

# LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

---

LES EXEMPLES DES  
SYSTÈMES DE CARRIÈRE  
D'ÉTATS UNITAIRES

---

## LE CAS DES ÉTATS BALTES

# LE SYSTÈME DE FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX ET DES ÉLUS LOCAUX EN ESTONIE, EN LETTONIE ET EN LITUANIE

## ESTONIE :

*Par Rodolphe Laffranque, PhD, Faculty of Law, University of Tartu*

## LETONIE :

*Par Iveta Reinholde, Associate Professor, Political Sciences, University of Latvia*

*Et Ieva Daniela Beinarovica*

*Et Aleksandra Vonda*

## LITUANIE :

*Par Algirdas Astrauskas, Professor, Institute of Public administration, Mykolas Romeris University*

Malgré de grandes disparités sur les plans ethnolinguistique et culturel, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont trois États européens unis dans une histoire commune et dans un destin partagé, notamment en raison de leur situation géographique qui les associe habituellement sous le terme de « pays baltes ». Ces trois Républiques, petites de par leur taille et leur population, ont en commun d'avoir accédé la même année (en 1918) à l'indépendance, d'avoir été annexées et occupées par l'URSS pendant près d'un demi-siècle, d'avoir recouvré leur indépendance au début des années 90 suite à l'effondrement de l'Union soviétique et d'avoir activement mené une politique de rapprochement vers l'Occident qui les a amenées, entre autres, à devenir membres, la même année, de l'OTAN (29 mars 2004) et de l'Union européenne (1<sup>er</sup> mai 2004).

L'organisation administrative territoriale de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie est globalement similaire dans la mesure où elles constituent trois États unitaires décentralisées avec un seul niveau de collectivités territoriales (le niveau communal), dont les autorités, élues au suffrage universel direct, gèrent leur administration de façon autonome. Le bon fonctionnement de ces pouvoirs publics locaux repose sur les moyens matériels, financiers et humains, dont ils disposent mais aussi sur une utilisation, correcte et régulière, de ces ressources par le personnel qui les compose. Seuls une capacité, un savoir-faire et des connaissances adéquats des élus locaux et des agents publics locaux peuvent leur permettre de gérer au mieux, pour leurs collectivités, les affaires dont ils ont la charge.

Le présent article entend présenter séparément le système de formations des élus locaux et des agents publics locaux, mis en place dans chacun des pays baltes.

## I. L'ESTONIE

Pour mieux saisir les tenants et les aboutissants du système estonien de formations des agents publics locaux (APL) et des élus locaux, il nous paraît essentiel, au préalable, de prendre du recul sur le sujet et d'introduire le cadre général dans lequel se place ce système.

Ainsi, nous donnerons, tout d'abord, un aperçu du secteur public estonien, de sa composition et des données chiffrées relatives aux personnes qui y sont employées. Il conviendra, ensuite, de rappeler le contexte actuel du fonctionariat estonien, lequel a connu une importante réforme en 2013. Après quoi, nous exposerons le cadre légale et réglementaire de la fonction publique estonienne en nous concentrant, plus spécifiquement, sur les seuls textes qui sont les plus pertinents aux fins du présent article. Une fois ces questions traitées, nous aborderons dans le détail la présentation du système de formations des APL et des élus locaux.

La formation des APL sera étudiée sous deux angles. En premier lieu, celui de la formation initiale. Sachant qu'il n'existe, en Estonie, aucune école particulière, ni aucun cadre éducatif spécifique pour la formation des futurs APL, il s'agira ici d'examiner les qualifications requises pour entrer dans la fonction publique territoriale. En second lieu, il s'agira de se pencher sur le dispositif existant en matière de formation continue des APL. Le dernier point abordé concernera la question de la formation des élus locaux.

### A. LES CHIFFRES DE RÉFÉRENCE ET LA COMPOSITION DU SECTEUR PUBLIC ESTONIEN

L'Estonie compte actuellement un peu plus de 1,3 million d'habitants pour une superficie d'environ 45 300 km<sup>2</sup>. En 2016, sa population active était de 691 400, dont 47 700 était sans emploi, soit un taux de chômage de 6,75 %<sup>1</sup>.

#### 1. Le secteur public estonien et ses agents

Selon les derniers chiffres officiels de 2016<sup>2</sup>, le nombre total de personnes travaillant dans le secteur public (en estonien : *avalik sektor*) estonien s'élevait à 132 900.

En Estonie, le secteur public se divise en deux branches, l'une comprenant le secteur gouvernemental (en estonien : *valitsussektor*) et l'autre, toutes les structures qui ne rentrent pas dans la catégorie du secteur gouvernemental (en estonien : *muu avalik sektor*). Le secteur gouvernemental est ce qui correspond à la notion d'administration publique (APU). Elle constitue la branche la plus importante, en termes de nombre de travailleurs, puisqu'elle emploie actuellement 88 % du personnel du secteur public, soit 116 700 personnes. Les 12 % restant entrent dans la catégorie des autres établissements du secteur public, à laquelle appartiennent par exemple les établissements publics d'enseignement (écoles, universités).

---

1- Selon l'Office estonien des statistiques, communiqué de presse du 14 février 2017. Disponible en ligne (en estonien) à l'adresse <https://www.stat.ee/pressiteade-2017-019> (consulté le 21/08/2017).

2- Toutes les données statistiques figurant ici et se rapportant à l'année 2016 proviennent du rapport sur la fonction publique pour 2016, publié par le ministère estonien des finances. Avaliku teenistuse 2016.a. aruanne [Rapport sur la fonction publique pour 2016] (trad. de l'auteur). Disponible en ligne (en estonien) à l'adresse <http://www.fin.ee/doc.php?115625> (consulté le 22/08/2017).

## 2. L'administration publique (APU) estonienne et ses agents

Le secteur gouvernemental, compris au sens d'administration publique, se divise en trois sous-ensembles : le gouvernement central (en estonien : *keskvalitsus*), les entités d'autonomie locale (en estonien : *kohaliku omavalitsuse üksused*) et les administrations de sécurité sociale (en estonien : *sotsiaalkindlustusfondid*).

Le gouvernement central, correspondant à l'administration étatique, est formé de cinq ensembles d'entités, parmi lesquels on trouve les organes de puissance publique (en estonien : *ametiasutused*), les organismes gérés par les organes de puissance publique (en estonien : *hallatavad asutused*), les fondations (en estonien : *sihtasutused*), les personnes morales de droit public (en estonien : *avalik-õiguslikud juriidilised isikud*) et les sociétés commerciales et associations à but non lucratif (en estonien : *äriühingud ja mittetulundusühingud*). Selon les statistiques de 2016 du ministère estonien des Finances, le nombre d'agents travaillant pour le gouvernement central atteignait 54 029, soit 46 % du personnel des APU.

Les entités d'autonomie locale englobent un ensemble de quatre structures différentes, parmi lesquelles figurent, comme pour le gouvernement central, les organes de puissance publique, les organismes gérés par les organes de puissance publique, les fondations et les sociétés commerciales et associations à but non lucratif. Les agents relevant du secteur des collectivités locales comptent actuellement parmi les plus nombreux des APU (53 %). En 2016, ils étaient au nombre de 61 857.

Les administrations de Sécurité sociale (la caisse d'assurance maladie et la caisse d'assurance chômage) employaient, selon les derniers chiffres du ministère des Finances, 848 agents.

## 3. La fonction publique estonienne et ses agents

Pour éviter tout risque de confusion, il convient de souligner que la notion estonienne de fonction publique est plus étroite que celle d'administration publique, appelée en estonien « secteur gouvernemental ». En effet, elle ne prend en compte que les organes de puissance publique (*ametiasutused*), de niveau aussi bien étatique que territorial. En 2016, le nombre d'agents travaillant dans la fonction publique (fonctions publiques étatique et territoriale confondues) était de 28 513. Si l'on prend les deux fonctions publiques séparément, il y avait en 2016, 22 879 agents pour la fonction publique étatique et 5 634 agents pour la fonction publique territoriale.

Toutefois, les personnes employées dans la fonction publique (étatique ou territoriale) n'ont pas toutes le même statut. Certaines, en majorité, sont des fonctionnaires, à savoir des agents titulaires de la fonction publique placés dans une situation légale et réglementaire de droit public. Les autres sont des agents contractuels, c'est-à-dire des employés régis par un contrat de travail comme les employés du secteur privé.

Toutes fonctions publiques confondues, il y avait en Estonie, selon les dernières statistiques, 20 050 fonctionnaires (70 % de l'ensemble des agents de la fonction publique) et 8 463 agents contractuels. Dans la fonction publique territoriale, le nombre d'agents titulaires était, en 2015, de 3 269 (soit plus de 55 % de l'ensemble des APL) et celui de contractuels est de 2 521.

Parmi les 213 collectivités territoriales que compte l'Estonie en 2016, on observe que quatre d'entre elles concentraient 36,5 % des agents de la fonction publique territoriale. Il s'agit des villes de Tallinn, Tartu, Narva et Pärnu. Les 209 collectivités restantes employaient 3 577 APL, ce qui fait une moyenne d'environ 17 APL par collectivité locale restantes.

L'Estonie distingue deux types de fonction publique. L'une, que l'on peut appeler fonction publique de droit commun, est composée des agents relevant de la loi sur la fonction publique (voir *infra*). Elle englobe les agents de la fonction publique étatique et territoriale. La seconde fait intervenir des agents de la fonction publique spécialisée, relevant de lois spécifiques les concernant. Font partie de cette fonction publique de « *lex specialis* », les agents de l'office de police et des garde-frontières (*politsei- ja piirivalveamet*), les militaires d'active, les sapeurs-pompiers, les surveillants pénitentiaires, les diplomates, ainsi que les corps de fonctionnaires placés, du fait de la Constitution, sous statut spécial comme les magistrats du siège et ceux du parquet.

## B. LE CONTEXTE ACTUEL DU FONCTIONNARIAT EN ESTONIE : LA GRANDE RÉFORME DE 2013

En 2013, la fonction publique estonienne a connu une réduction importante de ses effectifs ou plus précisément du nombre de ses fonctionnaires suite à la mise en place de la réforme portée par la nouvelle loi sur la fonction publique (en estonien : *avaliku teenistuse seadus*, abr.: ATS). Celle-ci a donné une définition plus stricte de la notion de fonctionnaire, réduisant ainsi le cercle de ceux pouvant en faire partie. Dès lors, beaucoup de personnes travaillant dans la fonction publique ont perdu leur statut de fonctionnaire contre un statut de salarié, équivalent à celui de travailleur du secteur privé. Notons qu'une personne exerçant un emploi dans le secteur public estonien ne peut avoir le statut de fonctionnaire que si elle est employée par un organe (étatique ou territorial) de puissance publique et donc appartenant à la fonction publique.

La réforme de 2013 marque globalement un abandon de plusieurs éléments de la fonction publique de carrière au profit d'une fonction publique de métier et de façon générale, un rapprochement avec une conception privatiste du travail. Ce phénomène touche aussi bien la fonction publique étatique que la fonction publique territoriale.

Les modifications que cette réforme a apportées concernent, dans les grandes lignes :

- le système d'évaluation des fonctionnaires<sup>4</sup> qui a été simplifié, rendu plus clair et plus efficace ;
- le système des rémunérations qui est devenu plus transparent (avec une publication en ligne du montant des rémunérations des fonctionnaires) et mis sur un même pied d'égalité que celui du secteur privé (avec la prise en compte des questions liées au marché de l'emploi, à la responsabilité professionnelle et à la compétitivité) ;

3- Rapport sur la fonction publique pour 2016, *op.cit.*, p. 9

4- La nouvelle loi sur la fonction publique a mis un terme au système d'attestation pour le remplacer par l'entretien d'appréciation et de développement professionnel (en estonien : *arengu- ja hindamisvestlus*) qui a lieu obligatoirement chaque année entre la personne employée dans la fonction publique et son supérieur hiérarchique direct. Cet échange a pour but d'apprécier les résultats atteints à la lumière des objectifs fixés lors de l'entretien précédent. Il est l'occasion de faire un bilan de l'activité de l'agent, d'évaluer son niveau de performance, d'envisager des mesures à prendre pour améliorer celles-ci (comme par exemple une formation) et de définir des objectifs pour l'année à venir.

- les garanties sociales des fonctionnaires, étant donné que dorénavant l'agent ne peut plus obtenir de congés supplémentaires, que la durée des congés est fixée à un maximum de 35 jours calendaires et que le délai de préavis de licenciement a été réduit.

## B. LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ESTONIENNE

Le statut des fonctionnaires estoniens est principalement régi par la « loi sur la fonction publique » (ci-après « ATS ») adoptée, dans sa nouvelle version, le 13 juin 2012. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013, l'ATS représente le cadre légal aussi bien de la fonction publique d'État que celle relative aux collectivités territoriales. Comme il a été dit plus haut, l'ATS forme le tronc commun régissant tout le fonctionnariat en Estonie et auquel se réfèrent les lois relatives aux corps de fonctionnaires appartenant à des catégories professionnelles particulières comme les agents de police, les agents des douanes, les militaires d'active ou encore les magistrats du siège et ceux de parquet.

Les droits et obligations réciproques entre le fonctionnaire et l'administration à laquelle il est rattaché, procèdent de l'ATS et non d'un contrat de travail. Sur ce point, l'article 3 de l'ATS dispose que la « loi sur le contrat de travail » (en estonien : *töölepingu seadus*) qui régit les relations de travail du secteur privé, ne s'applique pas aux fonctionnaires, sauf si la loi sur la fonction publique en dispose autrement. La loi sur le contrat de travail et les autres textes législatifs applicables dans les relations de travail de droit privé régissent, précise l'ATS, le statut des agents contractuels employés par l'administration publique, c'est-à-dire environ 30 % des agents de la fonction publique.

L'article 2 de l'ATS prévoit que les dispositions de cette loi ne s'appliquent qu'aux agents publics (fonctionnaires) à l'exclusion notamment des élus, à moins qu'une loi en dispose autrement. Ainsi, il convient de souligner, à propos de la fonction publique locale estonienne, que les règles inscrites dans la loi sur la fonction publique concernent en principe les agents publics locaux, et exceptionnellement, si la loi l'autorise, les élus locaux (membres du conseil communal et membres du gouvernement communal).

L'article 5 de l'ATS institue un rapport de service et de loyauté de droit public entre le fonctionnaire et son administration de rattachement (étatique ou territoriale) dans l'exécution de ses missions. La relation de droit du travail, qui lie l'agent contractuel avec l'administration dans laquelle il est employé, ne peut avoir pour objet, aux termes de la loi, que d'apporter un soutien à la réalisation d'activités de puissance publique, mais jamais pour effectuer de telles activités.

---

5- La nouvelle loi sur la fonction publique (RT I, 06.07.2012, 1) remplace celle qui avait été adoptée le 25 janvier 1995 et qui était en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Une traduction en anglais de la loi est disponible sur le site du journal officiel de la République estonienne à l'adresse : <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515122016001/consolide> (consulté le 14.07.2017).

## D. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX

### 1. La formation initiale des APL

#### Aucune formation initiale particulière n'est requise pour les APL

L'ATS conditionne l'accès à la fonction publique aux personnes ayant, au minimum, terminé avec succès le second cycle de l'enseignement secondaire (en estonien : *keskharidus*)<sup>6</sup>. Cette condition posée à l'article 14 al. 1<sup>er</sup> de l'ATS vaut tant pour la fonction publique étatique que pour la fonction publique territoriale. Au vu des statistiques du ministère des Finances, il apparaît cependant que ce niveau d'étude minimal requis est dépassé dans la grande majorité des cas. Qui plus est, la fonction publique estonienne est de tous les secteurs professionnels celui qui comptabilise le plus de travailleurs titulaires d'un diplôme universitaire. En 2016, 76 % des agents de la fonction publique estonienne sont diplômés de l'université, contre 40 % parmi toute la population active.

L'article 14, alinéa 3, *in fine*, de l'ATS dispose aussi qu'il appartient à chaque collectivité territoriale de définir elle-même les compétences qu'elle exige pour occuper un poste d'APL en son sein. Cette liberté, qui résulte du droit à l'autonomie des collectivités locales, n'interdit pas à ces dernières d'appliquer le règlement du gouvernement relatif au niveau d'étude, à l'expérience professionnelle et aux connaissances des langues étrangères qui sont requis des agents de la fonction publique<sup>7</sup>, celui-ci ayant une valeur facultative pour les collectivités territoriales.

Or, si l'on prend séparément les deux fonctions publiques, on s'aperçoit que la proportion d'agents ayant un diplôme universitaire est supérieure dans la fonction publique territoriale. 64 % des APL ont terminé des études universitaires avec succès, contre 59 % pour les agents de la fonction publique étatique. Cette différence s'explique, en grande partie, du fait que les statistiques relatives à la fonction publique étatique englobent les corps de fonctionnaires spécialisés (policiers, pompiers, garde-frontières, surveillants pénitentiaires, etc.), pour la plupart desquels un niveau universitaire n'est pas requis.

#### Le cas particulier du secrétaire général de mairie

Parmi les agents publics locaux, le « secrétaire général de mairie » (en estonien : « *vallasekretär* » pour les communes rurales ou « *linnasekretär* » pour les villes) est un haut fonctionnaire municipal, qui doit justifier d'une formation initiale particulière pour pouvoir exercer ce poste. En vertu de l'article 55, alinéa 2, de la loi sur l'organisation des collectivités territoriales<sup>8</sup>, celui-ci doit, pour pouvoir être nommé par le maire, être âgé au moins de 21 ans et être titulaire d'un diplôme de juriste (niveau licence ou master). Une expérience professionnelle de deux ans dans la fonction publique (étatique ou territoriale) n'est exigée que pour les candidats titulaires d'une licence en droit.

6- Il s'agit de l'une des trois conditions minimales prévues par la loi. Les deux autres étant, d'une part, d'avoir la nationalité estonienne et, d'autre part, de maîtriser la langue estonienne.

7- En estonien : Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded

8- Loi sur l'organisation des collectivités territoriales (en estonien : *kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*), RT I 1993, 37, 558

La loi donne encore la possibilité aux personnes non diplômées en droit de se porter candidat au poste de secrétaire général de mairie, si elles sont détentrices du certificat d'aptitude professionnelle délivré par la commission professionnelle des secrétaires généraux de mairie et, si elles ont exercé une fonction au sein de l'administration d'État ou communale pendant au moins deux ans.

## 2. La formation continue des APL

### Les règles relatives à la formation continue des APL

Chaque collectivité publique estonienne est responsable de la gestion de son personnel et notamment des mesures à prendre pour permettre à ses agents d'améliorer leur niveau de connaissances et de savoirs pour l'exécution de leurs tâches professionnelles. Cette liberté d'action est encadrée par les règles posées dans la loi sur la fonction publique et dans le règlement du gouvernement portant sur l'organisation de la formation des fonctionnaires (en estonien : « *Ametnike koolituse kord* »). Toutefois, en application du principe de l'autonomie locale, ce règlement, de portée obligatoire pour les administrations de l'État, ne constitue qu'un cadre indicatif et facultatif pour les collectivités territoriales<sup>9</sup>. Chaque commune est néanmoins en droit, en vertu de l'ATS, d'établir une telle réglementation régissant l'organisation de la formation dispensée pour leurs agents.

À côté de la mobilité, à savoir l'affectation pour une durée limitée d'un agent dans un autre service ou une autre administration, la formation est, aux termes de l'ATS, l'un des deux principaux moyens dont dispose l'administration pour améliorer les compétences professionnelles de l'agent.

L'administration a l'obligation de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour permettre aux personnes qu'elle emploie de maintenir un niveau de connaissances et de compétences suffisant pour effectuer les missions qu'elle lui donne. De cette obligation, inscrite à l'article 31, alinéa 1<sup>er</sup> de l'ATS, découle le fait que chaque administration soit tenue d'inscrire dans son budget des fonds spécialement destinés aux dépenses en faveur de la formation continue de ses agents. En 2016, les collectivités territoriales estoniennes ont dépensé 1,3 million d'euros pour la formation continue de leurs agents, ce qui correspond globalement à 1,5 % de leur budget salarial. Depuis 2010, on constate par ailleurs une progression constante de ces dépenses, si l'on met de côté l'année 2013 qui marque un léger recul.

Quant aux agents publics, ceux-ci sont tenus par la loi (art. 31, al. 2 de l'ATS), d'adopter une attitude positive vis-à-vis de leur administration, afin de parfaire leurs compétences et leurs savoirs professionnels. À l'égard des agents publics, la formation continue constitue à la fois un droit et une obligation.

---

<sup>9</sup>- Art. 10, al. 4, 1<sup>e</sup> phrase, ATS

<sup>10</sup>- Rapport annuel sur la fonction publique pour 2016, *op.cit.*, p. 42.

Globalement, la loi sur la fonction publique pose une double obligation s'agissant de la formation continue. L'une s'adresse à l'administration pour proposer des formations continues, l'autre aux agents publics pour suivre de telles formations. Si la décision d'effectuer une formation continue peut intervenir à n'importe quel moment durant l'année, l'instant privilégié pour cela est le jour de l'entretien d'appréciation et de développement professionnel qui a lieu tous les ans. L'ATS indique que, dans le cadre de cet échange entre l'agent et son supérieur hiérarchique, l'un ou l'autre peut considérer la nécessité de suivre un apprentissage pour l'acquisition de compétences et de connaissances complémentaires.

Dans tous les cas, seul le supérieur hiérarchique direct de l'agent ou son chef de service peut décider si l'agent doit ou non suivre une formation continue. Ainsi, le droit des agents publics de perfectionner leurs savoir-faire professionnels n'est pas absolu. Il doit être concilié avec la liberté de l'administration de faire droit à la demande des agents en la matière. Une autre restriction du droit des agents publics concerne le fait qu'ils ne peuvent pas exiger de l'administration de participer à des formations continues qui coûtent très chères en argent et en temps (voir *infra* à propos des « formations mobilisant d'importantes ressources »).

Toutes les dépenses liées à la formation continue des agents publics sont prises en charge par l'administration. Aussi, la formation continue étant assimilée à du temps de travail, les agents, qui en suivent une, continuent de percevoir leur revenu (art. 31, al. 10 de l'ATS).

### [Le cas particulier des « formations mobilisant d'importantes ressources »](#)

La formation mobilisant d'importantes ressources (en estonien : *ressursimahukas koolitus*) est une catégorie de formation professionnelle continue faisant l'objet d'une réglementation spécifique dans la loi sur la fonction publique.

#### **La définition d'une « formation mobilisant d'importantes ressources »**

Selon l'ATS, une formation continue peut être qualifiée de formation mobilisant d'importantes ressources si elle répond à deux critères alternatifs : l'un est d'ordre temporel, l'autre d'ordre financier. Il peut s'agir de formations :

- dont la durée totale dépasse les 90 jours calendaires et pour lesquelles l'agent consacre, pendant cette période, une grande partie de son temps de travail en étant en formation ;
- dont le montant total dépasse d'au moins 5 fois le salaire minimum, tel qu'il est fixé par la loi sur le contrat de travail. Le salaire minimum brut étant actuellement égal à 470 euros, une formation continue qui coûterait au moins 2 350 euros serait classée dans la catégorie des formations mobilisant d'importantes ressources.

#### **Les contraintes liées au suivi d'une « formation mobilisant d'importantes ressources »**

Lorsqu'un agent public est amené à suivre une formation mobilisant d'importantes ressources, l'administration à laquelle il appartient peut ou, dans certains cas, doit conclure avec lui un contrat administratif qui stipule qu'il est dans l'obligation de travailler pour ladite administration au plus pendant trois ans (art. 32 al. 2 ATS). Aux termes de l'article 32 al. 3 de l'ATS, l'obligation de conclure un tel contrat s'impose à l'administration lorsque le montant de la formation envisagée est supérieur à 100 fois le salaire minimum pour un emploi à temps plein (fixé actuellement à 470 euros).

## D. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

À notre connaissance, aucune étude approfondie ne s'est penchée jusqu'à présent sur la question de la formation des élus locaux d'Estonie. Aussi, nous ne disposons d'aucune statistique officielle concernant le niveau de formation initiale des 2 951 élus locaux que compte aujourd'hui l'Estonie. Un manuel à l'attention des élus locaux a toutefois été publié en 2016 à l'initiative et avec le soutien du ministère estonien de l'Intérieur (intitulé en estonien : « *KOV volikogu liikme käsiraamat* »)<sup>11</sup>.

Les élus locaux estoniens n'ont pas un droit spécifique à la formation au cours de leur mandat. Aucune règle n'existe ou est en voie d'être adoptée à ce sujet en Estonie. Les élus sont simplement libres de suivre toute formation, à leurs frais et sur leur temps de travail, qu'ils jugent nécessaire pour exercer correctement leurs fonctions.

## II. LA LETTONIE

Notre but est d'examiner la formation des agents publics locaux en Lettonie ces 20 dernières années à la lumière de la réforme et de la modernisation administratives. Nous expliquerons les tendances générales en matière de formation dans l'administration publique, ainsi que leurs causes principales liées à la gestion de la formation héritée du processus de réforme. L'expérience de la Lettonie concernant la mise en place d'un système de formation des agents publics peut s'avérer utile, car les chercheurs s'appuient essentiellement sur l'expérience occidentale pour expliquer les effets de la Nouvelle gestion publique, alors que la complexité des réformes effectuées en Europe de l'Est et centrale va bien au-delà des théories et explications les plus répandues<sup>12</sup>. Bien que cette présentation soit principalement axée sur les élus locaux de Lettonie, nous étudierons le système de formation des agents publics dans son ensemble, car ce n'est qu'ainsi que nous pourrions expliquer les décisions gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines et de formation dans le pays.

### A. LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS

La loi initiale sur la fonction publique (1994) était destinée à rétablir la bureaucratie wébérienne classique avec un système complexe de catégories de qualification et de rémunération. Elle résultait d'une synthèse de l'expérience lettone d'avant la Seconde guerre mondiale et de l'expérience allemande. Toutefois, cette loi n'a pas été mise en application en raison de plusieurs facteurs. Le modèle bureaucratique traditionnel était un échec de par son manque de flexibilité l'empêchant de s'adapter à l'évolution des circonstances. En outre, la confiance dans l'administration publique était au plus bas au début des années 90.

