dispositions, les fonctionnaires publics roumains ont « le droit et l'obligation d'améliorer continuellement leur formation professionnelle »26. Afin d'assurer la garantie du droit à la formation, les dispositions de l'article 51 du Statut 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 2 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 publique27, 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 suivis28.

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.

²⁴⁻ Alinéa 3 de l'article 41 de la loi n° 393 du 28 septembre 2004.

²⁵⁻ 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 ».

²⁶⁻ 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.

²⁷⁻ A contrario, le seul accord du chef de service ne suffit pas pour financer une formation à l'initiative du fonctionnaire public.

²⁸⁻ Sauf si une autre durée d'engagement était prévue

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'article 52 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.

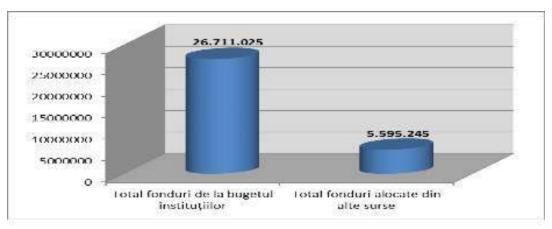
b. Les institutions responsables de la formation continue

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 formations.

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)30

²⁹⁻ ANFP, Raport privind formarea/perfectionarea profesionala a functionarilor publici (Le rapport relatif à la formation/perfectionnement professionnels des fonctionnaires publics), 2015, p. 6.

³⁰⁻ 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.

En matière de formation, et ce, jusqu'à ce que l'INA redevienne fonctionnel, l'ANFP est responsable aussi de la formation continue des hauts fonctionnaires publics, des fonctionnaires publics de direction, ainsi que des jeunes fonctionnaires publics qui aspirent à devenir managers publics, des jeunes diplômés d'études universitaires ou des fonctionnaires publics d'exécution de l'Administration centrale. De ce fait, l'ANFP est chargée non seulement de l'élaboration, en collaboration avec les institutions publiques bénéficiaires, de la stratégie de formation continue des fonctionnaires publics, mais aussi du devoir de surveiller et d'évaluer son application.

Depuis 2009, l'année de suppression de l'INA et du transfert de ses attributions à l'ANFP, cette dernière a assumé l'obligation de la mise en place annuelle du programme de formation spécialisé dans l'administration publique. D'une durée de deux ans, il s'adresse aux jeunes diplômés (licence) de moins de 30 ans qui souhaitent bénéficier d'un accès rapide à la Fonction publique. D'autres programmes de formation, dont la durée n'excède pas une année, concernent les fonctionnaires publics de moins de 33 ans et ayant tout au plus 7 ans d'expérience, ainsi que les fonctionnaires publics de direction31. Les fonctionnaires peuvent aussi bénéficier, par les soins de l'ANFP, des formations dont la durée ne dépasse pas 90 jours. En effet, l'ANFP est tenu d'organiser régulièrement des sessions de formations de ce type. L'objectif de ces sessions de formation concerne la mise à niveau des hauts fonctionnaires publics, ainsi que des fonctionnaires publics de direction et d'exécution de l'Administration centrale. Les fonctionnaires, ayant suivi des programmes de formation auprès de l'ANFP, bénéficient, en fin de formation, d'un certificat de formation signé par le président de l'ANFP.

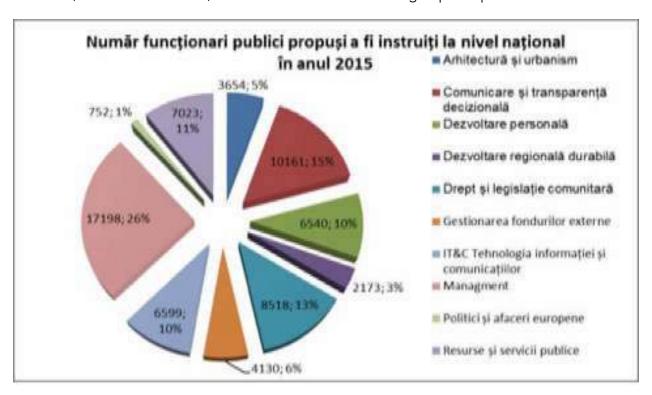


Fig. Les options de perfectionnement des fonctionnaires publics au niveau national sur 2015 (Source : ANFP, Rapport relatif à la formation des fonctionnaires publics, 2015, p. 7)32.

³¹⁻ Lettres g) et h) des articles 5 et 6 de la HG n° 1000 du 2 août 2006.

³²⁻ Le nombre des fonctionnaires publics proposés pour différentes formations au niveau national en 2015 : carré bleu - architecture et urbanisme ; carré rouge - communication et transparence décisionnelle ; carré vert - développement personnelle ; carré lilas - développement régional durable ; carré bleu - droit et législation communautaire ; carré orange - la gestion des fonds externes ; carré rose - management.

Enfin, l'ANFP a pour compétence l'organisation des séminaires et conférences sur des thématiques liées à l'Administration publique centrale et locale.