Les pressions internes en faveur d'une modernisation de l'administration publique combinées aux pressions externes de la communauté internationale ont contribué à l'essor de la Nouvelle gestion publique en tant que principale idéologie réformatrice en Lettonie.

---

11- Également consultable à l'adresse [haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/11/kov\\_volikogu\\_liikme\\_kasiraamat\\_2015.pdf](http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/11/kov_volikogu_liikme_kasiraamat_2015.pdf)

12- Harald KOHT et Iveta REINHOLDE, « From Pre-Weber to Post-NPM: Challenges to Modernization of Public Administration in Latvia and Norway ». Dans : GAJDUSCHEK Gyorgy, KOVAČ Polona (Éd.), *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, 2015, p. 75-96.

Les problèmes de sous-traitance, l'octroi d'un plus grand pouvoir discrétionnaire aux dirigeants du secteur public et la gestion des relations avec les clients étaient les points clés du programme de réforme des années 90.

En ce qui concerne la formation des agents publics aux niveaux national et local, la Lettonie appliquait une approche décentralisée en laissant ce domaine se soumettre à la loi du marché. Ainsi, en plus des possibilités de formation financées par l'État, les organismes publics avaient toute latitude pour se procurer des services de formation sur le marché si cela était nécessaire et s'ils avaient les moyens d'en assumer les frais.

À l'origine, le recrutement dans la fonction publique était censé avoir lieu aussi bien au niveau national que local et bénéficier d'une approche unifiée en matière de rémunération et de formation, d'examens d'entrée et de niveaux de qualification. La décentralisation s'étant produite avant la réforme de la fonction publique (en 1993), il s'est avéré qu'un nombre considérable de parties prenantes étaient opposées à la fonction publique. Il s'agissait principalement des collectivités locales, qui étaient environ 550 au milieu des années 90. Celles-ci voyaient la fonction publique comme une entrave à leur autonomie et à leur pouvoir discrétionnaire. À mesure que la réforme progressait, les problèmes relatifs à la fonction publique étaient régulièrement inscrits à l'ordre du jour, pour en disparaître tout aussi rapidement. Malgré cela, à l'issue de plusieurs débats, il a été convenu que la « fonction publique » ne serait appliquée et n'existerait qu'au niveau national. Toutes les initiatives de réforme qui ont suivi étaient conçues pour renforcer les capacités des municipalités en matière de mise en œuvre des politiques et de prestation de services.

À cet égard, il convient de souligner le rôle particulier qu'a joué la loi sur la fonction publique de 1994. Celle-ci prévoyait la création de deux organismes importants : l'Administration de la fonction publique d'État et l'École d'administration publique lettone. L'Administration de la fonction publique d'État avait les fonctions suivantes :

- définir les grands principes et les principales directives applicables à la fonction publique en Lettonie ;
- définir des principes unifiés de gestion des ressources humaines dans l'administration publique et contrôler la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique ;
- assurer le contrôle et la supervision de la fonction publique ;
- organiser des examens d'entrée et de qualification des fonctionnaires.

Pour sa part, l'École d'administration publique lettone (ci-après « l'École »), établie en 1993, était destinée à dispenser une formation de base aux nouveaux fonctionnaires à leur arrivée. Financée par l'État, elle proposait gratuitement des cours aux fonctionnaires et aux employés du niveau central. Les municipalités ayant décidé de rester en dehors de la fonction publique, elles se sont retrouvées dans une situation où il leur était très difficile de demander à bénéficier des formations de cette École. C'est pourquoi le Centre de formation des collectivités locales (ci-après « le Centre de formation ») a été créé en 1993, principalement à l'intention de ces municipalités.

La décision de rester en dehors de la fonction publique a eu d'autres répercussions. Premièrement, elle a nécessité la création d'un système de formation parallèle, fondé sur une approche de marché pour les municipalités. Alors que les ministères envoyaient leur personnel à l'École sans frais supplémentaires, les municipalités envoyaient le leur au Centre de formation en assumant les frais à l'aide de leur propre budget. Deuxièmement, l'utilisation de systèmes de formation différents n'a pas contribué au développement d'une culture commune du service public ni à une compréhension unifiée de la mise en œuvre des politiques. Troisièmement, la réforme s'est effectuée à deux vitesses : une au niveau central et une au niveau local. Au bout du compte, ces approches et ces vitesses de réforme différentes ont donné naissance à « deux secteurs publics » aux niveaux central et local ayant chacun une perception assez différente de leur mission.

En 2001, la Lettonie a adopté un système de fonction publique d'emploi, car l'ancienne approche de fonction publique de carrière, avec ses différentes catégories de qualification, ses examens d'entrée et sa supervision par l'Administration de la fonction publique, n'avait pas été pleinement mise en œuvre en raison de contraintes budgétaires et de la résistance des organismes d'administration publique. La nouvelle loi sur la fonction publique (2000) a également été votée dans une optique de simplification et d'ouverture. Elle instaurait une condition préalable très importante : l'obligation pour tous les fonctionnaires d'avoir fait des études supérieures. Par la suite, cette exigence a été généralisée à tous les emplois du secteur public, sous la pression des universités. En outre, les études supérieures et la formation continue ont été définies comme des conditions de rémunération aux résultats et d'évaluation des performances, incitant ainsi tous les agents à faire des études et à se former à partir de 2009.

Un changement radical en matière de réforme s'est produit avec la loi-cadre sur la structure de l'administration publique votée par le Parlement en 2002. Cette loi instaurait une approche unifiée de l'administration publique dans son ensemble. Avant 2002, l'approche courante adoptée par la législation consistait à séparer l'administration centrale, qu'elle nommait « administration publique », et le niveau local, qu'elle nommait « entités d'autonomie locale ». Avec la nouvelle loi, les principes communs de bonne gouvernance étaient instaurés de la même manière à tous les niveaux. Au départ, les municipalités ont tenté de résister à cette loi, arguant qu'elles disposaient de leur propre loi sur l'autonomie locale datant de 1994. Cependant, la résistance a diminué avec le temps.

La loi sur la structure de l'administration publique comporte des articles importants que nous traiterons plus en détail. Premièrement, elle définit une structure de gouvernance unifiée en expliquant la relation entre gestion locale et centrale. Cette relation devient cruciale lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les politiques. Deuxièmement, la loi énonce les principes de bonne gouvernance en 11 points fondamentaux. Ainsi, la formation continue des agents et la compréhension commune de ces points fondamentaux deviennent essentielles au développement d'une culture commune du secteur public. Troisièmement, des principes de droit administratif sont également intégrés dans l'administration.

Au niveau central, la formation complémentaire et la formation professionnelle continue passent au second plan en raison de critères d'entrée plus stricts. Au niveau local, la situation est totalement différente. La mise en œuvre de pratiques de gestion des ressources humaines est laissée aux soins des ministères, organismes et municipalités. Ceux-ci ont un grand pouvoir discrétionnaire en matière de recrutement, de sélection, de promotion, d'évaluation et de formation. Comme nous ne disposons pas de données relatives au niveau d'études des employés des collectivités locales, il est difficile de réaliser des estimations.

Néanmoins, la tendance générale indique que la plupart des agents locaux ont un bagage universitaire.

Enfin, la loi sur les collectivités locales de 1994 n'indique et ne prévoit aucune exigence de formation et de niveau d'études pour les élus locaux. Pour sa part, la loi sur la fonction publique de 1994 comprend plusieurs articles relatifs au niveau d'études et à la formation des fonctionnaires, et cite expressément l'École d'administration publique lettone. Cependant, le régime d'austérité instauré à la suite de la crise économique de 2008-2009 a obligé l'École à survivre par ses propres moyens sur le marché de la formation. Celle-ci a donc mis au point un programme d'enseignement afin de rester compétitive. Parallèlement à cela, différentes formations sont proposées de manière concurrentielle par des sociétés privées, des organismes professionnels et des associations, aussi bien au niveau local qu'international.

En ce qui concerne les élus locaux, le choix des critères à remplir est encore plus libre. La loi sur les élections aux conseils des villes républicaines et des comtés de 2008 déclare que toute personne majeure et saine d'esprit qui est citoyenne de la République de Lettonie ou de l'Union européenne, inscrite sur les listes électorales et qui vit et/ou travaille dans la municipalité, ou est légalement propriétaire d'un bien immobilier dans la municipalité, est en droit de briguer un poste aux élections locales. Ce droit n'est refusé qu'aux personnes qui ne sont pas majeures au moment de l'élection, qui ne sont pas légalement saines d'esprit, qui ont commis un crime grave (sauf si elles ont été réhabilitées et que leur condamnation a été retirée de leur casier judiciaire), qui appartiennent ou ont appartenu à une agence de renseignements étrangère ou qui sont restées membres d'une ou plusieurs organisations du régime soviétique après le 13 janvier 1991. Malgré cela, les statistiques relatives au niveau d'études des élus locaux indiquent que la majorité d'entre eux ont fait des études supérieures.

Les études supérieures sont une condition d'emploi dans le secteur public letton, si bien qu'une grande partie de la main-d'œuvre est hautement qualifiée. Cette situation incite en outre le secteur privé à créer davantage d'emplois destinés à un personnel instruit et qualifié.

## B. LA FORMATION CONTINUE DES ÉLUS LOCAUX ET LES ORGANISMES DE FORMATION

En résumé, le système politique letton implique que les représentants politiques locaux (autrement dit les élus locaux) soient élus en remportant un certain nombre de votes. Les compétences et l'expérience sont moins importantes que la popularité. Pour être élu, le candidat rejoint un parti politique, ou plusieurs candidats forment une association électorale (dans les municipalités de petite taille). Par conséquent, les élus peuvent venir d'horizons et de parcours professionnels très différents, comme l'indiquent les données du graphique 3 plus loin ci-dessous. Il peut s'agir de nouveaux venus, élus pour la première fois ou de politiciens aguerris élus aux conseils locaux plusieurs fois de suite. Le maire (ou chef du conseil) est employé à plein temps, tandis que les autres élus sont employés à temps partiel.

En vertu de la loi sur la rémunération unifiée (promulguée en 2009)<sup>13</sup>, les données des rémunérations versées aux élus locaux sont rendues publiques chaque mois sur Internet. Par exemple, un membre du conseil de la municipalité de Riga, M. Gavars, a récemment publié son bulletin de salaire sur Facebook, déclarant un salaire mensuel d'environ 450 € nets<sup>14</sup>. La formation continue des élus locaux, leur expérience et leur niveau d'études n'ont aucune incidence sur leur rémunération. Par conséquent, s'ils participent à un séminaire ou à une formation, c'est probablement pour des motivations personnelles.

Les principaux organismes de formation des élus et des agents locaux sont l'École d'administration publique lettone, le Centre de formation des collectivités locales et des sociétés de formation privées. Comme toutes ces parties prenantes participent de manière concurrentielle au marché de la formation, les municipalités peuvent choisir leur prestataire. Les universités proposent une formation continue dans certains cas rares, le plus souvent dans le cadre de projets internationaux concernant un domaine particulier (par ex. pour les travailleurs sociaux).

Le Centre de formation des collectivités locales ([www.lpmc.lv](http://www.lpmc.lv)) est l'un des plus grands organismes de formation continue. Il remplit une mission d'enseignement et de formation sur tous les aspects du fonctionnement des collectivités locales. À l'heure actuelle, 18 des 119 municipalités en sont actionnaires.

Le Centre propose des formations payantes abordant les principaux aspects de l'administration locale, notamment :

- la gestion des municipalités ;
- la gestion de la Cour des orphelins ;
- la gestion de la culture ;
- les finances des municipalités ;
- la gestion des ressources humaines dans les municipalités ;
- l'aide et l'assistance sociales ;
- et d'autres cours traitant de la fonction des municipalités.

Un autre organisme de formation important est l'École d'administration publique lettone. Les cours qu'elle propose sont structurés en plusieurs groupes :

- introduction à l'administration publique ;
- développement de compétences de gestion ;
- aspects juridiques de l'administration publique ;
- mise en œuvre des politiques ;
- gestion des ressources humaines ;
- comptabilité et finances ;
- compétences en communication ;
- langues ;
- technologies de l'information ;
- audit interne.

---

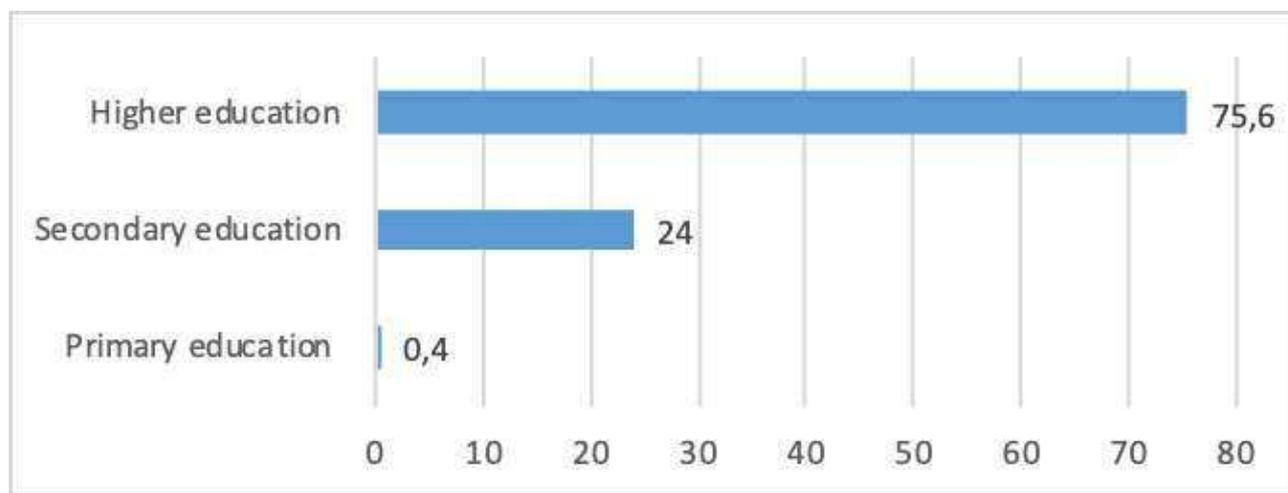
13- Loi sur la rémunération unifiée dans l'administration publique et dans les collectivités locales. Source : <https://likumi.lv/doc.php?id=202273> Dernier accès : 05/08/2017.

14- Publication de M. Valdis Gavars. 5 juin 2017. Source : [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1855366828123465&id=100009504965420](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1855366828123465&id=100009504965420) Dernier accès : 05/08/2017.

Comme les formations proposées par l'École sont également payantes, les participants peuvent choisir leur prestataire en fonction de leurs besoins et de leur budget. Toutefois, ces deux organismes de formation sont en concurrence et leurs tarifs sont à peu près identiques. Les municipalités ont toute latitude pour choisir leur prestataire, si bien que des sociétés privées et des organismes professionnels proposent également des formations. Les prix fixés par ces organismes peuvent être considérablement différents de ceux pratiqués par l'École ou le Centre de formation, car ils invitent des conférenciers et des spécialistes de haut niveau et de renommée internationale sans équivalent dans le pays. Un élu local, un fonctionnaire ou un employé municipal souhaitant participer à une telle formation devra peut-être le faire à ses propres frais, car les fonds alloués à la formation par le budget de la municipalité concernée ne seront pas toujours suffisants. Par conséquent, un grand nombre d'entre eux risquent de juger que l'investissement n'en vaut pas la peine, le certificat ou le diplôme obtenu n'ayant aucune incidence sur leur rémunération future.

### C. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX ; UN MANQUE CRUEL DE DONNÉES

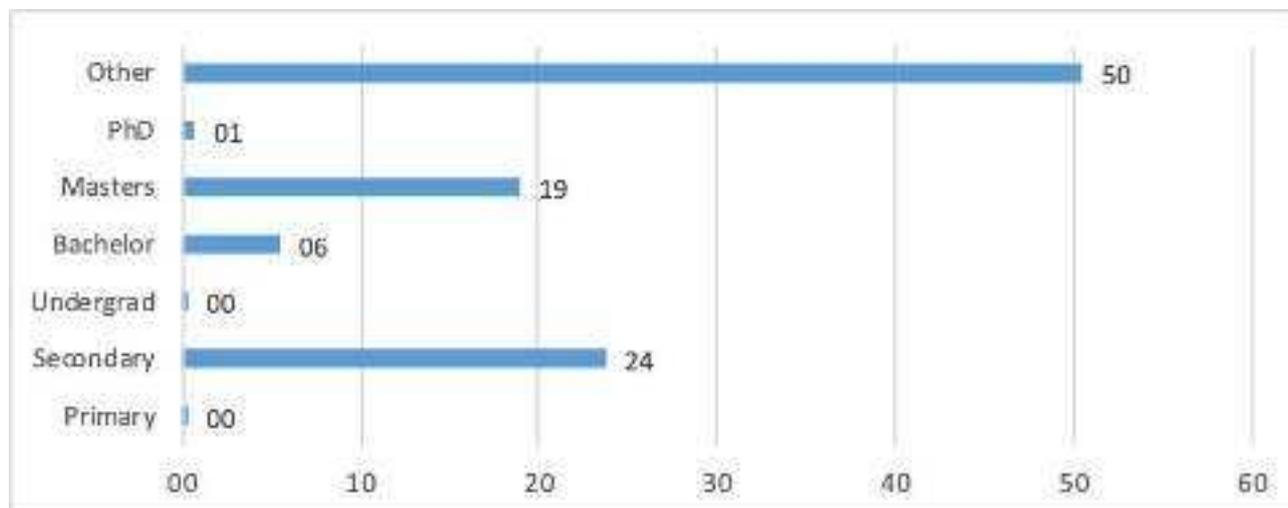
Comme nous l'avons déjà évoqué, nous ne disposons que de peu de données relatives à la formation des élus locaux. Bien que la Commission électorale centrale rassemble des données sur les candidats et publie les résultats une fois qu'ils ont été finalisés, ces informations restent très limitées. Les données statistiques publiées au sujet des candidats et des élus locaux recensent uniquement l'âge, le sexe, le niveau d'études et les raisons pour lesquelles ils se présentent aux élections. Les données qui nous intéressent le plus dans le cadre de la présente étude, à savoir la formation, sont très restreintes. Le graphique ci-dessous présente les résultats officiels publiés.



Graphique 1 : Élections municipales du 01/06/2013 en Lettonie, représentants élus par niveau d'études

Source : Commission électorale centrale, élections municipales du 01/06/2013, [https://www.cvk.lv/pub/upload\\_file/2013/Pasvaldibu%20velesanu%20rezultati%202013\\_gramata.pdf](https://www.cvk.lv/pub/upload_file/2013/Pasvaldibu%20velesanu%20rezultati%202013_gramata.pdf)

Jugeant ces données insuffisantes pour étayer correctement le présent article, les auteurs ont vérifié manuellement environ 1 214 *curriculum vitae* d'élus locaux publiés sur le site Web de la Commission électorale centrale. Les données ainsi rassemblées sont synthétisées dans le graphique ci-dessous.

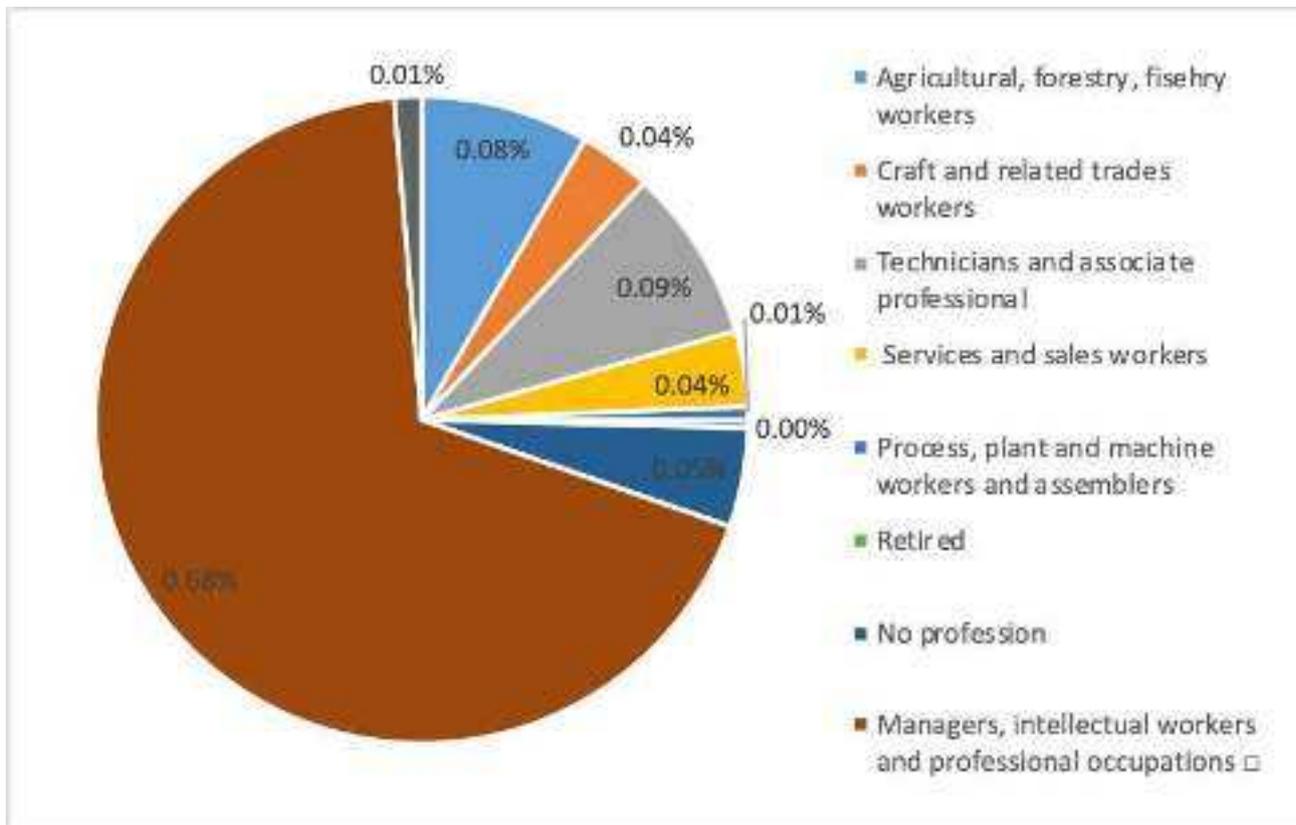


Graphique 2 : Élections municipales du 01/06/2013 en Lettonie, répartition détaillée des représentants élus par niveau d'études

Source non officielle : Commission électorale centrale [www.cvk.lvhttp://www.pv2013.cvk.lv/ResNovPart-0100.html](http://www.pv2013.cvk.lv/ResNovPart-0100.html)

La catégorie « Autre » regroupe les élus locaux qui : 1) n'ont pas pris la peine de préciser le type de diplôme d'études supérieures obtenu, ou 2) ont fait leurs études sous le régime soviétique et n'ont pas choisi d'indiquer l'intitulé équivalent dans la norme actuelle. En conséquence, les personnes de cette catégorie pourraient être classées dans les catégories Licence, Master ou Formation professionnelle, d'où l'écart entre les chiffres des graphiques 1 et 2. L'interprétation et la synthèse de ces données ont été d'autant plus difficiles qu'il ne semble exister aucune norme officielle ni aucun modèle de présentation des CV

Comme nous l'avons déjà évoqué, il est fréquent que le niveau d'études d'une personne ne corresponde pas à son poste ou sa profession. C'est pourquoi nous nous sommes intéressés au métier exercé par tous les élus locaux avant leur entrée en fonction. Ces données sont synthétisées dans le graphique ci-dessous.



Graphique 3 : Élections municipales du 01/06/2013 en Lettonie, représentants élus par profession  
Source non officielle :Commission électorale centrale

[www.cvk.lvhttp://www.pv2013.cvk.lv/ResNovPart-0100.html](http://www.pv2013.cvk.lv/ResNovPart-0100.html)

Là encore, les données des CV ont été rassemblées manuellement et classées en fonction de la Classification internationale des professions telle qu'en vigueur en 2016 (celle-ci a été modifiée depuis cette date). Il a été également difficile d'interpréter les données avec certitude, principalement en raison de l'absence de tout modèle standardisé. Par exemple, les CV ne comportaient aucune date [« de », « à »] ou durée d'occupation du poste, ils n'indiquaient pas si la personne exerçait toujours cette fonction, etc. Certains élus avaient indiqué leur charge d'élu comme seule activité, sans que cela soit nécessairement le cas. Plusieurs représentants élus avaient seulement fait des études secondaires, mais avaient indiqué être membres d'un conseil d'administration ou poste similaire, ce qui les rendait difficiles à classer. Après consultation et discussion, nous avons finalement décidé de les classer dans la catégorie « Sans profession ». Par ailleurs, plus de 150 élus locaux appartenaient à la catégorie d'âge « 60 ans et plus », mais seules 6 personnes avaient indiqué « Retraité » en tant que profession. Ce chiffre est donc peut-être beaucoup plus élevé.

Nous avons également constaté à plusieurs reprises un surprenant décalage entre la formation de l'élu local et le poste indiqué sur son CV. L'exemple le plus frappant est le CV d'un candidat élu dans une municipalité d'un peu plus de 5 000 habitants. Sous « Formation », celui-ci avait indiqué une qualification d'« économiste-gestionnaire », alors que sous « Profession », il déclarait exercer la fonction d'« Ingénieur géophysicien en chef ». Soit une partie importante des informations était manquante, soit cette personne n'était absolument pas qualifiée pour son poste.

Pour approfondir notre connaissance de la situation réelle des municipalités quant à la formation de leurs élus locaux, nous avons entrepris d'envoyer un questionnaire. Celui comprenait 22 questions, certaines ouvertes et d'autres à choix multiples. Malheureusement, nous avons reçu si peu de réponses qu'il était impossible d'utiliser les données pour tirer des conclusions et obtenir une vue d'ensemble de la situation. Les quelques réponses reçues, cependant, ont confirmé qu'il n'existe pas de formations spécialisées pour les élus locaux et que ces derniers sont libres de participer à tout cours qui les intéresse s'ils le souhaitent. La formation des élus locaux et des fonctionnaires est surtout laissée à la discrétion de l'institution qui les emploie : la loi déclare que le budget doit prévoir des fonds dédiés à la formation, mais elle ne précise pas le montant de ces fonds ni la façon de les dépenser (priorités, etc.). La planification à long terme de la formation des élus locaux et des fonctionnaires est donc caractérisée par l'instabilité et l'imprévisibilité.

En résumé, lorsqu'il s'agit d'analyser la formation des élus locaux (aussi bien avant qu'après leur entrée en fonction), nous sommes confrontés à un cruel manque de données. Faute de disposer de statistiques officielles suffisantes et d'une norme commune de présentation détaillée des CV, nous sommes peut-être encore plus perplexes que lorsque nous avons commencé cette étude. Toutefois, cette pénurie de données nous amène elle-même à une conclusion troublante : il semble que les candidats comme les responsables de la publication des rapports finaux officiels partent du principe que ces informations n'ont que peu d'importance et/ou qu'elles ne seront pas utilisées/consultées par le public. Par voie de conséquence, les chercheurs universitaires ont des difficultés à réaliser des études qui permettraient de traiter les problèmes susmentionnés, ce qui réduit les possibilités de changement, d'amélioration et d'apprentissage politique sur le long terme.

## D. CONCLUSION : DE LA NÉCESSITÉ DE SE DÉBROUILLER PAR SOI-MÊME

En résumé, même si le système letton est décentralisé depuis un certain temps, il ne contribue pas à une meilleure qualité, car les mêmes normes légales sont interprétées différemment aux niveaux national et local. De même, il favorise des approches différentes de la mise en œuvre des politiques. La multiplicité des approches et des points de vue peut engendrer des malentendus et des conflits, non seulement entre les collectivités locales et l'État, mais aussi entre les différentes collectivités locales. Ajoutons à cela le manque général de précision, voire l'inexistence de la législation quant à la formation initiale et continue des élus locaux et des employés de l'administration publique. Il convient de ne pas négliger le rôle joué par les atteintes - peut-être perçues - à l'autonomie et au pouvoir discrétionnaire des municipalités, au détriment d'une véritable coordination, de la collaboration et du développement d'une culture commune du service public au nom de la réforme.

En ce qui concerne les élus locaux, la grande majorité d'entre eux ont fait des études supérieures malgré l'absence d'obligation légale en ce sens. Toutefois, les données en la matière sont rares et peu fiables. L'acquisition de données complètes et fiables nécessite des ressources qui ne sont pas disponibles à l'heure actuelle. Il n'existe aucune formation initiale obligatoire pour les représentants nouvellement élus, mais un manuel contenant des informations très basiques qui expliquent en quoi consiste une municipalité, quelles sont certaines de ses fonctions et normes opérationnelles, les choses à faire et à ne pas faire, etc. (LPS, 2013)<sup>15</sup>. Bien entendu, il est impossible de savoir si les élus locaux consultent effectivement et souvent ces ouvrages.

En ce qui concerne la formation continue, les élus locaux comme les employés de l'administration publique semblent dans la plupart des cas devoir se débrouiller par eux-mêmes ou espérer qu'il restera à la fin de l'année suffisamment de fonds dans le budget pour financer la participation à au moins un ou deux cours ou séminaires. Puisque chaque municipalité décide du montant qu'elle peut et souhaite allouer à la formation, nous ne saurions parler de prévisibilité, de stabilité ni de normes communes dans ce domaine en Lettonie, que ce soit pour les élus locaux ou pour les employés de l'administration publique. Nombre de municipalités, en particulier dans les régions périphériques et frontalières du pays, ont déjà des difficultés à pourvoir à l'enseignement, à l'accès aux soins médicaux ou aux transports publics dans la mesure prévue par la loi. Il ne serait donc ni possible, ni raisonnable qu'elles allouent des fonds substantiels à la formation de leurs employés ou élus.

Premièrement, il convient d'examiner ces activités de formation du point de vue des personnes concernées, autrement dit dans quelle mesure la participation à de telles activités leur semble raisonnable ou justifiée. Puisque la rémunération des élus locaux ne dépend absolument pas de leur formation, de leur expérience et de leurs compétences, le désir de participer à des formations ou séminaires doit découler de motivations propres à chaque personne. Bien souvent, et surtout si l'activité est gratuite, il s'agit d'une occasion de nouer des contacts avec des confrères d'autres municipalités ou simplement d'améliorer son image auprès du public. En revanche, lorsque l'activité est payante, l'élu local ne souhaitera peut-être pas investir ses propres fonds s'il n'y gagne rien en retour. Enfin, comme la charge des élus locaux ne représente le plus souvent qu'un poste à temps partiel, ceux-ci estiment peut-être qu'il existe des façons plus judicieuses d'utiliser leur temps. Par conséquent, le rapport coût-bénéfices peut s'avérer très insuffisant.

Pour leur part, les employés locaux des administrations publiques peuvent être soumis à davantage de contraintes dans leur choix. Dans certains domaines, tels que l'obtention d'un financement de l'UE pour divers projets et initiatives, le ou les employés responsables doivent connaître les dernières tendances, exigences, normes, priorités, etc. Les employés effectuant des tâches hautement spécialisées, par exemple en audit interne, gestion des risques ou informatique sont, eux aussi, tenus d'actualiser leur connaissance des meilleures pratiques, normes internationales, tendances et technologies. Le choix est encore plus restreint si l'employé a obtenu une formation ou un diplôme professionnel l'obligeant à accumuler des points ou heures de formation professionnelle continue (FPC) pour que sa qualification reste valable, ou s'il doit renouveler régulièrement sa certification (par ex. audits certifiés CIA ou CGAP, ou encore médecins), ce qui peut s'avérer très coûteux pour une seule personne. Enfin, les employés eux-mêmes peuvent être réfractaires au changement et juger inutile d'écouter une personne extérieure leur expliquer comment faire leur travail.

---

15- *Pašvaldības deputāta rokasgrāmata*, 2013. Source : [http://www.lps.lv/uploads/magazine\\_module/Logs\\_7.-8.2013\\_htckm8eECV.pdf](http://www.lps.lv/uploads/magazine_module/Logs_7.-8.2013_htckm8eECV.pdf) Dernier accès : 05/08/2017.

Deuxièmement, il convient de mettre en balance les exigences et les avantages du point de vue de la municipalité. Les personnes qui consacrent du temps, de l'argent et des efforts à l'approfondissement de leur formation le font généralement dans l'espoir d'obtenir un gain en retour, le plus souvent de meilleures perspectives de carrière et/ou une meilleure rémunération. Malheureusement, la rémunération dans le secteur public est moins compétitive que dans le secteur privé. Par conséquent, les municipalités (surtout celles en périphérie) pourraient se retrouver dans l'impossibilité de poursuivre leurs opérations si leurs exigences en matière de formation étaient trop élevées. Les personnes possédant les qualifications, les compétences et l'expérience requises ne seraient tout simplement pas intéressées. Les municipalités doivent donc se contenter des ressources qui sont à leur portée. La situation va devenir encore plus difficile avec la modification du salaire minimum, qui doit augmenter de 50 euros à partir de 2018<sup>16</sup>. Ce montant peut sembler faible au premier abord, mais rappelons que suite à la crise financière de 2008-2009, la Lettonie a dû adopter une politique d'austérité stricte dont les conséquences se font encore largement sentir. Ainsi, de nombreuses municipalités, en particulier celles de petite taille situées en périphérie, ont déjà des difficultés à financer les salaires et les services obligatoires de base. Cela signifie non seulement qu'il existe un risque très élevé de restructuration et de licenciement, mais aussi que la formation continue est vouée à rester un luxe et non un aspect normal des opérations.

### III. LA LITUANIE

En vertu de la Constitution de la République de Lituanie (adoptée en 1992 par référendum national), le *pouvoir public lituanien* (plus précisément, le système d'administration publique) se compose du *pouvoir de l'État* (sous-système d'administration étatique) et des *collectivités locales* (sous-système d'autonomie locale). Les collectivités locales sont reconnues comme un système d'administration publique spécifique n'agissant pas dans les mêmes domaines que le pouvoir de l'État et n'étant pas directement subordonné à ce dernier. La Lituanie possède un système d'unités administratives territoriales comportant deux niveaux et deux catégories : 10 unités administratives territoriales supérieures, ou comtés (*apskritis*), et 60 unités administratives territoriales inférieures, ou municipalités (*savivaldybės*).

#### A. LA FONCTION PUBLIQUE ET LES FONCTIONNAIRES

La Lituanie est un pays doté d'un système de fonction publique mixte associant des modèles de carrière et d'emploi politique. La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie a été votée en 2002. Elle est restée en vigueur depuis cette date, avec seulement quelques modifications. Cette loi instaure un schéma d'organisation de la fonction publique qui s'applique aussi bien au personnel des institutions étatiques que municipales. Toute personne physique qui exécute des tâches de service public (c'est-à-dire qui travaille pour une institution étatique ou municipale) et remplit des fonctions administratives publiques est considérée comme un fonctionnaire.

---

16- LETA. Minimālo algu jau nākamgad palielinās par 50 eiro. 4 juillet 2017. Source : [http://www.delfi.lv/business/budzets\\_un\\_nodokli/minimalo-algu-jau-nakamgad-palielinas-par-50-eiro.d?id=49014875](http://www.delfi.lv/business/budzets_un_nodokli/minimalo-algu-jau-nakamgad-palielinas-par-50-eiro.d?id=49014875) Dernier accès : 05/08/2017.

Les personnes qui remplissent des fonctions d'administration étatique ou d'autonomie locale (Président de la République, membres du Seimas [Parlement], ministres, juges), les représentants de l'État (procureurs et membres de commissions établies par le Seimas, le Président de la République et le Gouvernement), l'armée et les personnes qui fournissent des services publics et travaillent dans des entreprises et bureaux étatiques et municipaux ne sont pas des fonctionnaires. La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie actuellement en vigueur (au 1<sup>er</sup> janvier 2017) est applicable à 35 200 personnes (sans compter les fonctionnaires statutaires, c'est-à-dire ceux dont les services sont réglementés par des statuts), dont 6 660 travaillent dans des institutions municipales. Le tableau 1, plus loin, présente l'évolution du nombre de fonctionnaires (y compris locaux) dans les institutions étatiques et municipales.

La loi sur la fonction publique de la République de Lituanie adoptée en 2002 comporte plusieurs dispositions qui caractérisent un modèle de fonction publique d'emploi (par ex. la possibilité de participer à un concours pour tout poste vacant). Cette loi donne une nouvelle définition de la fonction publique et du fonctionnaire. Elle identifie plusieurs groupes de fonctionnaires (y compris locaux) : responsables des institutions ou organismes étatiques ou municipaux, fonctionnaires de carrière, fonctionnaires nommés à titre politique (personnel) et fonctionnaires statutaires, c'est-à-dire ceux dont les services sont réglementés par des statuts. Elle prévoit un système unifié de rémunération en fonction de la catégorie du fonctionnaire (catégories 1 à 20), qui sert à calculer le salaire de base du fonctionnaire. Cette loi instaure également une part de salaire variable (primes et suppléments) ne pouvant pas dépasser 70 % du salaire de base. Elle met en place un système d'évaluation des activités du fonctionnaire (évaluation de performances et de compétences). Le chapitre X et d'autres dispositions de la loi sur la fonction publique prévoient la formation systématique des fonctionnaires (méthodes, financement et organisation des formations, etc.).

Des modifications sensibles (y compris concernant les fonctionnaires locaux) ont été apportées en date du 5 juillet 2012 :

1) Mise en place de deux phases de sélection (y compris pour les fonctionnaires locaux) : la première phase (centralisée) consiste à évaluer les compétences clés, les capacités de gestion et la connaissance d'une langue étrangère (cette phase incombe au département de la Fonction publique). La deuxième phase consiste à évaluer l'aptitude des candidats à remplir certaines fonctions au sein d'une organisation (cette phase incombe au responsable de l'organisation ou de l'unité devant employer le fonctionnaire) ;

2) Corrélacion entre les performances des fonctionnaires (y compris locaux) et leur obligation d'améliorer leurs qualifications (les fonctionnaires doivent se former et améliorer les compétences qui leur font défaut pour remplir correctement leurs fonctions officielles) ;

3) Introduction du concept de réserve de recrutement, c'est-à-dire une réserve de fonctionnaires potentiels (sous la responsabilité du département de la Fonction publique) ;

4) Nouvelles dispositions garantissant la protection sociale d'un fonctionnaire (y compris local) qui quitte la fonction publique sur accord mutuel (entre lui et l'organisation) ;

5) Dispositions plus strictes en cas de mauvaise conduite d'un fonctionnaire (y compris local) dans l'exercice de ses fonctions ;

6) Nouveau système d'organisation de la fonction publique : le Gouvernement (avec un ministre de l'Intérieur), conjointement avec le département de la Fonction publique et la Commission de gestion du personnel, est la plus haute instance chargée de gérer la fonction publique (en définissant les politiques) ;

7) Modification du statut du département de la Fonction publique : ce dernier est désormais une institution qui dépend du Gouvernement de la République de Lituanie. Il dirige en outre la Commission de gestion du personnel, le directeur du département de la Fonction publique étant le Président de la Commission.

Toutes les informations susmentionnées qui concernent l'organisation de la fonction publique (y compris la formation) s'appliquent aussi bien aux fonctionnaires travaillant dans des institutions ou organismes étatiques que municipaux.

**Tableau 1. Évolution du nombre de fonctionnaires employés dans les institutions et organismes étatiques et municipaux entre 2010 et 2017**

N°	Année	Nombre de fonctionnaires (y compris statutaires) dans les institutions étatiques et municipales	Nombre de fonctionnaires (sauf statutaires) dans les institutions étatiques et municipales	Nombre total de fonctionnaires dans les institutions municipales			
				Total	Détail		
					Fonctionnaires de carrière	Responsables d'institutions	Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)
1.	01/01/2010	33714	28268	6267	5978	116	173
2.	01/01/2011	32617	27311	6197	5921	116	160
3.	01/01/2012	32089	26982	6224	5932	117	175
4.	01/01/2013	32313	27170	6394	6101	114	179
5.	01/01/2014	33531	28172	6555	6259	117	179
6.	01/01/2015	33899	28480	6657	6356	118	183
7.	01/01/2016	34675	28603	6562	6252	116	194
8.	01/01/2017	34868	28540	6660	6350	114	196

Source : données du département de la Fonction publique de la République de Lituanie

Les tableaux 2 à 6 synthétisent les caractéristiques des fonctionnaires locaux employés dans des institutions municipales (administrations, services de contrôle et d'audit, secrétariats des conseils municipaux et des maires) par poste, niveau d'études, âge, sexe et catégorie de qualification (source : données du département de la Fonction publique de la République de Lituanie).

Tableau 2. Répartition des fonctionnaires locaux par niveau d'études et par poste au 01/01/2017

	<b>Fonctionnaires de carrière</b>	<b>Responsables d'institutions</b>	<b>Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)</b>
Études supérieures universitaires ou équivalent	5889	113	186
Études supérieures non universitaires ou études secondaires spéciales terminées avant 1995	343	1	7
Études secondaires et qualifications professionnelles appropriées	118	0	3
Total :	6350	114	196

Tableau 3. Répartition des fonctionnaires locaux par âge et par sexe au 01/01/2017

<b>Tranche d'âge/Sexe</b>	<b>Fonctionnaires de carrière</b>	<b>Responsables d'institutions</b>	<b>Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)</b>
18-30 ans	419	0	27
31-40 ans	1311	16	62
41-50 ans	1610	30	41
51-62,5 ans	2613	62	52
Plus de 62,5 ans	397	6	14
Total :	6350	114	196
Femmes	4723	55	109
Hommes	1627	59	87

Tableau 4. Répartition des fonctionnaires locaux par catégorie et par poste au 01/01/2017

<b>Catégorie de poste</b>	<b>Fonctionnaires de carrière</b>	<b>Responsables d'institutions</b>	<b>Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)</b>
20	0	0	0
19	0	0	0
18	0	7	0
17	2	53	11
16	22	25	59
15	82	28	52
14	370	1	10
13	643	0	37
12	1363	0	10
11	1006	0	15
10	1271	0	0
9	1029	0	1
8	330	0	1
7	148	0	0
6	62	0	0
5	15	0	0
4	8	0	0
3	1	0	0
2	0	0	0
1	0	0	0
Total :	6350	114	196

Tableau 5. Répartition des fonctionnaires locaux par connaissance de langues au 01/01/2017

<b>Langue étrangère</b>	<b>Fonctionnaires de carrière</b>	<b>Responsables d'institutions</b>	<b>Fonctionnaires nommés à titre politique (personnel)</b>
Total :	6350	114	196
Russe	4331	77	85
Anglais	2636	41	85
Allemand	1247	29	21
Français	354	4	11
Espagnol	21	0	0
Polonais	578	17	22

## B. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

Entre 1994 et 1997, des initiatives de formation des élus locaux ont été menées et financées par quatre unions de collectivités locales lituaniennes et l'Association des collectivités locales, créée en 1995, avec l'aide d'experts néerlandais et danois. Elles ont consisté à préparer des supports de formation à l'intention des représentants locaux nouvellement élus et à dispenser des sessions de formation systématiques aux élus locaux au Centre de langues et de formation des fonctionnaires en 1995 et en 1997. Malgré cela, les efforts visant à créer un système unique de formation (initiale et continue) des élus locaux ont échoué. À l'heure actuelle, chaque conseil municipal, présidé par un maire, choisit les programmes (modules, sujets) et les méthodes (conférences, séminaires, etc.) de formation afin que les élus locaux puissent acquérir les connaissances qui leur font défaut ou améliorer leurs compétences.

La loi sur les collectivités locales de la République de Lituanie charge d'ailleurs le pouvoir exécutif (le directeur de l'administration municipale) d'organiser la formation des élus locaux. La façon habituelle de procéder est la suivante : avant de préparer (ou de réviser) le plan stratégique triennal et le prochain budget prévisionnel annuel de la municipalité (ce qu'il fait généralement en octobre et/ou novembre), le directeur de l'administration municipale envoie aux membres du conseil municipal un questionnaire relatif aux formations (programmes, modules, conférences, séminaires, stages, etc.) qu'il serait souhaitable de financer à l'aide de ce budget au cours du prochain exercice. Une fois qu'il a reçu les réponses, il prévoit les mesures correspondantes dans le plan stratégique triennal et alloue les fonds nécessaires dans la proposition de budget. Une fois que le conseil municipal a approuvé ces plans, les employés de l'administration municipale (autrement dit les fonctionnaires) autorisés par le directeur organisent les formations conformément aux programmes sélectionnés (modules, cours, séminaires), en fonction des fonds disponibles à cet effet. Environ la moitié des formations dispensées aux élus locaux sont organisées et financées de cette manière.

Il existe d'autres sources de financement :

1) Association des collectivités locales de Lituanie ou parti politique bénéficiant d'un financement par les fonds structurels de l'UE ou d'autres instruments financiers pour ses projets de formation des élus locaux ou des membres du parti ;

2) institution municipale ou étatique, par ex. ministère, organisme dépendant d'un ministère, ONG, etc. obtenant un financement par les fonds structurels de l'UE, d'autres instruments financiers, le budget de l'État ou d'autres sources pour ses projets d'amélioration du fonctionnement et de la gestion du secteur public comprenant l'amélioration des qualifications des élus, fonctionnaires et employés locaux, par ex. des projets visant à améliorer les plans stratégiques, à impliquer les communautés dans la gestion des affaires locales, à améliorer le système de contrôle interne, etc.

Lorsqu'il s'agit de formations spécialisées organisées pour leurs propres besoins par les municipalités ou l'Association des collectivités locales de Lituanie et financées par le budget municipal, les fonds structurels de l'UE ou d'autres instruments financiers, la procédure d'acquisition des services de formation pour les élus locaux est la même que pour les fonctionnaires locaux : elle est définie dans la loi sur les marchés publics. Les sessions de formation se déroulent dans les locaux administratifs de la municipalité ou dans les bâtiments détenus ou loués par le prestataire de la formation. Une fois qu'ils ont terminé un programme de formation ou ses modules, les élus locaux reçoivent une attestation délivrée par le prestataire de la formation. Bien que cela ne soit pas obligatoire, les élus locaux remplissent généralement un formulaire d'évaluation de la qualité des services.

Les formations dispensées aux élus locaux par la municipalité dans ses locaux administratifs sont généralement gratuites. Si la formation est organisée par d'autres personnes bénéficiant d'un financement par les fonds de l'UE, d'autres instruments financiers, etc., les frais de déplacement aller-retour sur le site de formation et de séjour à l'hôtel ou autre lieu d'hébergement temporaire sont pris en charge par la municipalité (à 60-70 %) et par les élus locaux eux-mêmes (à 30-40 %), à moins que le financement ne soit déjà prévu dans le projet de formation. Pour les élus locaux de Lituanie, la durée d'une session de formation (programme, module, séminaire) est généralement d'un ou deux jours (8 ou 16 heures de cours).

Les données issues de l'ensemble des élections locales indiquent un taux de renouvellement des élus d'environ 50 %. Pourtant, les nouveaux élus locaux reçoivent rarement une formation initiale. On leur explique brièvement leurs droits et obligations, si bien que c'est en s'acquittant de leur charge qu'ils acquièrent des connaissances et des compétences. Les sessions de formation systématique à plusieurs modules pour les nouveaux élus locaux constituent l'exception plutôt que la règle en Lituanie. C'est pourquoi la formation organisée par l'Association des collectivités locales de Lituanie en 2015 est un exemple exceptionnel et d'autant plus marquant que les maires étaient pour la première fois élus au suffrage direct et que les trois cinquièmes étaient de nouveaux élus. Ceux-ci se sont rendus à Bruxelles pour découvrir comment les intérêts des collectivités locales étaient représentés dans les institutions de l'Union européenne.

La formation continue des élus locaux est une pratique courante lorsqu'il s'agit d'acquérir des connaissances et des compétences dans des domaines importants pour la municipalité : gestion (planification) stratégique, contrôle financier et audit, fonction publique et gestion des ressources humaines, intégration et administration des financements provenant des fonds structurels de l'UE, déontologie des élus locaux, communication et relations publiques, développement durable, mise en œuvre d'une politique sociale et d'une politique de l'éducation dans les municipalités, services d'administration en ligne et technologies de l'information, etc.

En Lituanie, la formation des élus locaux est assurée par :

- 1) l'Association des collectivités locales de Lituanie ou son Centre de formation et de conseil ;
- 2) les pouvoirs publics ou leurs centres de formation, par ex. Commission principale d'éthique officielle, département de la Fonction publique, Service d'enquête spécial, Institut d'administration publique dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation et de réadaptation *Dainava* dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation du ministère des Finances, etc. ;
- 3) des universités ou leurs centres de formation, par ex. Université de Vilnius, Université Mykolas Romeris, Université de Šiauliai, Centre de formation municipale de l'Université de technologie de Kaunas ;
- 4) des ONG ou leurs centres de formation, par ex. Transparency International, Centre d'information et de soutien des organisations non-gouvernementales ou NISC (Non-Governmental Organisation Information and Support Centre), etc. ;
- 5) des cabinets de formation et/ou de conseil du secteur privé, par ex. UAB « Eurointegracijos projektai » [Projets d'intégration européenne], UAB « Kompetencijos ugdymo sprendimai » [Solutions de développement des compétences], UAB « Vadybos pokyčių konsultavimas » [Conseil en changement de gestion], agence publique « Kompiuterinių programų mokymo centras » [Centre de formation aux programmes informatiques], etc.

## C. LA FORMATION INITIALE ET L'AMÉLIORATION DES QUALIFICATIONS DES FONCTIONNAIRES LOCAUX

### 1. Dispositions légales relatives à la formation initiale et à l'amélioration des qualifications des fonctionnaires locaux

La Lituanie se caractérise par des dispositions légales relativement fortes en matière de formation des fonctionnaires (y compris locaux) et d'amélioration de leurs qualifications. Plus précisément, elle possède un système unifié d'actes législatifs relatifs à la formation. Au cœur de ce système, la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie comporte notamment les dispositions suivantes :

- 1) Le chapitre X (composé de trois alinéas) définit les types de formations des fonctionnaires (y compris locaux), leur financement et leur organisation ;

2) L'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, impose aux fonctionnaires (y compris locaux) l'obligation de s'instruire conformément à la procédure décrite dans cette même loi, tandis que l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, leur accorde le droit de se former conformément à la procédure décrite dans cette même loi, la formation devant être financée par le budget de l'État et les budgets municipaux ;

3) L'article 22 met en place un système d'évaluation des fonctionnaires (y compris locaux). Il dispose clairement que l'un des objectifs de l'évaluation des performances et des qualifications du fonctionnaire consiste à déterminer si ce dernier est apte à remplir les fonctions indiquées dans son descriptif de poste. Si la commission d'évaluation juge les performances du fonctionnaire « insatisfaisantes », elle doit recommander au responsable de l'institution d'attribuer au fonctionnaire une catégorie de qualification inférieure, mais aussi de veiller à ce que le fonctionnaire améliore ses qualifications professionnelles. Si elle juge les performances « insatisfaisantes », la commission d'évaluation recommande au responsable de l'institution de rétrograder le fonctionnaire et de veiller obligatoirement à ce qu'il améliore ses qualifications ;

4) L'article 38 offre aux fonctionnaires (y compris locaux) en poste depuis au moins trois mois la possibilité de prendre jusqu'à un an de congé pour améliorer leurs qualifications. Ils conservent alors le poste occupé précédemment, mais ne perçoivent aucune rémunération ;

5) L'article 43 définit les garanties dont bénéficient les fonctionnaires (y compris locaux) : si un fonctionnaire est envoyé de son plein gré en formation pendant plus de 30 jours calendaires, il a la garantie qu'il retrouvera ensuite son poste et qu'il touchera 100 % de sa rémunération pendant 30 jours et 50 % au-delà.

## 2. Stratégie de formation des fonctionnaires

La stratégie de formation des fonctionnaires est élaborée, approuvée et mise en œuvre dans le cadre de l'article 47 de la loi sur la fonction publique.