Si la formation continue des fonctionnaires de toutes les catégories de l'Administration centrale est assurée par l'ANFP, la formation des fonctionnaires de l'Administration locale est organisée par les sept centres régionaux de formation continue de l'ANFP qui siègent à Craiova, Calarasi, lasi, Cluj-Napoca, Constanta et Timisoara, et auxquels s'ajoute aussi le centre régional de Bucarestas.

Les centres régionaux de formation continue organisent en principe des sessions de formation dans la limite de 90 jours pour les fonctionnaires publics et les personnels contractuels qui œuvrent au sein des autorités de l'Administration locale34. En effet, les programmes de formation des centres régionaux ne concernent pas les seuls fonctionnaires publics, soumis aux dispositions de la loi n° 188 du 8 décembre 1999 relative au statut des fonctionnaires publics, mais aussi les fonctionnaires non titulaires. Les fonctionnaires, ayant suivi les formations d'un centre régional, reçoivent un certificat signé par le directeur du centre régional. Comme l'ANFP, les centres régionaux de formation continue peuvent organiser des séminaires et des conférences sur des thématiques intéressant l'administration locale, de même qu'ils peuvent procéder à l'élaboration des études, des projets ou des publications en matière d'administration publique. Les dispositions de l'article 19 de la DG n° 1000 du 2 août 2006 consacrent également le droit des centres régionaux à collaborer avec d'autres institutions du domaine de l'administration locale, en Roumanie ou à l'étranger. Les mêmes dispositions légales réglementent l'obligation des centres régionaux de transmettre semestriellement à l'ANFP des rapports d'activités.

Le site de l'ANFP renvoie, pour les programmes de formation de 2017, à l'Institut National d'Administration (INA), qui, en vertu de l'OUG 23 du 16 juin 2016, a repris cette année toutes les attributions de l'ANFP en matière de formation.

In fine, il est important de préciser que l'ANFP et ses centres régionaux font souvent appel à des prestataires extérieurs accrédités préalablement pour proposer différents modules de formation aux agents publics, élus locaux compris. Concernant ces derniers, les dispositions de l'article 51 de la loi n° 393/2004 concernant le statut des élus locaux consacrent le devoir de parfaire leur formation dans le domaine de l'administration publique locale, et ce, en participant régulièrement aux cours de formation et de perfectionnement organisés par les institutions agréées à cet effet.

³³⁻ Article 18 de la DG n° 1000 du 2 août 2006.

³⁴⁻ Parmi les différentes catégories de personnels bénéficiaires des programmes de formation des centres régionaux, les dispositions de l'article 19 de la DG n°1000 du 2 août 2006 énumèrent :

^{-«} Les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'institution préfectorale ainsi que des services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration centrale de spécialité des unités administrative territoriales, à l'exception des fonctionnaires qui entrent dans la catégorie des hauts fonctionnaires publics ;

⁻Pour les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'appareil propre des conseils locaux et départementaux, ainsi que pour les services locaux subordonnés à ces derniers ... ».

³⁵⁻ La liste des partenaires, prestataires de formation, approuvée par l'ANFP en 2016 regroupe 23 entités dont : l'Association du Collège de l'Administration (Asociatia Colegiului de Administratie publica), Public Research SRL (société à responsabilité limitée), Trivento, l'Association « Centre National du Training » (Asociatia Centrul National de Training), Saral Expert Consult SRL, Step Up Performance SRL, Formatica SRL, le centre de formation continue SRL (Centrul de Formare Continua SRL), Harrison Training Partener SRL, Inspire Partener SRL, la Fondation « Chambre d'Arbitrage et de Médiation » de lasi (Fundaţia « Camera de Arbitraj şi Mediere » laşi), As Training Solutions SRL, Neiriama Training Solutions SRL, Adminpedia SRL, Masters Advisory SRL, l'Association « Centre deformation continue et évaluation des compétences dans le domaine de l'assistance sociale » (Asociaţia Centrul de Formare Continuă şi Evaluare a Competenţelor în Asistenţă Socială), Chindia Form Consulting SRL, Silena Consulting SRL, Regional Center for European Studies SRL, Olimp Net SRL, Argo Professional Training SRL, Asociaţia Română pentru Transparenţă,, Dast Training Center SRL (http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2016/Formare/grila/Lista%20parteneri%20de%20formareANFP_2016.pdf, consulté le 7 septembre 2017).

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.

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. BREF REGARD HISTORIQUE

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, suite au traité de paix de San Stefano, signé le 3 mars 187836, 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 suite à 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.

1. 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 . 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 villecapitale Sofia compte 49 conseillers.

| Nombre des 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 contractuel. 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 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 locales41.

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.

A. 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 FORMATON 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'économie42.

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 Bulgarie43. En effet, selon une étude, lancée en 2007 par le Réseau des associations des collectivités locales du sud-est de l'Europe (NALAS44), si la présence de la Fédération roumaine des collectivités locales en matière de formation est des plus discrète45, 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. 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'État47.

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) a été créé en 2000 par les dispositions de l'article 35 a 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 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 35 a 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 européenss.

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, Municipalité 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 semblent 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.