Celle de 2011-2013 a été approuvée par la Résolution n° 20 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 12 janvier 2011 portant approbation de la Stratégie de formation des fonctionnaires pour 2011-2013. La mise en œuvre de cette stratégie a permis à environ 51 % des fonctionnaires d'améliorer leurs qualifications chaque année (55,9 % en 2011, 51,3 % en 2012 et 46,6 % en 2013). Au cours de cette période, les compétences les plus fréquemment développées se rapportaient à la mise en œuvre des objectifs stratégiques des institutions et organismes étatiques et municipaux. En 2013, le besoin d'améliorer les compétences en matière de gestion et de direction s'est fait ressentir plus fortement : 9,5 % des fonctionnaires participant à des sessions de formation se sont concentrés sur ces compétences (contre 0,6 % en 2011 et 1,2 % en 2012).

Par ailleurs, les sessions de formation concernant la prise et l'exécution de décisions au sein de l'Union européenne, ainsi que la préparation de la Lituanie à la présidence du Conseil de l'UE en 2013, ont doublé par rapport à l'année 2012.

Les fonds alloués en 2011-2013 s'élevaient à 630 Litas (LTL) par personne formée (943 LTL en 2013, 461 LTL en 2012 et 487 LTL en 2011). La formation des fonctionnaires était financée par le budget de l'État, ainsi que par d'autres sources.

Afin d'assurer une haute qualité de formation, une évaluation de la qualité et de l'efficacité des formations a été lancée le 1<sup>er</sup> février 2012 via la section en libre-service du système d'information de la fonction publique. Les fonctionnaires (y compris locaux) devaient répondre à un questionnaire qualité relatif à la session à laquelle ils avaient participé. Leurs réponses indiquent qu'ils attribuent une note de 4,29 sur 5 quant à la qualité et l'efficacité de la formation.

Pour définir les priorités de formation et les groupes de fonctionnaires à former en priorité, le département de la Fonction publique a mené en 2013 une enquête auprès des responsables des institutions et organismes étatiques et municipaux, ainsi que des responsables des unités structurelles et de l'administration des ressources humaines. La conclusion de cette enquête est qu'environ 67 % des personnes interrogées se disent satisfaites du système de formation des fonctionnaires. Cependant, l'étude révèle également qu'une grande partie d'entre elles (environ 82 % des personnes interrogées) souhaitent une amélioration des formations. Selon elles, les formations devraient avant tout porter sur les compétences professionnelles dont les fonctionnaires ont besoin pour remplir les fonctions spécifiques indiquées dans leur descriptif de poste (environ 95 % des personnes interrogées). En ce qui concerne les fonctionnaires qui fournissent des services à la population, les réponses suggèrent d'accorder la priorité au développement d'une approche axée sur le client (environ 90 % des personnes interrogées). Les autres thèmes proposés sont le développement de la pensée analytique (environ 90 %) et des compétences en communication (environ 85 %). Lorsqu'il s'agit de citer les groupes de fonctionnaires à former en priorité, les personnes interrogées préconisent d'améliorer en tout premier lieu les compétences des fonctionnaires qui fournissent des services aux citoyens et aux autres personnes faisant appel aux institutions et organismes publics (environ 83 % des personnes interrogées). Un autre groupe cité comme prioritaire est celui des fonctionnaires qui contribuent le plus à la réalisation des objectifs stratégiques de leurs institutions et organismes (environ 80 %). Vient ensuite le groupe des fonctionnaires qui sont responsables des institutions et organismes étatiques et municipaux (environ 77 %).

Au vu des résultats de cette enquête, le Gouvernement de la République de Lituanie a voté la Résolution n° 481 du 28 mai 2014 portant approbation de la STRATÉGIE DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES POUR 2014-2017 (dénommée ci-après « la Stratégie »).

Cette dernière définit un objectif stratégique et deux objectifs prioritaires :

1) L'objectif stratégique de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consiste à améliorer leurs performances et leur efficacité.

2) Le premier objectif de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consiste à renforcer leurs compétences stratégiques :

-compétences en matière de gestion, de direction et de gestion du changement ;

-compétences en communication ;

-compétences analytiques ;

-compétences des fonctionnaires qui fournissent des services à la population, avec une approche axée sur le client ;

-connaissances relatives à la déontologie professionnelle et à la prévention de la corruption ;

-compétences en matière de sécurité des informations numériques (cybersécurité).

Les fonctionnaires envoyés en formation sont regroupés en groupes prioritaires distincts ou en fonction des objectifs de formation à atteindre.

Les groupes prioritaires de fonctionnaires (y compris locaux) sont définis comme suit dans la Stratégie pour 2014-2017 :

1. hauts fonctionnaires (catégories 18 à 20) ;
2. cadres intermédiaires ;
3. fonctionnaires fournissant des services à la population ;
4. fonctionnaires dont le poste comporte plus de risques, y compris en matière de corruption ;
5. fonctionnaires remplissant des fonctions de contrôle et de prévention de la corruption.

3) Le second objectif de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consiste à améliorer l'efficacité des formations en introduisant des moyens innovants dans leurs organisation et déroulement

Les critères et les indicateurs visés dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie pour 2014-2017 et de la réalisation des objectifs et des tâches sont définis dans l'annexe de la Stratégie (tableau 6).

Tableau 6. Liste des critères et des indicateurs visés pour l'évaluation de la Stratégie de formation des fonctionnaires pour 2014-2017

N°	Critères et unités de mesure pour l'évaluation des objectifs et des tâches	Indicateurs				
		Indicateur initial (2013)	2014	2015	2016	2017
	L'objectif stratégique de formation des fonctionnaires (y compris locaux) consiste à améliorer leurs performances et					
	Pourcentage de résidents qui estiment que les performances des fonctionnaires s'améliorent	22	23	24	25	26
	Pourcentage d'institutions d'administration publique qui appliquent un modèle de compétences	1,6	1,6	100	100	100
1.1.	L'objectif prioritaire de formation des fonctionnaires consiste à renforcer leurs compétences stratégiques.					
	Pourcentage de fonctionnaires qui ont amélioré leurs qualifications (par rapport au nombre total de fonctionnaires)	46,6	51	52	53	54
	Pourcentage de fonctionnaires qui ont participé à des sessions de formation correspondant aux objectifs de formation prioritaires (par rapport au nombre total de fonctionnaires qui ont amélioré leurs qualifications)	-	-	10	15	20
1.1.1	La tâche consiste à organiser/ effectuer la formation des fonctionnaires en groupes prioritaires distincts					
	Nombre de fonctionnaires qui ont participé à des formations destinées à améliorer leurs compétences stratégiques	-	-	-	6000	6500
1.2.	L'objectif prioritaire de formation des fonctionnaires consiste à améliorer l'efficacité des formations <sup>2</sup>					
	Évaluation de l'efficacité de la formation des fonctionnaires (note de 1 à 5) : <i>note attribuée par les fonctionnaires par le biais d'une enquête</i>	4,29	4,3	4,35	4,4	4,5
	Budget moyen alloué à la formation d'un participant (en	265	270	275	280	285
1.2.1	La tâche consiste à introduire des moyens innovants d'organiser les formations.					
	Nombre de nouveaux moyens d'organiser la formation des fonctionnaires			3	3	3

La Stratégie est mise en œuvre par les institutions étatiques et municipales où travaillent les fonctionnaires. Celles-ci effectuent chaque année les actions suivantes :

1. analyse des besoins de formation et évaluation de la qualité des formations ;
2. définition des groupes cibles à former ;
3. organisation des formations.

Le département de la Fonction publique coordonne la mise en œuvre de la Stratégie en effectuant les actions suivantes :

1. exécution des fonctions liées aux formations qui lui sont attribuées par l'article 49, alinéa 4, de la Loi sur la fonction publique ;

2. réalisation d'enquêtes auprès des fonctionnaires concernant l'organisation des formations dans les institutions et organismes étatiques et municipaux ;

3. suivi de la formation des fonctionnaires dans la section en libre-service du système d'information de gestion de la fonction publique (VATIS), ainsi que dans le Registre des fonctionnaires ;

4. émission de propositions et de recommandations à l'intention des institutions et organismes étatiques et municipaux concernant l'organisation de la formation des fonctionnaires.

Le département de la Fonction publique inclut les données relatives à la mise en œuvre de la Stratégie et des actes législatifs associés dans son rapport au Gouvernement de la République de Lituanie et au ministre de l'Intérieur.

### 3. Procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires

L'article 47 de la loi sur la fonction publique stipule que le Gouvernement approuve non seulement la stratégie de formation des fonctionnaires, mais aussi la procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires (dénommée ci-après « la Procédure »).

La Procédure est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 en vertu de la Résolution n° 1575 du Gouvernement de la République de Lituanie. Elle décrit les processus de préparation, d'évaluation, d'approbation, d'invalidation et d'organisation des formations destinées aux fonctionnaires, ainsi que le système d'évaluation de la qualité des formations.

Principales dispositions relatives à l'organisation de la formation des fonctionnaires

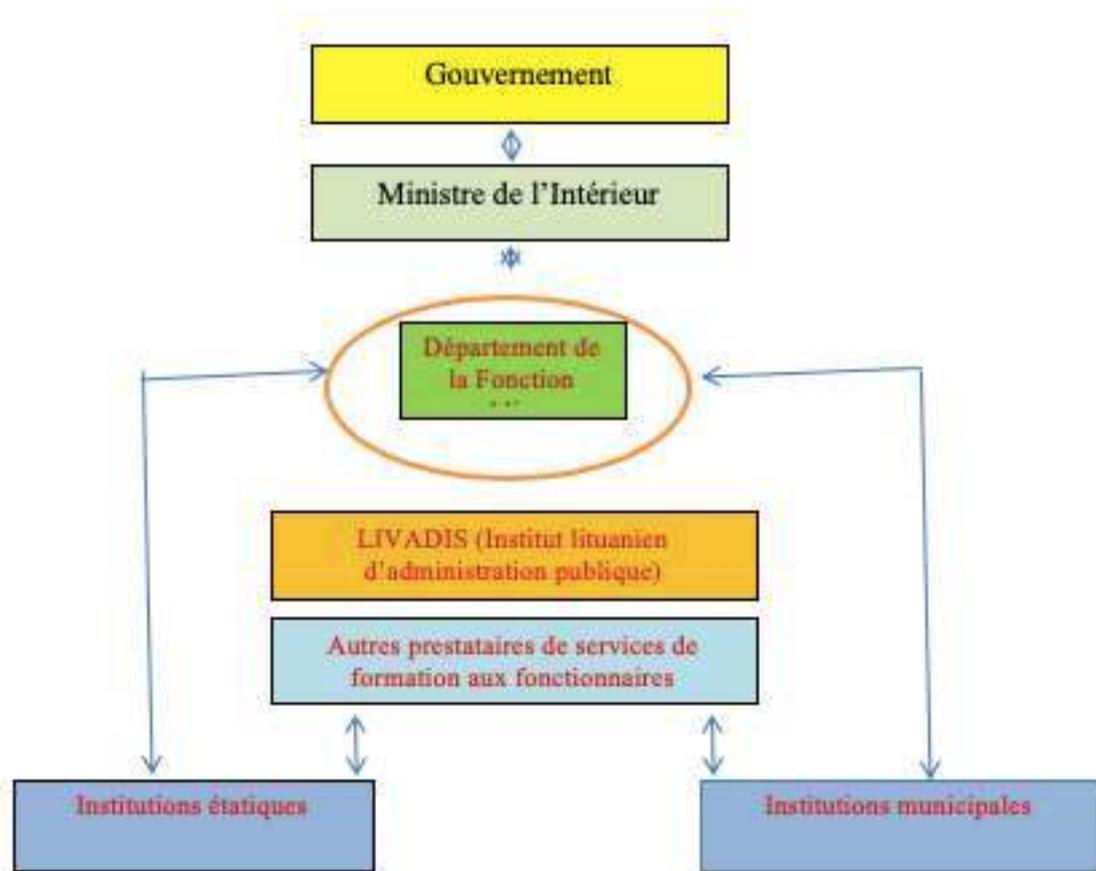
Les principaux actes législatifs régissant la formation des fonctionnaires sont les suivants :

-loi sur la fonction publique (elle définit le système, les méthodes, le financement et l'organisation de la formation des fonctionnaires) ;

-stratégie de formation des fonctionnaires (elle définit les groupes de fonctionnaires et objectifs de formation prioritaires) ;

-procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires (elle décrit les processus d'approbation des programmes de formation et d'organisation de la formation des fonctionnaires).

Figure 1. Système de formation des fonctionnaires en Lituanie



Source : traitement personnel fondé sur la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie

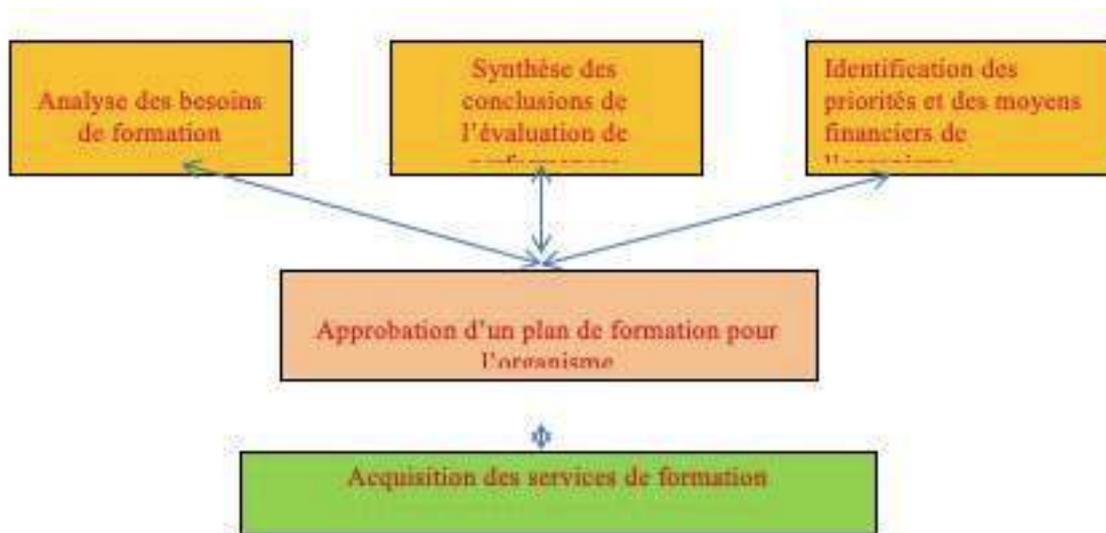
Principes clés de la formation des fonctionnaires :

- les *employeurs des fonctionnaires* sont responsables de leur formation et de l'organisation de ces formations ;
- le département de la Fonction publique coordonne la formation des fonctionnaires.
- la formation des fonctionnaires est assurée par des organismes agréés par le Directeur du département de la Fonction publique ;
- les programmes de formation d'une durée supérieure à 8 heures de cours sont approuvés par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique ;
- la stratégie de formation des fonctionnaires (qui définit les priorités) et la procédure d'organisation de la formation sont approuvées par le Gouvernement ;
- le ministre de l'Intérieur approuve les exigences relatives au contenu des programmes de formation, ainsi que la liste des personnes habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires.

Formation à l'étranger (Résolution n° 780 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 4 août 2006) :

- les fonctionnaires peuvent améliorer leurs qualifications en se rendant dans d'autres institutions ou organismes étatiques ou municipaux, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'États étrangers ;
- un fonctionnaire est envoyé dans de telles institutions sur décision du responsable de l'organisme où il travaille, suite à la réception (par le fonctionnaire ou par son organisme) d'une invitation nominative à améliorer ses qualifications (p. 14).

Figure 2. Planification de la formation des fonctionnaires



Source : traitement personnel fondé sur la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie

Plan de formation :

- une fois coordonné avec le responsable de l'organisme, le plan de formation est transmis chaque année au département de la Fonction publique via VATIS (système d'information de gestion de la fonction publique) *avant le 10 mars* ;
- s'il détecte des incohérences entre le plan de formation et les dispositions de la stratégie, le département de la Fonction publique envoie une notification à l'organisme concerné via VATIS *avant le 24 mars* de la même année ;
- les organismes qui reçoivent une telle notification révisent leur plan de formation et le soumettent à nouveau au département de la Fonction publique via VATIS *avant le 10 avril*.

## Acquisition des services de formation :

- l'acquisition de services de formation pour des fonctionnaires s'effectue conformément à la loi sur les marchés publics, selon une procédure de passation de marchés ouverte et simplifiée, quel que soit le montant de ces services ;
- un service dont le montant est inférieur à 3 000 € HT peut faire l'objet d'un entretien/d'une négociation verbale et d'un contrat. Au-delà de 3 000 € HT, la négociation et le contrat doivent être écrits ;
- l'article 22 de la loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée stipule que l'enseignement et *les services de formation sont exonérés de la TVA* ;
- l'acquisition des services de formation s'effectue en fonction de deux critères : prix le plus bas et rentabilité économique.

## Qu'est-ce qu'une formation au sens de la loi sur la fonction publique ?

### - Types de formations :

- 1) formation initiale (obligatoire pour les fonctionnaires de carrière nouvellement nommés) ;
  - 2) amélioration des qualifications (amélioration des connaissances professionnelles pendant toute la durée d'emploi).
- l'amélioration des qualifications peut prendre diverses formes, par ex. cours, séminaires, conférences, discussions, tables rondes, etc.
  - en vertu de la loi sur la fonction publique, une formation considérée comme une amélioration des qualifications des fonctionnaires est dispensée par un organisme agréé habilité à fournir des services d'amélioration des qualifications (à l'exception des cas décrits dans la Résolution n° 780) sur la base de programmes approuvés, elle fait l'objet d'une attestation de participation et elle est le plus souvent financée par le poste budgétaire « amélioration des qualifications ».

## Financement des formations :

- la loi sur la fonction publique stipule que les fonds utilisés pour former les fonctionnaires doivent représenter entre 1 et 5 % du total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires ;
- un contrat concernant le remboursement des fonds alloués à la formation sera conclu avec le fonctionnaire si la durée de la formation dépasse deux mois *consécutifs* ;
- le remboursement des fonds n'est pas nécessaire si le fonctionnaire part travailler dans une autre administration publique, par ex. s'il change de poste ;
- les seuls fonds à rembourser sont ceux alloués à la formation. Les frais de déplacements professionnels ne doivent pas être remboursés.

## Rapports :

- les organismes envoient des rapports recensant les formations suivies par leurs agents au cours de l'année précédente au département de la Fonction publique via VATIS *avant le 1<sup>er</sup> février*.

#### 4. Personnes habilitées à fournir des services de formation

L'article 45, alinéa 2, de la loi sur la fonction publique stipule que seules les personnes agréées conformément à la procédure mise en place par le ministre de l'Intérieur sont habilitées à élaborer des programmes de formation pour les fonctionnaires (y compris locaux) et à former ces derniers sur la base de ces programmes.

La procédure d'agrément des personnes fournissant des services de formation des fonctionnaires est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en vertu de l'arrêté n° 1V-735 du ministre de l'Intérieur de la République de Lituanie daté du 31 décembre 2009. Cette procédure définit :

1. les exigences applicables aux personnes physiques qui souhaitent fournir des services de formation pour les fonctionnaires ;

2. les procédures approuvées par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique concernant l'ajout et le retrait de personnes physiques sur la Liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation pour les fonctionnaires ;

3. les procédures approuvées par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique concernant l'ajout et le retrait de personnes morales sur la Liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires.

Le droit de fournir des services de formation aux fonctionnaires est accordé aux personnes et entités suivantes :

1. Personnes physiques qui remplissent les conditions requises : citoyens de la République de Lituanie, des États membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, ainsi que les membres de leur famille ;

2. Personnes morales qui remplissent les conditions requises : entités juridiques ou autres organisations immatriculées en République de Lituanie, dans l'un des États membres de l'Union européenne ou leurs filiales immatriculées en République de Lituanie, et/ou filiales lituaniennes d'entités juridiques et autres organisations immatriculées dans d'autres États étrangers (dénommées ci-après des « personnes morales »).

Une personne physique souhaitant fournir des services de formation aux fonctionnaires (y compris locaux) doit remplir au moins l'une des exigences suivantes :

1. être un(e) scientifique travaillant dans un domaine scientifique lié au contenu du programme de formation devant être dispensé aux fonctionnaires ;

2. être titulaire d'un diplôme universitaire de cycle supérieur (master) ou équivalent, et avoir au moins trois ans d'expérience pratique en rapport avec le contenu du programme de formation devant être dispensé ;

3. être titulaire d'un diplôme universitaire de cycle supérieur (licence) ou équivalent, et avoir au moins cinq ans d'expérience pratique en rapport avec le contenu du programme de formation devant être dispensé.

Une **personne morale souhaitant fournir des services de formation** aux fonctionnaires (y compris locaux) doit remplir les exigences suivantes :

- elle doit disposer d'un ou plusieurs instructeurs capables de dispenser les programmes de formation, remplissant au moins l'une des exigences du point 5 de la Procédure et travaillant pour elle en vertu d'un contrat de travail, de droits d'auteur ou préliminaire au moment de la prestation des services de formation.

- elle doit démontrer son expérience en matière de services de formation (au moins 300 heures de cours de formation dans l'année qui précède la soumission des documents répertoriés au point 8 de la Procédure, et au moins 200 participants formés).

Une personne physique et/ou morale qui souhaite fournir des services de formation aux fonctionnaires doit soumettre les documents indiqués dans la Procédure au département de la Fonction publique. **La procédure suivante d'évaluation et d'approbation des documents transmis par les personnes souhaitant fournir des services de formation** est définie dans la Procédure approuvée par le ministre de l'Intérieur :

- 1) dans les 5 jours ouvrables qui suivent la réception des documents, le département de la Fonction publique envoie un accusé de réception à la personne physique ou morale concernée, en lui indiquant le délai d'examen de sa demande et les éventuels recours dont elle dispose en cas de litige ;

- 2) dans les 10 jours ouvrables qui suivent la réception de tous les documents, le département de la Fonction publique examine ces derniers afin de déterminer si la personne physique ou morale concernée remplit les conditions requises. S'il manque des documents ou si les informations ne sont pas suffisamment détaillées, le département de la Fonction publique envoie à la personne physique ou morale concernée une notification l'invitant à remédier au problème dans les 20 jours qui suivent ladite notification ;

- 3) si la personne physique ou morale concernée ne remplit pas les conditions requises, le département de la Fonction publique l'en informe dans les 10 jours ouvrables qui suivent la réception des documents, en indiquant quelles conditions ne sont pas remplies et en lui restituant les documents soumis ;

- 4) la personne physique ou morale qui souhaite fournir des services de formation aux fonctionnaires est agréée par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique et inscrite sur la liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires (s'il s'agit d'une personne physique) ou sur la liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires (s'il s'agit d'une personne morale) ;

- 5) une fois la personne physique ou morale inscrite sur la liste applicable, un nom d'utilisateur et un mot de passe lui sont envoyés par courriel dans les 10 jours ouvrables qui suivent la date d'entrée en vigueur de l'arrêté correspondant du Directeur du département de la Fonction publique, afin qu'elle puisse accéder à la section dédiée aux organismes de formation sur le portail VATIS.

Comme le stipule la Procédure d'approbation des personnes fournissant des services de formation pour les fonctionnaires approuvée par l'arrêté n° 1V-735 du ministre de l'Intérieur daté du 31 décembre 2009, le Directeur du département de la Fonction publique émet des arrêtés pour approuver les listes suivantes :

1) la liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires ;

2) la liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires.

La liste des organismes habilités à améliorer les qualifications des fonctionnaires a été approuvée par l'arrêté n° 27V-2 du Directeur du département de la Fonction publique daté du 2 janvier 2013. Au 1<sup>er</sup> juin 2017, cette liste contenait 171 entités juridiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires : universités, organismes publics, sociétés privées, associations, centres, etc. La liste est révisée via l'ajout de nouvelles entités et le retrait de celles qui ont cessé de fournir des services de formation. Le Directeur du département de la Fonction publique a émis 19 arrêtés à cet effet en 2013, 24 en 2014, 29 en 2015, 34 en 2016 et 17 en 2017 (jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017).

La liste des personnes physiques habilitées à fournir des services de formation aux fonctionnaires a été approuvée par l'arrêté n° 27V-1 du Directeur du département de la Fonction publique daté du 2 janvier 2013. Cette liste recense 9 personnes physiques (au 1<sup>er</sup> juin 2017). Elle aussi est révisée régulièrement. Le Directeur du département de la Fonction publique a émis 4 arrêtés destinés à renouveler la liste en 2013, 5 en 2014, 2 en 2015, 7 en 2016 et 6 en 2017 (jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017).

## 5. Programmes de formation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 portant approbation de la procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle décrit les processus de préparation, d'approbation et d'invalidation des programmes de formation destinés aux fonctionnaires (dénommés ci-après les « programmes de formation »). La Procédure stipule ce qui suit concernant les programmes de formation :

1. les **programmes de formation d'une durée inférieure à 8 heures de cours** sont soumis pour approbation au département de la Fonction publique ;

2. un programme soumis pour approbation doit préciser les informations suivantes :

2.1. intitulé du programme, durée en nombre d'heures de cours, méthodes de formation devant être appliquées et durée des travaux pratiques en nombre d'heures de cours ;

2.2. pour chaque instructeur concerné : niveau d'études et expérience professionnelle en rapport avec le contenu du programme ;

3. les justificatifs attestant du niveau d'études et de l'expérience professionnelle des instructeurs concernés doivent être fournis en même temps que le programme soumis pour approbation sur un support numérique (« supports pédagogiques du programme de formation ») ;

4. les instructeurs concernés doivent remplir les exigences applicables aux prestataires de services de formation aux fonctionnaires (y compris locaux), telles que définies par le ministre de l'Intérieur ;

5. les programmes de formation soumis au département de la Fonction publique doivent être passés en revue par deux examinateurs (un pour l'aspect pratique et l'autre qui représente le domaine scientifique concerné). L'examen consiste à analyser et évaluer les supports pédagogiques du programme et leur pertinence par rapport au contenu de la formation, aux méthodologies appliquées, au groupe ciblé et aux objectifs visés. Si nécessaire, les examinateurs peuvent émettre des recommandations d'amélioration du programme de formation ;

6. les examinateurs doivent remplir les exigences suivantes :

6.1. l'examineur qui exerce dans le domaine concerné doit avoir une expérience professionnelle d'au moins quatre ans se rapportant au contenu du programme de formation ;

6.2. l'examineur scientifique doit posséder un doctorat ou une habilitation à diriger des recherches dans le domaine scientifique concerné ;

6.3. les examinateurs ne doivent pas :

6.3.1. travailler pour l'organisme habilité qui soumet le programme de formation pour approbation ;

6.3.2. durant la période d'examen du programme de formation, avoir un contrat de droits d'auteur ou préliminaire de prestation de services de formation avec l'organisme habilité qui soumet ledit programme ;

6.3.3. être les auteurs ou les instructeurs du programme de formation ;

7. si l'examen débouche sur des recommandations d'amélioration du programme de formation, le prestataire de services doit envoyer au département de la Fonction publique une lettre motivée se référant à l'examineur ayant émis lesdites recommandations et expliquant comment celles-ci ont été prises en considération ;

8. le département de la Fonction publique évalue le programme de formation dans les 7 jours ouvrables, puis l'approuve ou le renvoie aux auteurs avec ses commentaires et une demande de révision ;

9. l'approbation ou l'invalidation des programmes de formation soumis au département de la Fonction publique s'effectue par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique ;

11. tout programme de formation approuvé par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique est enregistré dans la base de données de VATIS (système d'information de gestion de la fonction publique) et inscrit sur la liste des programmes de formation sur le site Web du département de la Fonction publique. Tout programme qui est invalidé est supprimé de VATIS et retiré de la liste des programmes sur le site Web ;

12. les **programmes de formation d'une durée inférieure ou égale à 8 heures de cours** sont approuvés ou invalidés par les personnes qui les fournissent. Les données requises au point 5 de la Procédure doivent être incluses dans les programmes de formation ;

13. les prestataires de services de formation enregistrent leurs programmes de formation approuvés dans la base de données de VATIS et suppriment les programmes invalidés de VATIS conformément à la procédure applicable à ce système ;

14. les personnes qui fournissent des programmes de formation peuvent dispenser des formations aux fonctionnaires (y compris locaux) sur la base de ces programmes, mais seulement après avoir enregistré ces derniers dans la base de données de VATIS.

Comme nous l'avons déjà évoqué, les programmes de formation des fonctionnaires (y compris locaux) sont élaborés conformément aux exigences relatives au contenu des programmes de formation des fonctionnaires. Les exigences actuellement en vigueur ont été approuvées par l'arrêté n° 1V-386 du ministre de l'Intérieur daté du 20 juillet 2009 (exigences relatives au contenu et à la documentation des programmes de formation).

Ces exigences sont les suivantes :

1. les types de programmes de formation des fonctionnaires (y compris locaux) stipulés à l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi sur la fonction publique sont les suivants : **programmes de formation initiale et programmes de formation destinés à l'amélioration des qualifications** (y compris pour les fonctionnaires des catégories 18 à 20 et les catégories inférieures de responsables d'organismes) ;

2. un programme de formation des fonctionnaires doit comporter une partie théorique et une partie pratique ;

3. les **exigences générales relatives au contenu des programmes de formation initiale** visent à familiariser les fonctionnaires (y compris locaux) avec :

3.1. le système des entités d'administration publique ;

3.2. le processus de prise de décision en matière de politique publique ;

3.3. la hiérarchie des actes législatifs et les règles de rédaction des lois et autres actes législatifs ;

3.4. la fonction publique et les actualités en matière de réforme ;

3.5. le cadre institutionnel de l'Union européenne et les principes fondamentaux de sa législation ;

3.6. les principes déontologiques des fonctionnaires et les moyens et mesures de prévention de la corruption ;

3.7. l'organisation du traitement des demandes, plaintes et informations personnelles, ainsi que la prestation de services selon un principe de « guichet unique » dans les institutions et organismes d'administration publique ;

3.8. les spécificités de la rédaction de documents internes (à l'exception des lois et autres actes législatifs) et l'usage d'une langue écrite officielle dans les institutions et organismes d'administration publique ;

4. selon les fonctions des différentes institutions étatiques et municipales, les programmes de formation initiale peuvent être complétés par des modules destinés à élargir les connaissances professionnelles des fonctionnaires (y compris locaux) ;

5. la durée d'un programme de formation initiale ne peut pas être inférieure à **36 heures de cours** ;

6. un programme de formation destiné aux responsables d'organismes de catégorie inférieure à 18 doit être élaboré afin que ces fonctionnaires développent leur capacité à :

6.1. améliorer la gestion stratégique ;

6.2. organiser et améliorer le traitement des demandes, plaintes et informations personnelles, ainsi que la prestation de services selon un principe de « guichet unique » dans les institutions et organismes d'administration publique ;

6.3. appliquer des théories modernes en matière de direction, de gestion et d'organisation publique ;

6.4. améliorer la prise de décision, la communication et la coopération en tirant parti des technologies de l'information et de communication ;

6.5. garantir l'égalité des chances ;

6.6. participer aux activités des institutions et organismes de l'Union européenne et appliquer les dispositions législatives de l'UE ;

6.7. exécuter des fonctions liées à la mise en œuvre de la politique régionale du pays.

7. la durée du programme de formation des responsables d'organismes de catégorie inférieure à 18 **ne peut pas être inférieure à 72 heures de cours.**

8. Un **programme de formation destiné aux fonctionnaires des catégories 18 à 20** doit être élaboré afin que ces fonctionnaires développent leur capacité à :

8.1. améliorer la gestion stratégique ;

8.2. organiser et améliorer le traitement des demandes, plaintes et informations personnelles, ainsi que la prestation de services selon un principe de « guichet unique » dans les institutions et organismes d'administration publique ;

8.3. appliquer des théories modernes en matière de direction, de gestion et d'organisation publique ;

8.4. améliorer la prise de décision, la communication et la coopération en tirant parti des technologies de l'information et de communication ;

8.5. garantir l'égalité des chances ;

8.6. participer aux activités des institutions et organismes de l'Union européenne et appliquer les dispositions législatives de l'UE ;

8.7. appliquer les principales dispositions de sécurité nationale.

10. La durée du programme de formation des fonctionnaires des catégories 18 à 20 **ne peut pas être inférieure à 100 heures de cours.**

11. des **programmes d'amélioration des qualifications** doivent être élaborés afin que les fonctionnaires développent les compétences :

11.1. qui faciliteraient la réalisation des objectifs de formation prioritaires définis dans la stratégie de formation des fonctionnaires pour 2014-2017 ;

11.2. qui sont nécessaires à la rédaction et à l'application des actes législatifs ;

11.3. qui sont nécessaires à l'évaluation de l'incidence des actes législatifs ;

11.4. qui sont nécessaires à la coopération et au travail en équipe ;

11.5. qui sont nécessaires à la résolution des conflits et à la gestion des situations de stress ;

12. des programmes d'amélioration des qualifications doivent également être élaborés afin d'aider les fonctionnaires à développer d'autres compétences que celles susmentionnées et dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions officielles.

Le **tableau 12** fournit des informations sur les fonctionnaires locaux formés entre 2014 et 2017.

Tableau 12. Nombre de fonctionnaires locaux formés entre 2014 et 2017

<b>Année/Mois</b>	<b>Fonctionnaires de carrière</b>	<b>Responsables d'organismes</b>	<b>Fonctionnaires nommés à titre politique</b>
2014	3088	56	47
2015	2664	63	57
2016	2766	53	43
Jusqu'au 01/06/2017	1721	32	28
Janvier 2017	427	5	1
Février 2017	499	6	4
Mars 2017	662	11	10
Avril 2017	491	14	13
Mai 2017	301	16	4
Du 1 <sup>er</sup> au 15 juin 2017	132	10	2

Source : données du département de la Fonction publique de la République de Lituanie

## 6. Plans de formation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle stipule ce qui suit :

1. Un organisme public rédige un plan de formation de ses fonctionnaires pour l'année en cours (dénommé ci-après le « plan de formation ») ;
2. Le plan de formation indique, pour chaque type de formation, le nombre de fonctionnaires employés dans cet organisme qui vont assister aux sessions, ainsi que les fonds alloués ;
3. Le plan de formation est préparé par une unité structurelle de l'organisme ou par les fonctionnaires chargés de la gestion des ressources humaines/l'administration du personnel (dénommés ci-après l'« unité d'administration du personnel ») ;
4. Pour rédiger le plan de formation, l'unité d'administration du personnel procède comme suit :
  - 4.1. elle analyse les besoins de formation des fonctionnaires de l'organisme ;
  - 4.2. elle résume les propositions (recommandations) des supérieurs hiérarchiques directs des fonctionnaires et de la commission d'évaluation concernant l'amélioration de leurs qualifications suite aux résultats de performances qu'ils ont officiellement obtenus ;

4.3. Elle définit les objectifs de formation et groupes prioritaires conformément à la Stratégie de formation des fonctionnaires approuvée par le Gouvernement de la République de Lituanie (dénommée ci-après « la Stratégie ») et compte tenu des objectifs stratégiques et des moyens financiers de l'organisme ;

5. Elle envoie le plan de formation, après consultation du responsable de l'organisme, au département de la Fonction publique via VATIS avant le 10 mars de l'année en cours ;

6. Le département de la Fonction publique analyse les plans de formation soumis par les organismes et vérifie qu'ils sont compatibles avec les dispositions de la Stratégie. En cas d'incompatibilité, le département de la Fonction publique envoie une notification à l'organisme via VATIS avant le 24 mars. Les organismes qui reçoivent une telle notification révisent leur plan de formation et le soumettent à nouveau au département de la Fonction publique via VATIS avant le 10 avril de l'année en cours.

## 7. Rapports de formation

La procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 stipule également ce qui suit :

1. Les organismes publics envoient des rapports recensant les formations suivies par leurs agents au cours de l'année précédente via VATIS avant le 1<sup>er</sup> février de chaque année. Ces rapports indiquent le nombre de fonctionnaires travaillant dans l'organisme en question et, pour chaque type de formation, le nombre d'entre eux ayant assisté aux sessions, ainsi que les fonds alloués à cet effet et le pourcentage de ces fonds qui proviennent du budget de l'État et des budgets municipaux par rapport au total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires de cet organisme ;

2. Les prestataires de services de formation envoient leurs rapports d'activité au département de la Fonction publique via VATIS avant le 1<sup>er</sup> février. Ces rapports indiquent les programmes de formation menés au cours de l'année et la durée des sessions, le nombre de fonctionnaires y ayant participé, les instructeurs concernés, les paiements reçus, les organismes publics ayant eu recours à leurs services, les informations relatives à l'amélioration des qualifications des fonctionnaires à l'étranger, et les réponses des participants concernant la qualité de la formation ;

3. Le département de la Fonction publique :

3.1. analyse les rapports de formation des fonctionnaires envoyés par les organismes publics ;

3.2. analyse les rapports annuels envoyés par les prestataires des services de formation des fonctionnaires et, si approprié, leur transmet des commentaires concernant la mise en œuvre des programmes de formation ;

3.3. résume les données issues des rapports envoyés par les organismes publics et les prestataires des services de formation, et les insère dans un rapport général sur l'application de la Loi sur la fonction publique de la République de Lituanie et des autres actes législatifs associés. Ce rapport est publié sur le site Web du département de la Fonction publique.

## 8. Système d'évaluation de la qualité des formations

La procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement datée du 28 décembre 2012 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 contient également des dispositions générales relatives à l'évaluation de la qualité des formations :

1. Afin de garantir la qualité des formations dispensées aux fonctionnaires, les prestataires doivent :

1.1. réaliser une enquête qualité auprès des fonctionnaires (y compris locaux) et insérer la synthèse des réponses dans leurs rapports d'activité annuels ;

1.2. s'assurer que tous les instructeurs participant à la mise en œuvre des programmes de formation remplissent les exigences définies dans la Procédure.

2. Les personnes qui emploient des fonctionnaires (y compris locaux) doivent :

2.1. acquérir des services de formation de haute qualité pour leurs agents ;

2.2. s'assurer qu'après la formation, les fonctionnaires de leur organisme répondent aux questionnaires prévus à cet effet dans la section en libre-service de VATIS.

3. À la fin de chaque session de formation, un questionnaire qualité à remplir dans VATIS est envoyé aux fonctionnaires. Ces derniers doivent y répondre dans les cinq jours qui suivent la réception du courriel les invitant à le faire ;

4. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes de formation, le département de la Fonction publique procède comme suit :

4.1. Si, après avoir analysé les rapports d'activité annuels des prestataires de services de formation, il découvre que 50 % ou plus des personnes interrogées ont donné une évaluation négative de la qualité des services, il peut lancer une procédure d'invalidation telle que prévue par le ministre de l'Intérieur ;

4.2. Il analyse les données disponibles dans VATIS quant à la qualité des formations et les met à disposition sur son site Web ;

4.3. Il analyse les réponses des fonctionnaires disponibles dans VATIS au sujet de la qualité des sessions de formation dispensées par certains prestataires et, s'il découvre que 50 % ou plus des personnes interrogées ont donné une évaluation négative de la qualité de mise en œuvre de certains programmes de formation, il procède comme suit :

4.3.1. Il invalide les programmes de formation d'une durée supérieure à 8 heures de cours et notifie le prestataire au plus tard le jour ouvrable suivant ;

4.3.2. Il supprime de VATIS les programmes de formation d'une durée inférieure à 8 heures de cours et notifie le prestataire au plus tard le jour ouvrable suivant ;

5. Lorsque cela est approprié, le département de la Fonction publique peut recourir aux services d'experts, tel que prévu par la loi sur les marchés publics de la République de Lituanie, afin qu'ils évaluent un programme de formation.

## 9. Financement de la formation des fonctionnaires

L'article 46 de la loi sur la fonction publique contient des dispositions générales relatives au financement de la formation des fonctionnaires :

1. La formation des fonctionnaires (y compris locaux) des institutions et organismes étatiques et municipaux est financée par les fonds alloués dans le budget de l'État et les budgets municipaux. Ces fonds doivent représenter entre 1 et 5 % du total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires.

2. Si une session de formation dure plus de deux mois et qu'elle est financée par le budget de l'État ou les budgets municipaux, un contrat est conclu avec le fonctionnaire (y compris local) au sujet du remboursement des fonds alloués à la formation. Ce contrat stipule que le fonctionnaire doit rembourser ces fonds si :

1) il démissionne de la fonction publique moins d'un an après avoir terminé la formation ;

2) il est licencié à titre de sanction disciplinaire.

3) si une personne est licenciée de la fonction publique alors qu'elle avait un tel contrat de remboursement, elle doit rembourser, dans les six mois qui suivent son licenciement, les frais de formation encourus par l'organisme étatique ou municipal. Si elle ne procède pas au remboursement des frais liés à sa formation, l'organisme étatique ou municipal saisira un tribunal afin de recouvrer lesdits fonds.

4) La formation des fonctionnaires cherchant à améliorer leurs qualifications peut être financée par d'autres fonds que ceux indiqués à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article.

## 10. Envoi des fonctionnaires en formation dans d'autres institutions, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'États étrangers

Comme nous l'avons déjà indiqué, les alinéas 3 et 4 de l'article 45 de la loi sur la fonction publique offre aux fonctionnaires la possibilité d'améliorer leurs qualifications en Lituanie, mais aussi à l'étranger, conformément à la procédure prévue par le Gouvernement. Les règles concernant l'envoi de fonctionnaires afin qu'ils améliorent leurs qualifications dans d'autres institutions ou organismes étatiques ou municipaux, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'états étrangers et la prise en charge des frais de formation ont été approuvées par la Résolution n° 780 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 4 août 2006 et sont en vigueur depuis cette date. Elles stipulent ce qui suit :

1. Les organismes publics informent le département de la Fonction publique de leur capacité à recevoir les fonctionnaires d'autres organismes afin d'améliorer leurs qualifications ou de leur souhait d'envoyer leurs propres agents dans d'autres organismes afin qu'ils améliorent leurs qualifications ;

2. Si une institution étrangère informe un organisme de la possibilité d'améliorer les qualifications de ses agents, l'organisme en question transmet dans les cinq jours qui suivent ces informations par écrit ou courriel au département de la Fonction publique ;
3. Lorsqu'un organisme est informé de la possibilité d'améliorer les qualifications de ses agents et que cette possibilité concerne uniquement cet organisme, l'employeur décide s'il existe des motifs raisonnables d'envoyer un fonctionnaire (y compris local) afin qu'il améliore ses qualifications, auquel cas il informe les fonctionnaires travaillant dans cet organisme de cette possibilité ;
4. La sélection du fonctionnaire à envoyer est effectuée par le responsable de l'organisme ou par la personne à qui il a délégué cette tâche, ou encore par une commission de sélection qu'il aura constituée à cet effet. Les fonctionnaires qui souhaitent améliorer leurs qualifications soumettent une demande, après consultation de leur supérieur hiérarchique direct, au responsable de l'organisme, à son délégué ou à la commission de sélection ;
5. Si la possibilité d'amélioration des qualifications concerne plusieurs organismes et que le nombre de candidats est supérieur au nombre de places libres, la sélection des fonctionnaires à envoyer pour qu'ils améliorent leurs qualifications dans une institution étrangère est effectuée par une commission constituée par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique. Cette commission rassemble les représentants du département de la Fonction publique et ceux des organismes dont les fonctions correspondent aux qualifications pouvant être améliorées, ainsi que des experts des domaines concernés si nécessaire ;
6. Les fonctionnaires sélectionnés en priorité pour améliorer leurs qualifications sont les suivants :
  - 6.1. ceux dont les fonctions, telles que définies dans leur descriptif de poste, correspondent au contenu du cours d'amélioration des qualifications ;
  - 6.2. ceux qui remplissent les critères des groupes prioritaires à former tels que définis dans la Stratégie de formation des fonctionnaires approuvée par le Gouvernement de la République de Lituanie ;
7. Lorsqu'un fonctionnaire ou son organisme reçoit une invitation nominative à améliorer ses qualifications, il incombe au responsable de l'organisme de décider d'envoyer ou non le fonctionnaire en question en formation ;
8. Le fonctionnaire qui assiste à un cours d'amélioration des qualifications doit, dans les 14 jours calendaires qui suivent son retour, remettre un rapport au responsable de son organisme, ainsi qu'une attestation de participation au cours (si une telle attestation lui a été délivrée) ;
9. Les informations relatives à l'amélioration des qualifications du fonctionnaire, le sujet et la durée du cours, et le type de financement sont consignées dans le Registre des fonctionnaires ;
10. Les dépenses liées à une formation effectuée sur le territoire lituanien sont prises en charge conformément aux règles de prise en charge des frais de déplacement professionnel dans les institutions budgétaires approuvées par la Résolution n° 526 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 29 avril 2004 ;

11. Les dépenses liées à l'amélioration des qualifications dans une institution étrangère, si elles ne sont pas prises en charge par cette dernière, ou dans une institution ou un organisme situé en dehors du territoire lituanien, sont prises en charge comme suit :

11.1. Si la durée du cours d'amélioration des qualifications est inférieure à 30 jours calendaires (sans compter le temps de trajet), les dépenses sont prises en charge par l'organisme qui envoie le fonctionnaire en formation.

11.2. Si la durée du cours d'amélioration des qualifications est supérieure à 30 jours calendaires, les dépenses des 30 premiers jours sont prises en charge par l'organisme qui envoie le fonctionnaire en formation, conformément aux règles de prise en charge des frais de déplacement professionnel dans les institutions budgétaires, tandis que les dépenses à compter du 31<sup>e</sup> jour (per diem et loyer) sont prises en charge par ce même organisme de la manière suivante :

11.2.1. Si le per diem ne dépasse pas le montant fixé par le ministre des Finances, le responsable de l'organisme décide du montant du per diem à verser ;

11.2.2. Si le loyer ne dépasse pas le montant fixé dans le loyer standard dans les états étrangers approuvé par le ministre des Finances, le responsable de l'organisme décide du montant de loyer à verser.

12. Si l'institution étrangère rembourse les dépenses liées à la formation, l'organisme ne les prend pas en charge.

13. Les dépenses liées aux formations ne sont prises en charge que sur présentation de documents justificatifs.

## CONCLUSION

1. Entre 1994 et 1997, des initiatives de formation des élus locaux ont été menées et financées par quatre unions de collectivités locales lituaniennes et l'Association des collectivités locales, créée en 1995, avec l'aide d'experts néerlandais et danois. Elles ont consisté à préparer des supports de formation à l'intention des représentants locaux nouvellement élus et à dispenser des sessions de formation systématiques aux élus locaux au Centre de langues et de formation des fonctionnaires en 1995 et en 1997. Malgré cela, les efforts visant à créer un système unique de formation (initiale et continue) des élus locaux ont échoué. À l'heure actuelle, chaque conseil municipal, présidé par un maire, choisit les programmes (modules, sujets) et les méthodes (conférences, séminaires, etc.) de formation afin que les élus locaux puissent acquérir les connaissances qui leur font défaut ou améliorer leurs compétences.

2. Les données issues de l'ensemble des élections locales indiquent un taux de renouvellement des élus locaux d'environ 50 % en Lituanie. Pourtant, les nouveaux élus locaux reçoivent rarement une formation initiale. On leur explique brièvement leurs droits et obligations, si bien que c'est en s'acquittant de leur charge qu'ils acquièrent des connaissances et des compétences. Les sessions de formation systématique à plusieurs modules pour les nouveaux élus locaux constituent l'exception plutôt que la règle en Lituanie.

3. En Lituanie, la formation continue des élus locaux est une pratique courante lorsqu'il s'agit d'acquérir des connaissances et des compétences dans des domaines importants pour la municipalité : gestion (planification) stratégique, contrôle financier et audit, fonction publique et gestion des ressources humaines, intégration et administration des financements provenant des fonds structurels de l'UE, déontologie des élus locaux, communication et relations publiques, développement durable, mise en œuvre d'une politique sociale et d'une politique de l'éducation dans les municipalités, services d'administration en ligne et technologies de l'information, etc.

4. En Lituanie, la formation des élus locaux est assurée par :

1) l'Association des collectivités locales de Lituanie ou son Centre de formation et de conseil ;

2) les pouvoirs publics ou leurs centres de formation, par ex. Commission principale d'éthique officielle, département de la Fonction publique, Service d'enquête spécial, Institut d'administration publique dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation et de réadaptation *Dainava* dépendant du ministère de l'Intérieur, Centre de formation du ministère des Finances, etc. ;

3) des universités ou leurs centres de formation, par ex. Université de Vilnius, Université Mykolas Romeris, Université de Šiauliai, Centre de formation municipale de l'Université de technologie de Kaunas ;

4) des ONG ou leurs centres de formation, par ex. Transparency International, Centre d'information et de soutien des organisations non-gouvernementales ou NISC (Non-Governmental Organisation Information and Support Centre), etc. ;

5) des cabinets de formation et/ou de conseil du secteur privé, par ex. UAB « Eurointegracijos projektai » [Projets d'intégration européenne], UAB « Kompetencijos ugdymo sprendimai » [Solutions de développement des compétences], UAB « Vadybos pokyčių konsultavimas » [Conseil en changement de gestion], agence publique « Kompiuterinių programų mokymo centras » [Centre de formation aux programmes informatiques], etc.

5. La formation des élus locaux en Lituanie peut bénéficier des sources de financement suivantes :

1) budgets municipaux, qui financent environ la moitié des formations dispensées aux élus locaux ;

2) Association des collectivités locales de Lituanie ou parti politique bénéficiant d'un financement par les fonds structurels de l'UE ou d'autres instruments financiers pour ses projets de formation des élus locaux ou des membres du parti ;

3) institution municipale ou étatique, par ex. ministère, organisme dépendant d'un ministère, ONG, etc. obtenant un financement par les fonds structurels de l'UE, d'autres instruments financiers, le budget de l'État ou d'autres sources pour ses projets d'amélioration du fonctionnement et de la gestion du secteur public comprenant l'amélioration des qualifications des élus, fonctionnaires et employés locaux, par ex. des projets visant à améliorer les plans stratégiques, à impliquer les communautés dans la gestion des affaires locales, à améliorer le système de contrôle interne, etc.

6. La Lituanie se caractérise par des dispositions légales relativement fortes en matière de formation des fonctionnaires (y compris locaux) et d'amélioration de leurs qualifications. Plus précisément, elle possède un système unifié d'actes législatifs relatifs à la formation. Au cœur de ce système, la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie définit au chapitre X (composé de trois alinéas) les types de formations des fonctionnaires (y compris locaux), leur financement et leur organisation.

7. Les autres actes législatifs régissant la formation des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie sont principalement les suivants :

1) la Stratégie de formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 481 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 28 mai 2014 (définit les groupes de fonctionnaires et objectifs de formation prioritaires) ;

2) la Procédure d'organisation de la formation des fonctionnaires approuvée par la Résolution n° 1575 du Gouvernement de la République de Lituanie datée du 28 décembre 2012 (décrit les processus d'approbation des programmes de formation et d'organisation de la formation des fonctionnaires).

8. Les principes clés de la formation des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie sont les suivants :

1) Les employeurs des fonctionnaires sont responsables de leur formation et de l'organisation de ces formations.

2) Le département de la Fonction publique coordonne la formation des fonctionnaires.

3) La formation des fonctionnaires est assurée par des organismes agréés par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique.

4) Les programmes de formation d'une durée supérieure à 8 heures de cours sont approuvés par arrêté du Directeur du département de la Fonction publique.

5) Le ministre de l'Intérieur approuve les exigences relatives au contenu des programmes de formation des fonctionnaires.

9. Les fonctionnaires (y compris locaux) peuvent améliorer leurs qualifications en se rendant dans d'autres institutions ou organismes étatiques ou municipaux, dans des institutions internationales ou dans les institutions d'États étrangers. Un fonctionnaire est envoyé dans de telles institutions sur décision du responsable de l'organisme où il travaille, suite à la réception (par le fonctionnaire ou par son organisme) d'une invitation nominative à améliorer ses qualifications.

10. Au sens de la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie, les types de formations des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie sont les suivants :

1) formation initiale (obligatoire pour les fonctionnaires de carrière nouvellement nommés) ;

2) amélioration des qualifications (amélioration des connaissances professionnelles pendant toute la durée d'emploi). L'amélioration des qualifications peut prendre diverses formes, par ex. cours, séminaires, conférences, discussions, tables rondes, etc. En vertu de la loi sur la fonction publique, une formation considérée comme une amélioration des qualifications des fonctionnaires est dispensée par un organisme agréé habilité à fournir des services d'amélioration des qualifications sur la base de programmes approuvés, elle fait l'objet d'une attestation de participation et elle est le plus souvent financée par le poste budgétaire « amélioration des qualifications ».

11. L'acquisition de services de formation pour des fonctionnaires (y compris locaux) en Lituanie s'effectue conformément à la loi sur les marchés publics, selon une procédure de passation de marchés ouverte et simplifiée, quel que soit le montant de ces services. Un service dont le montant est inférieur à 3 000 € HT peut faire l'objet d'un entretien/d'une négociation verbale et d'un contrat. Au-delà de 3 000 € HT, la négociation et le contrat doivent être écrits.

12. L'article 46 de la loi sur la fonction publique de la République de Lituanie contient des dispositions générales relatives au financement de la formation des fonctionnaires :

1) La formation des fonctionnaires (y compris locaux) des institutions et organismes étatiques et municipaux est financée par les fonds alloués dans le budget de l'État et les budgets municipaux. Ces fonds doivent représenter entre 1 et 5 % du total des fonds alloués aux rémunérations des fonctionnaires.

2) Si une session de formation dure plus de deux mois et qu'elle est financée par le budget de l'État ou les budgets municipaux, un contrat est conclu avec le fonctionnaire (y compris local) au sujet du remboursement des fonds alloués à la formation.

3) La formation des fonctionnaires (y compris locaux) cherchant à améliorer leurs qualifications peut être financée par d'autres fonds que ceux indiqués à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article.

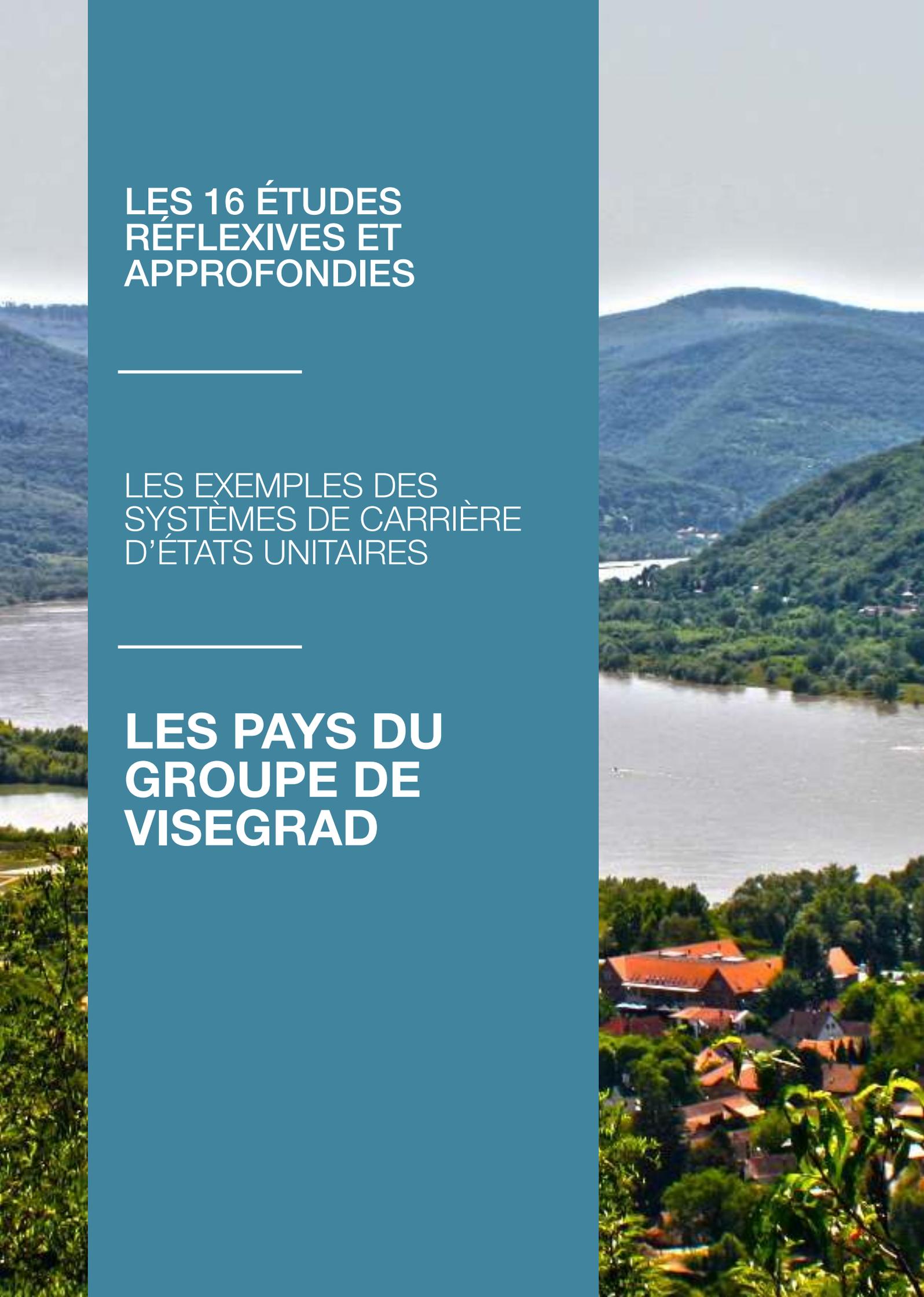
# LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

---

LES EXEMPLES DES  
SYSTÈMES DE CARRIÈRE  
D'ÉTATS UNITAIRES

---

## LES PAYS DU GROUPE DE VISEGRAD



# LES ENJEUX DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX DANS LES PAYS DU GROUPE DE VIŠEGRAD (V4) (HONGRIE, POLOGNE, RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ET SLOVAQUIE)

Les pays du groupe de Višegrad se caractérisent par un rapport particulier à la formation des agents publics et des élus locaux de par leurs trajectoires communes. L'importation de modèles décentralisés de gestion des territoires s'y est rapidement opérée dès la chute du mur de Berlin. Ces pays se caractérisaient à l'époque par une absence de culture de l'action locale qui avait été anéantie par plusieurs décennies de communisme soviétique. Il s'agissait donc de rompre avec ce modèle centralisé autoritaire et la démocratisation semblait devoir passer par la décentralisation. Ces importations de modèles de gouvernance, qui n'étaient pas forcément adaptés à la réalité socio-politique de ces États d'Europe centrale, ont été accélérées du fait de la perspective d'adhésion à l'Union européenne. De nombreuses compétences ont été déléguées à des collectivités territoriales créées dans la précipitation sans que les agents nouvellement recrutés, issus principalement de l'administration d'État n'aient eu véritablement le temps de se former. La restitution de l'autonomie politique aux villages, qui avaient fait l'objet de regroupement autoritaire durant la période de normalisation entre 1968 et 1989, a entraîné une augmentation du nombre de communes et donc d'élus locaux mais également un besoin de formation *ad hoc*. Ces communes se sont vu octroyer des compétences nouvelles sans avoir les moyens techniques de les exercer. Ce constat est valable également pour les régions qui furent créées dans un second temps. Dans les années 90, la régionalisation était alors perçue comme nécessaire à l'accession à l'Union européenne et la perspective de percevoir les fonds structurels a accéléré ce processus. Les autorités centrales ont orchestré ces décentralisations institutionnelles et des cadres juridiques protecteurs de l'autonomie locale ont été rapidement adoptés. Cependant, durant cette transition la gestion des ressources humaines a été négligée au profit d'une approche juridique, peut-être trop formaliste, visant à créer des structures décentralisées conformes à des standards européens idéalisés auxquels certains pays de l'Ouest contrevenaient largement. Faute de temps et de moyens financiers adéquats, la formation des agents publics et des élus locaux a longtemps été lacunaire. Les agents publics locaux recrutés provenaient pour une très grande majorité de l'administration d'État. Ces personnels ont souvent conservé leurs cultures institutionnelles empreintes de centralisme. De même les responsables politiques, nouvellement élus, se sont vu octroyer des responsabilités étendues sans avoir véritablement les compétences techniques pour les exercer. Cela a pu entraîner des dysfonctionnements et, de ce fait, une dépendance vis-à-vis des autorités centrales. Pourtant des réformes successives ont progressivement permis de mettre en place des dispositifs de formation qui présentent aujourd'hui des similitudes avec ceux existant dans d'autres pays européens.

Pour bien présenter la question de la formation des agents publics et des élus locaux dans les États étudiés, il convient, tout d'abord, de rappeler le contexte sociologico-historique (I), avant d'aborder, de manière plus concrète, les formations des agents publics locaux (II), les opérateurs et la nature des formations dispensées (III), puis celles des élus locaux (IV).

# I. LA RECONTEXTUALISATION SOCIOLOGICO-HISTORIQUE DES ENJEUX DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS DANS LES PAYS DU GROUPE DE Višegrad

La prise en considération de l'histoire des pays du groupe de Višegrad est essentielle pour comprendre leurs cultures administratives spécifiques liées à leurs histoires singulières. Elle permet de mieux comprendre les enjeux contemporains de la formation des agents publics locaux dans des pays où le concept même d'action locale, fonctionnant sur un modèle de type « bottom-up », est relativement récent.

Dans ces pays qui étaient sous le joug du régime soviétique, les pouvoirs régionaux et locaux étaient perçus comme un risque potentiel de « perversion » du régime. Derrière la rhétorique égalitaire du régime se cachait la crainte de la contestation de la « *dictature du parti unique* »<sup>1</sup>. La domination communiste était caractérisée par une organisation très hiérarchique et par une domination du centre sur les périphéries. Les capitales qui abritaient les centres de pouvoirs ont tenté de supprimer les particularités régionales. L'usage des langues minoritaires avait été interdit au profit de la langue de l'ethnie majoritaire. Ce fut le cas en Silésie polonaise, dans les Sudètes, en Slovaquie et en Hongrie. Toute d'idée d'initiative locale fut condamnée. La période dite de « normalisation » succéda à la tentative avortée de l'assouplissement du régime avec la mise en place d'un « socialisme à visage humain » de 1968, qui fut réprimée dans le sang. Il faudra attendre la chute du mur pour qu'une véritable démocratie locale se mette en place. La centralisation autoritaire fait partie de l'histoire institutionnelle des pays du groupe Višegrad et cela permet de comprendre les relations parfois complexes entre les capitales et les régions périphériques.

Dans les années 90, la réaffirmation de l'autonomie locale semblait faire partie intégrante du processus de démocratisation. Elle avait une portée symbolique très forte ; ce qui peut expliquer la rapidité, voire la précipitation, dans laquelle ont eu lieu les réformes. Le développement progressif de la formation des agents locaux dans les pays du groupe de Višegrad ne répondait pas uniquement aux défis de la professionnalisation du personnel des collectivités territoriales, mais il s'inscrivait dans un processus plus large relatif à la démocratisation du système politique entier après la chute du système autoritaire et centralisé de l'État socialiste. La démocratisation de la société ne pouvait pas alors se passer du rétablissement de structures territoriales libres émanant de collectivités territoriales composées d'habitants autonomes dans la gestion de leurs destins et de leurs territoires.

Ainsi, il n'est pas étonnant qu'une des premières réformes, adoptée après les élections législatives semi-démocratiques de juin 1989 en Pologne soit la loi sur « l'autogestion de la commune » du 8 mars 1990<sup>2</sup>. La communalisation d'une partie du patrimoine national, avec la création de la notion de propriété communale, la suppression des conseils nationaux<sup>3</sup>, les élections libres au suffrage universel des pouvoirs communaux démocratiques, font de la commune le socle du système territorial polonais.

---

1- François BAFOIL, Europe centrale et orientale. Mondialisation européanisation et changement social, Presses de Sciences Po, Paris 2006, p.17.

2- Loi du 8 mars 1990 sur l'administration locale (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym).

3- Organes délibératifs des groupements (*gromady*), l'échelon le plus bas de l'État autoritaire dépourvu de sa personnalité juridique distincte, composés des délégués des corps locaux du Parti Ouvrier Polonais, et le gestionnaire des biens nationaux chargé de la mise en œuvre des objectifs définis par l'État central.

Dans ce contexte, la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par la Pologne est devenue possible et elle fut réalisée en 1993, bien avant l'adoption de la nouvelle constitution démocratique de 1997 et les réformes territoriales consécutives concernant l'établissement des districts et des régions en 1999<sup>4</sup>. À l'issue de la réforme communale de 1990, 2 479 communes ont vu le jour avec une superficie moyenne de 126 km<sup>2</sup> et une population moyenne de 15 400 habitants<sup>5</sup>. La commune réalise les tâches définies par l'article 7 de la loi de 1990 (voirie locale, gestion de l'eau et des déchets, aménagement du territoire, logement, enseignement primaire, transports locaux, protection de l'environnement et espaces verts, etc.) et assume des compétences transférées par l'État à l'aide de ses organes délibérants et exécutifs.

Dans les pays du groupe de Višegrad, le rapide transfert de compétences aux communes et à des personnels insuffisamment préparés a pu entraîner de nombreux dysfonctionnements. Par exemple, dans le contexte où la démocratie locale était encore balbutiante, la délégation de la gestion des plans d'aménagement du territoire a pu entraîner des incohérences dans le développement urbain de certaines villes. Parfois, il a même mené à des abus. Par exemple, en Slovaquie, le pouvoir de délivrer des permis de construire a pu permettre des enrichissements personnels au détriment de l'intérêt général comme l'illustre parfois le développement anarchique de certaines constructions dans des zones surpeuplées, affectées par la pollution ou par des problèmes de stationnement. En l'absence d'un véritable contrôle par la démocratie locale alors balbutiante, le pari du transfert de l'exercice de certaines compétences aux communes s'avérait risqué. Dans les pays du V4, où le communisme avait parfois conduit les citoyens les plus téméraires à se résigner à accepter l'inacceptable, ceux-ci ont pu, durant cette période, se méfier des actions collectives et ils ont favorisé des stratégies individuelles. Par exemple, les restructurations des ressources humaines de la fonction publique se sont parfois réalisées de manière opaque. Elles n'ont entraîné que très rarement des contestations collectives, car cela n'était pas dans la culture de ces pays et elles avaient peu de chance d'aboutir. Les agents victimes de ce système ont plus volontiers mobilisé leurs réseaux de manière individuelle pour obtenir un poste dans un autre service plutôt que de contester collectivement le caractère arbitraire ou injuste d'une réforme. La perte de confiance dans la notion d'intérêt général, qui fut pervertie par le régime communiste, et l'absence de la culture de la contestation collective, ont laissé une marge de manœuvre importante aux logiques individuelles et partisans. Elles l'ont parfois emporté sur les intérêts locaux ou régionaux qui étaient encore des notions floues.

Malgré une volonté de changement, les porteurs des réformes dans les pays du groupe de Višegrad se sont heurtés à un phénomène d'inertie institutionnelle. Les sociologues ont démontré que les membres d'une organisation ne vont pas immédiatement s'investir dans un processus dont les effets attendus sont inconnus. Ils vont préférer perpétuer les pratiques traditionnelles dont ils connaissent les rouages. Même si la volonté de changement qui existait après la chute du mur a constitué une fenêtre d'opportunité et qu'elle a permis un remodelage complet des cadres constitutionnels et législatifs, les pratiques administratives se sont inscrites dans une certaine continuité historique<sup>6</sup>.

---

4- Loi du 5 juin 1998 portant sur l'administration des départements (Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku. Dz. U. 01.142.1592).

Loi du 5 juin 1998 portant sur l'administration des régions (Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku. Dz. U. 01.142.1590).

5- *System administracji publicznej w Polsce*, Ministerstwo administracji i cyfryzacji, Warszawa, 2014, p.5. [<https://mac.gov.pl>, accès: 22.07.2016].

6- Frédéric DELANEUVILLE, « La lente réaffirmation des identités politiques locales et régionales en France et dans les pays du groupe de Višegrad : approches comparatives », *Pour une Europe forte, rénover les structures économiques, entrepreneuriales, politiques, territoriales et éducatives*, Travaux scientifiques du réseau PGV, Belianum, Banska Bystrica 2015 (ISBN 978-80-557-0921-5), p. 445-454.

La modification des structures territoriales et la mise en place de nouvelles institutions ne vont pas automatiquement de pair avec un changement aussi radical de la mentalité des agents, qui constitue un processus beaucoup plus long. C'est principalement le cas des fonctionnaires publics locaux qui ont été formés sous le régime d'État autoritaire et dont les comportements propres à l'ancien régime ne se sont pas instantanément ajustés à la modification du cadre institutionnel. Sous le système de la démocratie populaire, le citoyen n'était pas un sujet, mais plutôt un objet dans les relations avec l'administration de l'État, et il était obligé d'accepter passivement les décisions souvent arbitraires de la nomenklatura. Le fonctionnaire était toujours le maître de la situation. Il en résultait un déséquilibre flagrant entre le fonctionnaire et l'usager. Le changement de règle du jeu après 1989 demandait la modification des pratiques non seulement du côté des fonctionnaires habitués à leur suprématie, mais aussi du côté des citoyens qui souvent n'avaient pas encore développé de conscience des droits dont ils disposaient. Il a fallu plusieurs années pour que le citoyen soit reconnu, et puisque ce processus n'est pas encore terminé, la question de la position centrale de l'usager est loin d'être réglée.

Durant les premières années qui ont suivi la création de collectivités territoriales dans les pays du groupe Višegrad, ces structures cohabitèrent avec les structures étatiques dans un système dans lequel la répartition des compétences demeura floue pendant plusieurs années : « *En Slovaquie, la répartition des compétences entre les structures étatiques et les collectivités territoriales, nouvellement créées, furent peu claires pendant la période qui a précédé l'adhésion. Les limites étaient floues, mais il y avait un espoir que la situation se clarifie dans le futur* »<sup>7</sup>. Ce fut le cas dans les quatre pays du V4 et le bouleversement, créé par la multiplication des réformes en vue de l'adhésion, créa une réelle instabilité.

Le personnel recruté pour travailler dans les collectivités territoriales était, par définition, composé essentiellement d'anciens fonctionnaires d'État et, inconsciemment, ils ont emporté avec eux leurs cultures administratives empreintes de centralisme. « *Parfois, le personnel administratif n'a même pas dû déménager et le changement de l'enseigne apposé sur le bâtiment dans lequel ils travaillaient n'a pas pour autant fait immédiatement disparaître leurs habitudes de travail* »<sup>8</sup>.

Dans un système où le pouvoir continua à s'exercer de manière très hiérarchique, les initiatives personnelles ne furent pas valorisées. Au demeurant, la réorganisation de la gestion des territoires fut assimilée comme une menace par les agents, car elle subodorait une réduction drastique des effectifs. La mise en place d'un nouveau cadre institutionnel n'a pas permis à ces États de se débarrasser totalement des oripeaux culturels issus du régime communiste. Les élus locaux et les agents des collectivités territoriales nouvellement créées étaient dépourvus d'une véritable culture de l'action locale. Ils se sont ainsi positionnés dans une position d'attente et d'infériorité par rapport au pouvoir central. Dans un système où, pendant plusieurs décennies, l'évolution des carrières professionnelles avait fait prévaloir l'allégeance hiérarchique sur les compétences, le recrutement des agents des collectivités territoriales ne pouvait pas se faire immédiatement sur des bases uniquement méritocratiques. Contrairement au secteur privé, où la loi du marché a pu sanctionner l'inefficacité et pousser à une amélioration rapide du management et des méthodes de travail, les pratiques ont évolué plus lentement dans le secteur public. Ce phénomène d'inertie a été amplifié par l'absence de moyens qui auraient pu permettre une réelle formation de l'ensemble des agents publics.

---

7- Tomáš JACKO, ĽudmilaMALIKOVA, « Public Administration in Slovakia - One Step Forward, Two Steps Back? », in MirkoVintar, Allan Rosenbaum, GyörgyJenei, Wolfgang Drechsler (eds.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava 2013, p. 124-137.

8- Entretien avec Štefan BIELAK, maire de SpišskáBelá

réalisé le 12.12.2010.

La prise en considération de cet héritage institutionnel est indispensable pour comprendre l'importance des enjeux contemporains de la formation des agents publics locaux dans ces quatre pays. Néanmoins, le changement enregistré durant ces dernières décennies est important. La standardisation des procédures, l'adoption de normes ISO, le développement des ressources, la professionnalisation des fonctionnaires, le développement de compétences et d'expertises exigées par la complexité des problèmes à traiter, notamment dans le contexte de la réalisation de projets cofinancés par l'Union européenne, ont permis aux agents locaux de prendre des responsabilités concernant le développement et l'avenir de leurs collectivités territoriales.

## II. L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE ENCADRANT LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS LOCAUX

Sous le régime communiste dans les pays du groupe de Višegrad, il n'existait pas de collectivités décentralisées. La question du statut des agents locaux ne se posait même pas puisque le régime niait, par principe, l'existence de collectivités territoriales libres. Les cadres juridiques encadrant la formation des agents publics locaux y sont donc relativement nouveaux. Si les législations de ces quatre pays ont reconnu très rapidement les principes de l'autonomie locale, les aspects relatifs à la formation des agents publics locaux apparurent plus tardivement. Pourtant, l'article 6 de la Charte de l'Autonomie locale du Conseil de l'Europe, ratifiée par les quatre pays du groupe de Višegrad, prévoit que « *Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière* ».

Les cadres juridiques encadrant la formation des élus locaux qui furent mis en place diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, mais il convient de remarquer que la formation des agents publics locaux est désormais obligatoire dans les quatre pays du groupe de Višegrad.

	<b>Loi rendant obligatoire la formation des agents publics locaux</b>
Hongrie	Loi n°199C- 2011 sur les agents publics
Pologne	Loi de 2008 sur les employés de l'administration locale
République tchèque	Loi n°312/2002 du 1 <sup>er</sup> janvier 2003
Slovaquie	Loi sur le travail n° 311/2011

En Pologne, dès les années 90, les premières lois relatives au statut des agents publics locaux furent adoptées. Le statut des agents publics locaux en Pologne a été codifié pour la première fois par la loi du 22 mars 1990<sup>9</sup>, quelques jours après le rétablissement du niveau communal. Cette loi faisait l'objet des multiples critiques à cause du manque de clarté dans ses régulations, rendant sa lecture très difficile mais également en raison de l'absence de la question de la formation des agents locaux.

9- Loi du 22 mars 1990 portant sur les employés des collectivités territoriales (Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124).

Cette loi, en vigueur pendant dix-huit ans, a, malgré ses déficits, joué un rôle important dans l'émergence des cadres des collectivités territoriales dans la première phase de la transformation politique en Pologne. Ce statut, bien qu'adopté dans l'urgence pour faire face à ce besoin de décentralisation après plusieurs décennies de communisme autoritaire, eut le mérite de venir combler rapidement un vide juridique et de permettre l'émergence des premiers cadres territoriaux.

La formation des agents publics locaux en Pologne a été régulée pour la première fois par un texte de loi relativement récent, puisqu'il s'agit de la *Loi sur les employés des collectivités territoriales* du 21 novembre 2008<sup>10</sup>. Dans le texte en question, le législateur traite à la fois de la formation initiale, mais aussi de la formation continue des agents locaux. En matière de formation initiale, la loi créa un « *service préparatoire* »<sup>11</sup> obligatoire pour les personnes qui n'avaient ou n'ont pas d'expériences professionnelles significatives dans les collectivités territoriales. Dans son article 16, la loi précise que leur contrat de travail est conclu pour une durée déterminée de six mois maximum. C'est le chef de l'unité organisationnelle qui, conformément à l'article 19 de la loi, désigne un agent chargé du « *service préparatoire* » et détermine le contenu de la formation initiale en prenant en compte le niveau de compétences de la personne ainsi que les exigences du poste qu'elle occupe. La durée de ce « *service préparatoire* » ne peut dépasser trois mois et il se termine avec un examen dont la validation est une condition *sine qua non* de la prolongation de l'emploi. Les modalités du déroulement de la formation initiale et de l'examen final sont définies par un arrêté du chef de l'unité organisationnelle. Le « *service préparatoire* » a pour objectif de préparer l'agent, sur les plans théorique et pratique, à l'exercice approprié de ses fonctions.

Il faut noter que, dans son article 24, la loi sur les employés des collectivités territoriales du 21 novembre 2008 oblige les agents locaux à « *un perfectionnement permanent de leurs aptitudes et qualifications* ». En vertu du premier paragraphe de l'article 29, les employés des collectivités territoriales participent à différentes formes de formation et d'activité leur permettant une amélioration continue de leurs compétences et qualifications professionnelles. Le même article énonce que l'unité territoriale prévoit dans son projet financier les fonds pour l'amélioration des compétences et de la qualification professionnelle de ses employés. Si la formation est réalisée en dehors du lieu de travail, l'employeur est obligé de rembourser l'ensemble des frais relatifs au déplacement et à l'hébergement. L'employé ne peut donc renoncer à la formation uniquement que si elle est dispensée en dehors des horaires officiels de travail ou s'il est obligé de participer à son financement. En pratique, les formations peuvent être réalisées uniquement si l'employeur dispose des fonds appropriés pour cela. Par conséquent, en pratique, une collectivité territoriale n'est pas obligée de répondre favorablement aux demandes de ses employés pour des formations spécifiques<sup>12</sup>.

En Slovaquie, en République tchèque, et en Hongrie des mécanismes juridiques protecteurs de l'autonomie locale furent également adoptés dès les années 90. Les constitutions de ces pays ont explicitement reconnu cette notion mais dans un premier temps, comme en Pologne, ils ont négligé les aspects inhérents aux ressources humaines.

---

10- Loi du 21 novembre 2008 portant sur les employés des collectivités territoriales (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 Nr 223 poz. 1458).

11-« *służba przygotowawcza* » en polonais.

12- Artur RYCAK, Magdalena RYCAK, Jakub STELINA, Jerzy STEPIEN, *Ustawa o pracownikach samorządowych: Komentarz Praktyczny* (Loi portant sur les agents publics locaux : commentaires), Lex a Wolters Kluwer business, 2013, p. 149-150 (ISBN : 8326462322, 9788326462320).

En Slovaquie, il faudra attendre la loi sur le travail n° 311/2001 du 02 juillet 2001 pour que la formation des agents soit réglementée. Cette loi, qui est d'une portée très générale puisqu'elle s'applique à tous les employés du secteur public et du secteur privé, comporte des règles spécifiques visant les agents publics locaux. En Slovaquie, il n'existe pas de système uniforme de formation initiale des agents publics locaux. Les agents publics locaux, comme tous les employés, sont soumis au Code du travail et notamment à la loi n° 311 de 2001. Le paragraphe 47 de cette loi précise « *les obligations qui incombent à l'employeur* » :

« *En recrutant un employé, l'employeur est tenu de lui faire connaître :*

- *les règles de travail ;*
- *la convention collective ;*
- *la législation relative au travail effectué ;*
- *les lois et autres règlements relatifs à la santé et la sécurité au travail ;*
- *les dispositions relatives au principe d'égalité de traitement. »*

Ainsi, il n'existe pas de loi spécifique, qui impose une formation initiale des agents publics locaux, contrairement aux fonctionnaires d'État, qui doivent être formés conformément à la loi sur la fonction publique n° 400 de 2009. De nouvelles propositions qui devraient modifier l'ensemble du système d'éducation et introduire également une formation initiale obligatoire pour les agents publics locaux, sont en cours de préparation depuis plusieurs années.

En revanche, les agents, accomplissant des compétences déléguées par l'État aux collectivités territoriales, sont soumis à l'obligation de suivre les formations dispensées par les ministères qui organisent des formations spécifiques relatives aux compétences exercées. Pour les agents accomplissant uniquement les compétences « propres » de la collectivité locale, c'est cette dernière qui doit dispenser une formation conformément au paragraphe 47 du Code du travail déjà cité. Ces agents ont également la possibilité de suivre les formations proposées par les Centres régionaux de formation (CRF). Dans la pratique, dans 90 % des cas, les agents suivent leurs formations dans ces centres spécialisés.

En Slovaquie, la loi n° 311 de 2001, qui a une portée très générale, puisqu'elle s'applique à tous les travailleurs, concerne donc les agents publics, y compris en matière de formation continue. Le paragraphe 153 de cette loi prévoit que : « *L'employeur doit participer à l'approfondissement de la qualification des employés ou à son augmentation. L'employeur doit négocier avec les représentants des employés des mesures visant à l'amélioration de leur qualification, de leur approfondissement et de leur développement* ».

L'article 54 de cette loi prévoit que « *L'employé est obligé d'améliorer systématiquement sa qualification pour l'exécution des tâches contenues dans le contrat de travail* ». Ainsi, l'employeur a le droit d'obliger l'employé à participer à une formation continue. Durant ces formations, les employés perçoivent leurs rémunérations habituelles. En vertu de la loi n° 311/2001 du 02 juillet 2001<sup>13</sup> qui vise tous les fonctionnaires, le personnel de la fonction publique territoriale, comme leurs collègues de la fonction publique d'État, ont droit à cinq jours de formation par an.

En République tchèque, la loi n° 312/2002, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, est venue encadrer la formation des agents publics locaux<sup>14</sup> mais celle-ci ne concerne que les cadres administratifs des collectivités locales<sup>15</sup>.

13- Disponible en ligne : [http://natlex.ilo.ch/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=fr&p\\_isn=61871](http://natlex.ilo.ch/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=61871)

14- Disponible en ligne : <http://www.czechlegislation.com/en/262->

15- « *úředníci* » en tchèque

La formation des autres agents publics locaux est prévue par des dispositions plus générales du Code du travail. La législation tchèque fait également une distinction importante entre les cadres territoriaux spécialisés et non spécialisés. Tous les cadres territoriaux doivent suivre une formation initiale « de base », qui est obligatoire, mais qui ne s'achève pas par une validation des compétences acquises. Le règlement du ministère de l'Intérieur n°512/2002 dresse une liste des cadres territoriaux spécialisés qui doivent passer un examen attestant de leurs compétences spécifiques<sup>16</sup> dans un délai de dix-huit mois après leur prise de fonctions. La préparation à cet examen n'est pas juridiquement obligatoire, toutefois elle est fortement recommandée. Dans les faits, elle fait partie intégrante de la formation initiale des cadres « spécialisés ». La collectivité locale continue de rémunérer l'agent public local pendant cette préparation, uniquement lorsqu'il suit cette formation à l'Institut d'administration publique de Prague ou dans un autre organisme habilité. L'agent peut également prendre une semaine de congé sans solde pour se préparer à l'examen.

En Hongrie, la situation est radicalement différente en raison de la nouvelle législation des collectivités territoriales datant de 2012, qui a totalement changé le caractère de l'autonomie locale. Cela a eu des conséquences substantielles sur le rapport entre l'État central et les collectivités territoriales, et donc également sur la formation des agents publics locaux. La Constitution, telle qu'elle fut modifiée en 1990 suite à la chute du rideau de fer, déterminait le droit à la libre administration des collectivités territoriales, comme un droit fondamental des électeurs locaux. Les dispositions constitutionnelles très détaillées concernant les collectivités territoriales étaient justifiées par la nécessaire protection de l'autonomie locale. Ce droit n'est plus reconnu par la nouvelle Loi Fondamentale, mais seulement par une loi organique (Mötv). La conséquence juridique est donc que le droit à la libre administration des collectivités territoriales n'est plus un droit fondamental garanti par la Constitution et qu'il ne bénéficie plus d'une protection constitutionnelle. L'autre grand changement dans l'interprétation du droit à la libre administration est la parution d'un certain nombre d'obligations pour les collectivités territoriales dans la réglementation. C'est ainsi que l'accent est mis sur la responsabilité des citoyens locaux<sup>17</sup>, qui, en tant que « *titulaires de droit de l'autonomie locale* », doivent réduire les charges communes et contribuer à l'exécution des missions communes<sup>18</sup>. La place des collectivités territoriales en Hongrie a été redéfinie par la Loi Fondamentale et par la loi organique sur les collectivités territoriales hongroises. Désormais, selon les termes de la loi, « *les collectivités territoriales fonctionnent comme partie intégrante de l'organe d'État* »<sup>19</sup>.

Dans ce contexte, la notion d' « *affaires locales* » a été redéfinie en se focalisant sur les services locaux imposés par la loi<sup>20</sup>. D'un point de vue formel, le système des compétences locales n'a pas changé. Il existe donc des compétences propres explicitement déterminées par la loi, ou celles relevant de l'initiative locale. À côté des compétences propres, il existe la catégorie des compétences déléguées de l'administration de l'État. En réalité, c'est la réglementation visant à la répartition des compétences propres et obligatoires qui a entraîné de profonds changements. Dans la réglementation précédente, c'était une loi organique sur les collectivités locales qui déterminait des compétences de base des collectivités territoriales. Cela permettait une grande stabilité et une protection de leurs compétences, puisqu'une modification exigeait une loi adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers des voix du Parlement. Désormais ce n'est plus le cas, les lois simples peuvent modifier cette répartition.

---

16- « *zvláštní odborná způsobilost* » en tchèque

17- Loi organique Mötv. 2.§ (1)

18- Loi organique Mötv. 8§ (1)

19- Préambule de la loi organique Mötv

20- Loi organique Mötv. 4.§

Dans les faits, les compétences locales se sont drastiquement réduites depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle régulation constitutionnelle de l'autonomie locale.

En Hongrie, ces réformes marquent « un retour de l'État » ; elles ont affecté en profondeur la nature des relations entre les collectivités territoriales et l'État central. Le système de la formation des agents publics locaux et des élus locaux en Hongrie a également été impacté par ces évolutions, puisqu'il est désormais strictement réglementé et encadré par le gouvernement central.

### III. LES OPÉRATEURS ET LA NATURE DES FORMATIONS DISPENSÉES

Comme beaucoup d'autres États européens, les pays du groupe de Visegrad, pour mettre en œuvre ces formations, font appel soit à des structures exclusivement publiques (écoles d'administration publique et/ou universités), soit au secteur privé (organismes privés de formation). En Hongrie, les organismes qui gèrent la formation des agents publics locaux sont exclusivement des structures publiques. Ainsi, l'Université de la Fonction Publique (NKE) est le principal opérateur de la formation des agents publics locaux en Hongrie à travers ses différentes facultés (dont la Faculté de Droit), directions, services d'enseignement et organismes contractuellement désignés pour certaines actions de formation organisées sous la tutelle de l'Université de la Fonction Publique.

Le concept d'autonomie locale renvoie implicitement à l'existence d'une marge de manœuvre laissée à chaque collectivité locale, dans la gestion de la formation lors de l'entrée en fonction de l'agent public local. Cela renvoie à la libre gestion locale des ressources humaines qui découle de la philosophie de la conception européenne de l'autonomie locale. Ainsi, en République tchèque et en Slovaquie, une grande liberté est laissée aux collectivités territoriales dans la formation de leurs agents. Logiquement en Hongrie, depuis la réforme constitutionnelle de 2012 et la loi organique sur les collectivités territoriales qui a consacré un retour de l'« État centralisateur », la nature et le contenu des formations y sont plus encadrés.

Le système de « l'emploi » est le modèle appliqué dans la fonction publique hongroise, mais pas uniquement pour des raisons financières et budgétaires. Depuis la transition du régime de 1990, il s'agissait surtout d'accroître la flexibilité des agents. L'agent est affecté à un emploi public et il n'a pas forcément vocation à travailler toute sa vie au sein de la fonction publique. Toutefois, la situation est en mutation depuis 2010, avec l'arrivée du gouvernement encore actuellement au pouvoir. C'est ainsi que, dans la fonction publique d'État, sont apparus de grands programmes sectoriels de carrière mais ces derniers ne concernent pas la fonction publique locale. La politique publique du gouvernement vise principalement à stabiliser la fonction publique de l'État quitte à rendre moins attractive la fonction publique territoriale.

Avant 2016, les conditions de travail, et surtout de rémunération, étaient déterminées par la même loi et elles n'étaient pas trop défavorables aux agents publics locaux. Depuis l'adoption de la nouvelle loi sur la fonction publique de l'État<sup>21</sup>, les domaines et le niveau des formations initiale et continue des agents publics locaux ont tendance à diminuer. Auparavant, l'inégalité de traitement des mêmes catégories de fonctionnaires n'était pas significative, hormis peut-être parfois pour les primes et les bonus.

---

21- Loi<sup>o</sup>LII du 1er juin 2016.

Cette situation a été radicalement changée par la nouvelle loi, qui favorise le système de la rémunération des fonctionnaires d'État en augmentant leur niveau et en renforçant leur protection législative. Cependant, la possibilité d'augmenter le niveau de rémunération des agents publics locaux a été également ouverte mais sans apporter une solution en termes de financement. Cette loi a donc ouvert la voie à une fonction publique à deux vitesses dans laquelle les agents publics locaux pourraient être précarisés et devenir des fonctionnaires « de seconde zone ». Toutefois, il est très intéressant de remarquer, qu'après la recentralisation du système des collectivités locales en Hongrie en 2012, et malgré la perte de compétences propres, le nombre d'agents publics locaux n'a pas diminué de façon significative.

Au demeurant, il convient de remarquer que, même si le gouvernement hongrois actuel n'est pas convaincu de l'utilité de la décentralisation, il est dans son intérêt que les agents publics soient bien formés et bien traités pour qu'ils puissent gérer au mieux les affaires publiques locales. Le gouvernement continue donc d'essayer de renforcer le système de formation continue des agents publics locaux, mais par un système bien centralisé qu'il contrôle.

Par exemple, la formation initiale des agents publics locaux est imposée par la loi et, sans celle-ci, aucun recrutement ne peut être réalisé. L'objectif est que le niveau de formation du personnel ne puisse pas être critiqué et qu'un lien puisse être fait entre l'efficacité des agents et le niveau de décentralisation du système. La distinction statutaire en termes de formation entre les titulaires et les non titulaires n'est également plus possible grâce à cet encadrement législatif strict. Cependant, c'est le système de l'emploi qui domine toujours dans la fonction publique territoriale et souvent l'agent n'est pas titulaire de son poste.

Il est important de rappeler que le cadre juridique législatif, qui impose l'obligation de la formation initiale des agents publics locaux hongrois, est identique à celui des agents publics d'État de même catégorie.

Grâce à cette législation commune, le droit individuel à la formation des agents publics locaux est aussi protégé par la loi. Ce droit est exercé par les agents publics locaux et prend la forme d'enseignements spécialisés. Les certificats d'aptitude et de spécialité, ainsi que les diplômes universitaires nécessaires, sont fixés par décret ministériel.

L'Université de la Fonction Publique a été fondée en 2012 pour centraliser la formation initiale et continue dans la fonction publique d'État, mais également dans la fonction publique territoriale. Le statut de cette université particulière est bien spécifique par rapport aux autres institutions universitaires, car la tutelle de cette institution appartient à un Conseil des représentants des ministères intéressés. Dans ce système, il n'y a pas donc pas d'autonomie locale laissée aux collectivités territoriales, dans la gestion de l'apprentissage, lors de l'entrée en fonction de l'agent public local.

L'État hongrois contrôle la fonction publique territoriale d'une main de fer, comme pour la collecte des données sur les conditions de la formation et sur la répartition des participants. Dans ce contexte, les offres de formation offertes aux agents publics locaux ne sont pas forcément adaptées à leurs demandes et à leurs besoins, parce qu'ils sont directement inspirés par les offres de formations des agents publics d'État. Cette gestion de la formation des agents publics locaux semble être en contradiction avec une libre gestion locale des ressources humaines qui découle de la conception européenne de l'autonomie locale et de la philosophie de la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe du 15 octobre 1985.

Il y a un lien entre l'obligation de suivre une formation initiale pour les agents publics locaux et leur titularisation. La formation initiale ne peut se faire par voie dématérialisée. Les coûts de la formation initiale font que ce n'est pas un secteur d'activités lucratif en Hongrie. C'est la collectivité locale employeuse qui assume le coût, mais une dotation normative de l'État central couvre une grande partie de ces dépenses. Dans ce système de fonction publique locale, l'évaluation de la formation initiale est aussi centralisée et généralisée, mais elle ne peut être pas toujours effectuée de manière dématérialisée.

La formation continue des agents publics locaux est une obligation légale et elle est assurée par les institutions de l'État central. Il n'y a donc pas de véritable concurrence dans ce domaine et ce n'est pas un véritable marché en Hongrie, même si des actions de formation complémentaires facultatives sont possibles. La formation initiale des fonctionnaires porte essentiellement sur des domaines tels que la gestion financière et juridique, mais aussi l'informatique.

En Hongrie, il existe deux types de formation continue des agents publics.

-Le premier est le type de formation continue des fonctionnaires que l'on peut qualifier d'externe ; il ne peut être développé que par l'Université de la Fonction Publique (NKE), sous la direction du gouvernement. Il existe trois types de programmes qui diffèrent de par leurs thèmes et objectifs :

- connaissances générales de l'administration publique, dispensées par voie électronique, et approfondies par des consultations (cours, e-learning, courriels) ;
- connaissances des directions assurées par voie électronique ou ateliers ;
- cours portant sur des connaissances spécialisées.

-Le second type de formation continue est la formation dite interne, organisée par l'organisation administrative employeuse pour ses propres fonctionnaires.

Dans cette catégorie, il y a aussi deux types de formation :

- la formation « simplifiée » dispensée par le Collège de la Formation Continue dans le cadre d'une procédure spécialisée faisant l'objet d'une habilitation ;
- la formation continue « qualifiante », organisée par l'employeur, mais assurée par des institutions universitaires. Ces programmes doivent être qualifiés et habilités par le Centre de la Formation Continue de l'Université de la Fonction Publique.

La liste des programmes de la formation évolue continuellement. Chaque programme bénéficie d'un nombre de points, qui sont comptabilisés par agent, en vue de l'obtention du quota prescrit par la loi et nécessaire à la validation de la formation.

C'est le Collège de la Formation Continue qui détermine la valeur en points des programmes en fonction des indicateurs suivants :

- durée des cours de la formation (en nombre d'heures) ;
- le type de la formation (en présentiel ou en distanciel) ;
- la proportion des cours théorique et pratiques ;

- le type d'examen ;
- le type de certificat.

Le fait que la formation continue dispensée aux agents publics locaux soit identique à celle des agents publics nationaux peut poser problème car il y a un risque que les actions de formation continue soient trop généralistes ou trop techniques, voire inadaptées à la réalité de l'action publique locale.

Les domaines et catégories de formation continue en Hongrie sont majoritairement les thèmes de management public, de finances publiques, d'informatique, de droit public, de politiques publiques, d'économie, et de sociologie des organisations. Dans les programmes annuels de formation continue, il y a un équilibre des thématiques managériale, informatique, financière et juridique, dont le droit de la fonction publique.

Les actions de formation continue pour les agents publics locaux portant sur la communication, l'éducation, le sport, ou la culture ne sont pas trop importantes depuis la recentralisation de l'action publique en ces domaines. Par contre, les besoins spécifiques en matière de formation continue augmentent surtout en matière de développement économique et de gestion des changements. La motivation personnelle des fonctionnaires en formation continue en Hongrie est d'avancer professionnellement et d'être mieux rémunérés, mais surtout d'assurer la conservation de leur emploi car la participation à ces formations est obligatoire. Ainsi, selon la réglementation en vigueur, les agents publics, âgés de moins de 60 ans, doivent obtenir 128 crédits en 4 ans en participant aux programmes de formation continue. La motivation individuelle de la participation à ces formations est donc subordonnée à cette obligation juridique.

Les agents publics doivent suivre les cours de la formation continue dans les centres de formation officiellement désignés, généralement en dehors de leurs lieux du travail, mais le « e-learning » est très développé, en matière de formation continue en Hongrie. L'agent public local en formation continue est rémunéré ou indemnisé comme s'il était en activité. C'est l'employeur, c'est-à-dire la collectivité locale, qui assume le coût de la formation continue, mais une dotation de fonctionnement de l'État central couvre aussi cette activité. L'évaluation de la formation continue est généralisée et l'évaluation a principalement lieu juste après le déroulement de la formation.

La formation continue est protégée par un droit individuel à la formation des agents publics locaux, mais ce droit est également un devoir. Ce devoir de formation des agents publics locaux est mis en œuvre selon une forme d'enseignement strictement déterminé par voie législative et réglementaire, et il en va de même pour les méthodes pédagogiques appliquées en matière de formation professionnelle. La présence des agents publics locaux aux cours organisés est obligatoire et elle est sanctionnée par la délivrance d'un certificat d'aptitude ou de diplômes universitaires, en fonction du niveau de formation.

La formation continue des fonctionnaires de l'administration d'État a été modifiée en 2016 par la loi n° LII du 1<sup>er</sup> juin 2016. Les fonctionnaires d'État doivent suivre et valider des cours, intitulés « *études d'administration publique générale* », dans les deux ans à compter de leurs nominations et ils doivent obtenir un brevet de spécialisation. La même législation oblige les cadres à suivre des « *cours de gouvernance* » - comportant des connaissances de management public, d'institutions et de sciences administratives ainsi que de finances publiques - ; et à obtenir un brevet dans les cinq ans à compter de leurs nominations.

Ces nouveaux cours et brevets remplacent progressivement l'ancien système existant jusque-là ; ce système s'appliquait à tous les fonctionnaires et comprenait des examens vérifiant les connaissances de base en administration publique et des cours de spécialisation ayant une dimension plus pratique. Désormais, les nouveaux fonctionnaires, comprenant aussi ceux des collectivités territoriales, doivent passer les examens de base et de spécialisation en administration publique, selon le système ordinaire en vigueur depuis 1992.

L'objectif de l'examen de base en administration publique est d'apporter aux agents publics locaux des connaissances fondamentales sur l'administration publique.

L'examen de base et de spécialisation en administration publique est indispensable pour conserver le statut de fonctionnaire et pour bénéficier d'un avancement.

L'examen dit de « *spécialisation en administration publique* » est obligatoire pour les fonctionnaires diplômés de l'enseignement supérieur. L'objectif de cet examen est d'acquérir des connaissances en droit et en sciences administratives pour pouvoir participer activement à la préparation et à l'application des décisions administratives.

L'examen des secrétaires administratifs doit être passé dans les six mois à compter de la date de nomination du personnel remplissant des fonctions auxiliaires dans l'administration publique. (rédacteur, dactylo, archiviste etc...) Ce système est valable pour toute l'administration publique.

Pour résumer, il y avait donc, avant 2016, un système unique et obligatoire de formation continue des fonctionnaires ; il était valable dans toute administration publique. C'est le système de l'examen de base et de spécialisation en administration publique, et l'examen des secrétaires administratifs. Depuis 2016, dans l'administration d'État, ce système est remplacé par un nouveau système de « cours de gouvernance » pour les cadres et de « cours en administration publique » pour les autres fonctionnaires ; ils sont assurés exclusivement par l'Université de la fonction publique. Pour les autres fonctionnaires, ainsi que pour ceux des collectivités locales, l'ancien système des examens reste en vigueur. Le système de la formation sera donc différencié et dédoublé pour des raisons relatives aux caractéristiques du système de la fonction publique hongroise.

La République tchèque et la Slovaquie, qui ne formaient qu'un seul État avant 1993, présentent un certain nombre de similitudes en matière d'autonomie locale mais également en termes de formation des agents publics locaux. Elles se distinguent clairement du modèle hongrois très centralisé et offrant peu de marges de manœuvres aux collectivités territoriales. En République tchèque et en Slovaquie, les règles visant à encadrer la formation des agents publics locaux apparaissent peu contraignantes. De ce fait, les opérateurs qui interviennent dans leur formation sont nombreux et variés. Contrairement à la Hongrie, la formation ne fait pas l'objet d'un contrôle strict des autorités centrales. Cela explique également la difficulté à obtenir des informations précises et des statistiques dans ce domaine.

En Slovaquie, les organes des collectivités locales (les communes et les régions) gèrent individuellement la formation initiale des agents selon leurs besoins, sauf pour les employés qui exercent les compétences déléguées par l'État aux collectivités locales. Pour les agents qui mettent en œuvre de telles compétences déléguées, les règles imposant la formation initiale des fonctionnaires d'État, sont applicables. Ces agents publics locaux qui travailleront à la mise en œuvre des compétences déléguées doivent donc suivre les deux types de formation obligatoires pour les fonctionnaires d'État.

La formation initiale d'adaptation est la formation de base des agents publics nouvellement recrutés, dont le but est d'acquérir des connaissances, en particulier sur le travail et les règles d'organisation du bureau, sur les principes de son fonctionnement administratif et technique internes, et de maîtriser les procédures de fonctionnement de base pour gérer les dossiers. Cette formation a lieu au bureau, elle est effectuée en particulier par l'autoformation et l'accomplissement des tâches sous la surveillance du supérieur (le formateur). L'objet de l'autoformation est la connaissance des lois, des règlements ou des manuels spécialisés qui sont relatifs à la fonction effectuée.

La préparation professionnelle est la formation des agents publics qui succède à la formation de base. Son but est d'obtenir des qualifications spécifiques pour mener des activités dans un domaine spécifique de l'administration publique. Elle est sanctionnée par un examen visant à contrôler les compétences acquises : connaissances des lois et de la réglementation nécessaire à l'exécution des activités (fonctions) dans le domaine concerné de l'administration publique. La formation se termine, après la période d'essai, par un entretien avec le supérieur hiérarchique.

En Slovaquie, il n'existe donc pas de système uniforme de formation initiale des agents publics locaux. Elle est organisée par les collectivités locales en tant qu'employeur, selon le Code du travail, et donc sur une base individuelle. Si la fonction nécessite une formation par un expert, en particulier pour l'interprétation des lois ou règlements nécessaires pour mener à bien les activités y afférents, les agents publics locaux suivent une formation spécifique dans les Centres régionaux de formation ou dans des les autres établissements de formation du gouvernement central. Les collectivités territoriales peuvent également opter pour l'offre de formation des établissements de formation privés.

En Slovaquie, les collectivités territoriales gèrent également la formation continue de leurs agents selon leurs besoins. Conformément au document de travail du ministère de l'Intérieur approuvé par une résolution du gouvernement slovaque datant du 23 août 2000<sup>22</sup> et intitulé « Le concept de formation dans l'administration publique », qui n'a jamais été intégralement mis en pratique en l'absence d'une législation contraignante, il est possible de distinguer deux types de formation continue.

La première forme de formation continue est appelée « Amélioration de la qualification » et elle se concentre sur le maintien, la mise à jour, le perfectionnement des connaissances et des capacités nécessaires à l'exécution des activités de l'employé dans le cadre de sa mission. Cette formation peut se faire sous diverses formes. La formation la plus courante sera la formation innovante grâce à laquelle les employés se préparent à pouvoir appliquer une nouvelle législation, à utiliser les nouvelles technologies, et à mettre en œuvre de nouveaux concepts dans le cadre du développement de l'administration publique. Cela peut également prendre la forme d'une formation linguistique permettant d'améliorer leurs compétences en langues étrangères, afin de les utiliser notamment dans la coopération internationale.

Une autre forme de formation continue, dite « formation spécialisée », vise à acquérir des connaissances, des compétences et des capacités nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles plus exigeantes. Son acquisition permet la mobilité (professionnelle) verticale et horizontale tout au long de la carrière.

22- Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe - materiál Ministerstva vnútra SR schválený vládou Slovenskej republiky dňa: 23. 8. 2000 uznesením č. 663/2000 Disponible en ligne :

[https://www.google.sk/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.minv.sk/%3Fmaterialy-prerokovane-a-schvalene-vladou-sr%26subor%3D21093&ved=0ahUKewiW0L2IzTUAhVCVhQKHwwBA-QfGgbMAA&usg=AFQjCNEwz9ReSz1D7Vd\\_uhbRyTAuqtQZOA](https://www.google.sk/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.minv.sk/%3Fmaterialy-prerokovane-a-schvalene-vladou-sr%26subor%3D21093&ved=0ahUKewiW0L2IzTUAhVCVhQKHwwBA-QfGgbMAA&usg=AFQjCNEwz9ReSz1D7Vd_uhbRyTAuqtQZOA)

L'obligation de la formation continue résulte d'une législation d'application générale (Code du travail, loi sur la fonction publique). Les choix des modalités de la formation se fondent sur le plan de développement personnel de chaque employé, déterminé en accord avec le supérieur, « le tuteur » et le responsable des ressources humaines. Ainsi, la formation continue des agents publics locaux est faiblement encadrée ; ce qui laisse une grande marge de manœuvre à l'employeur : formation sur le lieu de travail, apprentissage à distance, auto-formation, aux moyens de communication électronique, visites professionnelles, séjours d'études, participation à des conférences, participation à des ateliers et à des projets, cours, consultations, etc.

Les organismes qui organisent des formations peuvent être des structures publiques ou privées, mais, parfois, ils doivent être accrédités par le ministère.

Les organismes publics qui dispensent les formations sont, :

- les centres de formation régionaux (créés par l'Association de formation des collectivités locales), dont les membres sont les communes qui payent une cotisation ; ce qui leur donne droit à des tarifs préférentiels pour les formations proposées par ces centres. Ils dispensent plus de 90 % des formations des agents publics et des élus locaux ;
- les établissements de formation fondés par les autorités gouvernementales centrales.

Il existe d'autres structures qui interviennent dans la formation des agents publics locaux : écoles d'administration publique, universités, fédération de collectivités locales, associations, ONG, etc. Les domaines d'études et de spécialisation de la formation continue et le perfectionnement professionnel des fonctionnaires les plus courants sont : le management public, les politiques publiques, le droit public, la sociologie des organisations, la géographie, l'économie, les finances publiques, l'informatique et le numérique. Généralement, les formations s'étalent sur une période d'une demi-journée à trois jours selon la complexité de la thématique.

En République tchèque, la formation des agents publics locaux est également différente de celle de la fonction publique d'État. La formation, qui est imposée par la loi n° 234/2014 des services publics d'État, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et ses décrets d'application du 26 octobre 2015, qui ont modifié le système de formation continue. Elle se compose de deux éléments : la formation de base et la formation de spécialisation.

La formation initiale « de base » permet l'obtention d'un certificat, qui ne fait pas l'objet d'un contrôle d'acquisition des connaissances. Les formations sont dispensées par différentes structures publiques (universités publiques, instituts, communes) et privées (sociétés commerciales) habilitées par le ministère de l'Intérieur mais seul l'Institut d'administration publique de Prague est habilité à faire passer « l'examen de validation des compétences spécifiques de spécialisation »<sup>23</sup>. Le coût de la formation initiale de base, à la charge de la collectivité territoriale, est relativement réduit car il varie entre 35 et 178 euros en fonction de l'organisme qui la dispense.

La formation initiale « de spécialisation » s'achève par un examen de contrôle des compétences donnant droit à un certificat. Les formations sont dispensées par différentes structures publiques (universités publiques, lycées, Conseils régionaux, instituts et communes) et privées (sociétés commerciales, entreprises individuelles et universités privées), habilitées par le ministère de l'Intérieur.

23- « zkouškazvláštñíodbornézpůsobnosti », en

tchèque.

La motivation des agents publics locaux est principalement liée à la perspective de titularisation, parce que le certificat de spécialisation est indispensable pour devenir titulaire de la fonction publique territoriale. Le coût de la formation initiale de spécialisation est de 140 euros (258 euros avec l'hébergement et les repas), à la charge de la collectivité territoriale.

En République tchèque, un droit à la formation continue est reconnu aux agents publics locaux qui, à ce titre, bénéficient durant les trois premières années de quatre jours de formation (en plus de la formation initiale). Par la suite, ils bénéficient d'au minimum dix-huit jours de formation tous les trois ans. Ce sont les mêmes organismes habilités qui gèrent les formations initiales et continues des agents publics locaux. Un certain nombre de ces formations peuvent se faire grâce au e-learning. Durant ces périodes de formation, les agents continuent de percevoir leurs rémunérations comme s'ils étaient en poste. Les actions de formation continue sont évaluées par l'État dans l'année qui suit leur déroulement.

En Pologne, il est possible de distinguer au moins quatre types d'opérateurs qui interviennent dans la formation des agents publics locaux. L'École Nationale d'Administration Publique (*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej - KSAP*) constitue un opérateur unique dans son genre, car il s'agit d'un établissement spécialisé dans la formation de la haute fonction publique : elle pourrait être comparée à l'ENA française, mais elle n'a pas le même poids dans le système politique. Il faut savoir aussi que la KSAP forme principalement la haute fonction publique et l'administration gouvernementale centrale et déconcentrée, alors que les collectivités territoriales n'en profitent que de manière très limitée.

Le second groupe d'opérateurs est constitué par les écoles supérieures, notamment les meilleures universités qui proposent des études de niveau master, des études post-masters ainsi que différentes formations spécialisées, principalement dans les facultés de droit et d'administration, de sciences politiques, de gestion et d'économie. En guise d'exemple, peut être mentionné le Centre d'études sur les collectivités territoriales et le développement local à l'Université de Varsovie. L'Institut des sciences politiques de l'Université de Silésie à Katowice propose aussi des masters spécialisés en Administration publique et autonomie locale (self-government). Les agents et les élus des collectivités territoriales peuvent aussi acquérir de nouvelles compétences, en suivant des formations organisées par l'Université de Silésie dans le cadre de l'Académie de diplomatie.

La formation des employés des collectivités territoriales est également assurée par des organisations non gouvernementales (associations et fondations) qui se sont spécialisées en ce domaine. Parmi ces structures, une position privilégiée est occupée par La Fondation pour le développement de la démocratie locale (*Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej*), qui gère les quatorze Centres de formation de la fonction publique territoriale, couvrant par son activité l'ensemble du territoire polonais. La Fondation a été créée en 1989 par les pères fondateurs de la réforme territoriale de Pologne : Jerzy Regulski, plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme territoriale, Jerzy Stępień, président de la commission territoriale du Sénat, Waldemar Pańko, président de la commission spéciale à l'Assemblée Nationale et Michał Kulesza, président du corps d'experts<sup>24</sup>. La Fondation pour le développement de la démocratie locale accompagne les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets de développement local, en favorisant la participation des citoyens et la coopération avec d'autres unités territoriales. Elle dispose d'une offre très large de formations adaptées aux besoins des agents et des élus des collectivités territoriales.

---

24- Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, FRDL, Warszawa 2009 ([www.frdl.katowice.pl](http://www.frdl.katowice.pl), en ligne: 27.07.2016)

Il ne faut pas négliger l'intervention du secteur privé dans le domaine de la formation des agents locaux qui, en fonction de la valeur de la commande publique, est soumise au régime des appels d'offres publics. L'ouverture à la concurrence de la formation dans le secteur public a favorisé le développement de sociétés spécialisées dans les services de formation et de conseil aux collectivités territoriales. Elles se présentent régulièrement aux appels d'offres organisés par les collectivités ; ce qui amène ces dernières à la nécessité de vérifier leurs qualités d'expertise. Ainsi, la municipalité de Katowice a mis à disposition une liste de structures, qui ont offert leurs services de formation à la ville : cette liste comptait quarante-cinq entités, dont une majorité issue du secteur privé.

Il faut également noter que, régulièrement, et en particulier dans le cadre du « service préparatoire », les collectivités développent les compétences de leurs employés par des formations internes, en ayant recours aux ressources propres de leur organisation.

Le contenu de la formation initiale des agents publics locaux est déterminé au niveau d'une collectivité territoriale donnée. Cette formation obligatoire, sanctionnée par un examen, peut couvrir plusieurs domaines dont le choix est déterminé par le profil du poste. Prenons l'exemple de la ville de Katowice : la partie théorique de la formation dans le cadre du « service préparatoire » est commune pour l'ensemble des agents publics locaux de la ville et renvoie principalement à la connaissance des lois et des régulations constituant la base du fonctionnement d'une collectivité territoriale et l'exécution des services publics. La formation initiale théorique inclut ainsi le droit et les politiques publiques, les questions relatives au budget et aux finances des collectivités, au système de circulation des documents au sein de l'établissement, mais aussi à la prestation de services par voie électronique. La partie pratique de la formation initiale est réalisée par les chefs de service, et concerne la familiarisation de l'employé avec ses fonctions, les réglementations relatives aux tâches réalisées dans le cadre de son poste, aux manières de traiter les dossiers et à la préparation de la documentation nécessaire pour leur réalisation.

Il faut rappeler que le « service préparatoire » concerne l'ensemble des agents locaux qui n'ont pas travaillé précédemment dans une collectivité. Le chef de service peut exempter un agent de cette obligation dans certains cas particuliers, notamment si l'agent fait preuve des compétences nécessaires pour la réalisation de ses fonctions. Pendant la période de la formation initiale qui ne peut pas dépasser trois mois, l'agent dispose d'une rémunération dans le cadre d'un contrat de travail ordinaire, mais à durée déterminée. Les formations sont réalisées à la fois sur le lieu de travail et à l'extérieur de l'établissement, mais il existe aussi la possibilité de suivre certains modules de formation par internet.

Même si la loi sur les employés des collectivités territoriales mentionne indirectement la question de la formation continue des agents publics locaux, elle reste très générale en la matière. La formation continue est ainsi moins encadrée que la formation initiale. Le législateur s'est limité à l'imposition d'une obligation générale aux agents locaux d'amélioration continue de leurs compétences et qualifications professionnelles. Par conséquent, les collectivités territoriales doivent prévoir dans leur budget les fonds appropriés pour la formation continue, mais en même temps ces dernières sont libres dans la définition de leur politique de formation continue ; ainsi, ne sont-elles pas obligées de répondre aux demandes particulières de formation des agents publics locaux. En pratique, les modalités relatives à la formation continue varient d'une collectivité à l'autre en fonction de leurs situations financières et de l'attention accordée par les autorités municipales à la question de la formation en général.

L'étude de cas réalisée au sein de la commune de Katowice éclaire les pratiques relatives à la formation continue des agents publics locaux. Il faut, tout d'abord, noter que les formations réalisées s'inscrivent rarement dans un programme prédéfini, et constituent plutôt une réponse aux besoins conjoncturels relatifs notamment aux changements législatifs en cours ou au lancement de nouveaux instruments de financement de l'Union européenne. Il est difficile de généraliser : la nature des formations et leur contenu, selon les cas particuliers, peuvent prendre la forme de cours ou de stages dispensés sur le lieu de travail ou dans des structures extérieures à caractère public, privé ou associatif. Parmi les formations réalisées, celles qui sont les plus courantes sont celles qui durent une journée ; ce qui permet sûrement d'économiser des frais d'hébergement. En ce qui concerne les domaines de formation, ils sont très diversifiés et dépendent du poste et des besoins particuliers. Il est important de souligner que les agents en formation continuent à percevoir leur rémunération comme s'ils étaient en poste. En termes de motivation, on mentionne principalement la perspective d'une promotion professionnelle, mais aussi la reconversion professionnelle vers le secteur privé. Dans la majorité des cas, les frais relatifs à la formation continue sont couverts par l'employeur, mais ce dernier peut aussi demander au bénéficiaire de la formation une participation aux frais.

Dans les pays du groupe de Višegrad, les domaines généraux de formation continue les plus dispensés sont proches des standards européens et abordent principalement les thèmes du management public (dont la gestion des ressources humaines), des finances publiques, des politiques publiques et du droit public. En Hongrie, les domaines généraux de formation continue ont été récemment redéfinis, mais ils restent assez proches de ces standards : management public, finances publiques, politiques publiques, droit, informatique, sociologie des organisations et économie. Il existe également des catégories spéciales de formation comme, par exemple, la dématérialisation des procédures administratives, la sécurité informatique, et le management stratégique. Il existe également des formations facultatives, mais il n'existe pas d'études officielles permettant d'avoir une vision globale des thématiques et de l'ampleur de ces dernières.

## **IV. UNE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX INSUFFISAMMENT ENCADRÉE**

Si la formation des agents publics locaux bénéficie d'un cadre législatif protecteur dans les pays du groupe de Višegrad, la formation des élus locaux semblent beaucoup moins encadrée à part peut-être en Hongrie qui semble faire figure d'exception dans ce domaine.

En Pologne, la loi sur les employés des collectivités territoriales de 2008 encadre la formation des agents locaux qui est devenue obligatoire, mais elle ne mentionne nulle part le cas des élus locaux. Ces derniers sont élus au suffrage universel direct par les habitants d'une commune et composent les conseils communaux, entre quinze et quarante-cinq conseillers en fonction du poids démographique d'une collectivité donnée. Il faut aussi noter que, depuis la réforme du 20 juin 2002, les maires sont également élus au suffrage universel direct, ce qui tend à transformer l'exécutif communal en un organe monocratique<sup>25</sup>.

---

25- Loi du 20 juin 2002 sur l'élection direct des maires des villages (wójt), des maire des villes (burmistrz), des présidents du district ou de la voïvodie [Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów, i prezydenta (Dz.U. z 2002r., nr 113, poz. 984 z późn. zm.)].

Malgré ces modifications relatives au statut et au mode d'élection des élus locaux, la question de leur formation initiale ou continue n'a pas été posée. Par conséquent, le recours à la formation des élus n'est pas imposé par un texte juridique et dépend de la culture organisationnelle d'une commune, et notamment du bureau du conseil municipal et de son président.

Par exemple, à Katowice, le budget du conseil municipal prévoit une enveloppe spécifique pour la formation des élus. Ce n'est pas une formation spécifique réservée uniquement aux nouveaux élus : au début de chaque nouveau mandat, il est organisé une formation pour tous les élus (nouveaux et réélus). Cette formation qu'on pourrait qualifier d'« initiale » concerne notamment les droits et les obligations des élus, le dépôt des déclarations des propriétés, ainsi que la procédure d'adoption et d'exécution du budget. Dans le cas de Katowice, la réalisation des formations des élus a été déléguée à la Fondation pour le développement de la démocratie locale et son Centre de formation de la fonction publique territoriale. En dehors de cette formation initiale, sans examen, ni évaluation, il en existe que très peu d'autres, qui sont essentiellement organisées que de manière ponctuelle et individuelle. C'est le cas des élus du Conseil municipal de la ville de Katowice qui font partie de la Commission de révision, pour lesquels une formation spécifique est prévue sous réserve de l'accord du président de la Commission en question. Les formations des élus sont financées par la commune ; pourtant, l'intérêt des élus pour la participation aux formations reste limité.

Ce manque d'intérêt et de moyens affectés à la formation des élus locaux se retrouve également en République tchèque et en Slovaquie qui se caractérisent par un très grand nombre d'élus locaux du fait du nombre élevé de petites communes. Il convient par ailleurs de noter que la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie sont les pays européens les plus fragmentés au niveau communal.

Après la chute du mur, la commune apparut comme le terreau, dans lequel devait s'enraciner la démocratie retrouvée : les « conseils du peuple »<sup>26</sup> furent transformés en véritables collectivités locales. Parfois, le principe d'autonomie locale fut enrichi d'une loi sur l'autodétermination municipale, qui ouvrit la voie à une tendance à l'émiettement communal par l'augmentation du nombre de communes<sup>27</sup>. Ce fut le cas en République tchèque, en Slovaquie et en Hongrie, où le nombre de communes a augmenté de manière significative. Le droit à l'autonomie locale est alors interprété comme le droit pour chaque commune de posséder sa propre administration autonome, même s'il s'agissait d'un village minuscule. C'était une réaction naturelle à la centralisation du régime soviétique et au regroupement qui s'était fait de manière arbitraire. Durant cette période de redécouverte de la démocratie, créer ou maintenir de larges unités territoriales aurait alors été perçu comme une violation du principe d'autonomie locale. La République tchèque est l'exemple le plus spectaculaire de ce phénomène. En 1952, le pays comptait 11 051 communes. Le régime soviétique a réduit considérablement ce nombre par des fusions forcées durant la période dite de normalisation et, en 1989, le pays n'en comptait plus que 4 120<sup>28</sup>. À la chute du mur, la loi sur l'autodétermination municipale a entraîné une augmentation importante de ce nombre, et en 2007, le pays en comptait 6 247. C'est le pays de l'Union européenne qui compte en moyenne le plus de communes au regard de sa population.

---

26- Structures locales du parti communiste censées participer à l'élaboration du programme mais qui, dans les faits, ne bénéficiaient que d'une très faible autonomie politique.

27- Lydia COUDROY DE LILLE, Une nouvelle architecture territoriale pour les États d'Europe centrale et orientale, Université de Lyon II, Géoconfluences-Dgesco, ENS-Éditions, 2005.

28- Conseil de l'Europe, La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, Communes et régions d'Europe n° 56, Strasbourg 1995, p.62.

29- Lydia COUDROY DE LILLE, *op. cit.*, n. 27.

La République tchèque est un État unitaire, garantissant l'autonomie des collectivités territoriales, conformément à l'article 8 de sa Constitution, qui prévoit également que les communes (*obec*) sont donc les collectivités territoriales de base<sup>30</sup>.

Ce nombre important de communes a souvent été avancé comme un facteur favorable au développement de la démocratie locale. Cependant, l'effectivité de l'autonomie locale est limitée par la faiblesse des ressources qui constitue un obstacle à un exercice optimal des compétences locales. Ce constat peut également fait pour la Slovaquie<sup>31</sup>. Après la chute du mur, les communes, mêmes les plus petites, ont retrouvé leur autonomie politique. L'article 64 de la Constitution slovaque dispose que « *la commune est le fondement de l'auto-administration territoriale* », mais comme en République tchèque, le morcellement communal est un obstacle à l'exercice optimal et autonome des compétences locales.

La République tchèque, la Slovaquie, mais également la Hongrie, font donc partie des pays de l'Union européenne les plus fragmentés au niveau local. Les communes y sont en moyenne de taille largement inférieure à la moyenne de l'Union européenne.

### Nombre moyen d'habitants par communes dans les pays du groupe de Visegrad<sup>32</sup>

<b>Nb moyen d'habitants Par commune</b>	République tchèque	Slovaquie	Hongrie	<b>UE 27</b>	Pologne
	1680	1850	3155	<b>5580</b>	15390

En République tchèque et en Slovaquie, les dispositifs de formation semblent, de toute évidence, ne pas être à la hauteur des enjeux de la formation de ces nombreux élus locaux.

En République tchèque, la formation des élus locaux n'est imposée par aucun texte juridique. Ils ont la possibilité de suivre les formations offertes par les différents opérateurs, mais il n'existe pas de plan global de formation des élus. Il existe des programmes de formation comme, par exemple, le programme de formation des élus locaux « *Elus formés* »<sup>33</sup>, cofinancé par le Fonds social européen. Il est possible de citer également le partenariat avec la Norvège qui a permis jusqu'en 2010 de mettre en place le programme « *New Approaches to Training of Local Councillors* ».

30- Irène BOUHADANA et William GILLES, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, « L'autonomie locale en république tchèque », OLA, 2009, p. 6.

Disponible sur internet : <http://www.ola-europe.com/presentation-des-etats/Republique-tcheque>

31- Frédéric DELANEUVILLE, « Les stratégies de consolidation de l'échelon municipal en Slovaquie et en France : approches comparatives », *Revue de l'Institut du Monde et du Développement*, Paris 2011 (ISSN 2117-2633, ISBN 979-10-90809-00-0), p.139-149

32- Chiffres publiés par le Conseil des Communes et Régions d'Europe, DEXIA 2010, p. 4.

[www.dexia-creditlocal.fr/collectivites-locales/expertise/europe-international/Documents/Nuancier%202010-2011%20Fr/part1-Nuancier2010\\_fr.pdf](http://www.dexia-creditlocal.fr/collectivites-locales/expertise/europe-international/Documents/Nuancier%202010-2011%20Fr/part1-Nuancier2010_fr.pdf)

Consultation le 13.07.2017

33- « *vzdělanýzastupitel* » en tchèque

L'objet de ce programme était de créer une méthodologie des programmes de formation des élus locaux grâce à une coopération entre l'association nationale des communes tchèques (« Svazměst a obcí ČR ») et l'association des communes norvégiennes. Ces programmes de formation comprennent généralement des formations en présentiel dans les communes tchèques, des formations en ligne, une assistance juridique gratuite et parfois des sites Internet<sup>34</sup> destinés au partage des bonnes pratiques et des guides à destination des élus locaux.

En Slovaquie, la situation est comparable à la République tchèque. Malgré un très grand nombre d'élus locaux et les lacunes criantes, il n'existe pas de véritable plan global de formation des élus encadré par des textes juridiques. De fait, beaucoup de maires de petits villages, ont, depuis les réformes décentralisatrices, des compétences potentiellement très vastes mais n'ont pas toujours les compétences techniques pour les exercer. La loi n'impose aucune formation obligatoire aux élus locaux. Seuls ceux qui le souhaitent peuvent suivre des formations. Un système de formation des élus locaux avait pourtant été créé en 1996. À cette époque, il s'était constitué des groupes de formateurs. Des supports de formation, des publications, des programmes, des cours pilotes, des préparations des responsables de formation avaient été réalisés. Des formations ont eu lieu pour les nouvellement élus, et un grand réseau de soutien des centres régionaux de formation (CRF) a été créé. C'est justement les CRF et leur association (l'Association de formation des collectivités locales) qui assurent aujourd'hui près de 90 % de la formation des élus et des agents publics locaux. En 2000, le document intitulé « *Le concept de formation dans l'administration publique* » déjà cité a été rédigé, mais il n'a pas été développé et mis en pratique en l'absence d'une législation contraignante. Les maires utilisent cette possibilité, même si cela se fait de façon sporadique et non systématique. Leur formation est dispensée par des experts de divers ministères, des experts de la très influente association des communes slovaques (Združení miest a obcí Slovenska<sup>35</sup>) et d'autres associations professionnelles comme l'Association de formation des collectivités locales et divers organismes à but non-lucratif. Ces formations prennent différentes formes : conférences, séminaires, réunions de travail, consultations, auto-formations, voyages d'études, d'échanges etc. Les élus locaux ont la possibilité de suivre des formations, mais rien ne les oblige à le faire et, de ce fait, cela ne se fait pas de manière systématique, malgré la technicité croissante de l'action publique. On peut donc regretter l'absence d'un plan global de formation des élus, comme cela existe en Hongrie.

En matière de formation des élus locaux, la Hongrie fait encore figure d'exception parmi les pays du groupe de Višegrad. La formation des élus locaux, comme celle des agents publics, y fait l'objet d'une réglementation stricte contrôlée par l'État central. C'est pour cette raison que le « marché des formations des élus locaux » est un secteur mieux documenté que dans les autres pays, puisque l'État y joue un rôle central de coordination et de supervision. Pour les élus locaux, une formation de base est obligatoire<sup>36</sup> et elle est assurée par l'Office Territorial de Gouvernement dans les trois mois suivant leur élection. Les partis politiques et les fédérations de collectivités locales, ainsi que des organismes privés de formation, peuvent proposer d'autres formations complémentaires à titre facultatif. La politique du gouvernement en la matière est de centraliser la formation des élus et des agents publics locaux par l'Université Nationale de la Fonction Publique. Grâce à ce système centralisé, le nombre d'élus locaux, participant à la formation obligatoire en administration publique, est bien maîtrisé ; mais, il s'agit uniquement de deux jours par mandat.

34- Disponible en ligne : <http://www.vzdelanyzastupitel.cz>

35- <http://www.zmos.sk>

36- 32.§ (2) j) de la loi organique N°5 CLXXXIX de 2011 sur les collectivités locales de la Hongrie, dite Mötiv.

Les thèmes de cette formation continue sont les compétences des collectivités locales, le contrôle de la légalité, le droit électoral, le statut des élus locaux, les politiques publiques, l'organisation et le fonctionnement de l'État, l'organisation de l'administration publique. La centralisation du système de formation des élus locaux permet au gouvernement actuel de fixer les priorités en termes de formation, mais également d'exercer un certain contrôle idéologique sur le contenu de ces formations.

## CONCLUSION

La réaffirmation de l'autonomie locale semblait faire partie intégrante du processus de démocratisation en Europe centrale. La perspective d'adhérer à l'UE et de percevoir les fonds européens a, sans aucun doute, joué un rôle d'accélérateur, mais elle a aussi favorisé l'importation de modèles peu adaptés aux réalités socio-historiques de ces pays empreints de centralisme<sup>37</sup>. Dans ce contexte culturel spécifique, la formation des agents publics locaux y fut très largement insuffisante. Ces quatre pays ont rapidement opéré une décentralisation institutionnelle en redonnant une autonomie politique aux communes puis en créant des collectivités territoriales régionales. L'autonomie locale et les principes directeurs reconnus dans la Charte de l'Europe du 15 octobre 1985, ratifiée par ces quatre États, bénéficient d'une protection législative et parfois même constitutionnelle, mais la rapidité de la mise en place de ces réformes a accru le caractère formel des réformes. En Europe centrale, la gestion des ressources humaines a probablement été négligée au profit d'une approche trop juridique de la transition. L'adoption de règles juridiques formelles en matière d'autonomie locale par les pays du groupe Višegrad n'a pas entraîné une modification immédiate des pratiques. La surreprésentation des juristes dans les instances européennes et leur rôle clé durant le processus d'adhésion est peut-être un facteur explicatif de cette négligence. Pourtant la gestion et la formation des ressources humaines sont des facteurs clés dans tout processus de changement. Ces décentralisations institutionnelles ont négligé l'importance de la gestion et de la formation des ressources humaines pour rendre opérationnel l'action publique locale. La Hongrie, qui, depuis les réformes de 2012, a mis en place un système de formation de ses agents publics et de ces élus locaux géré par l'État central, fait désormais figure d'exception ; mais c'est au prix d'une perte d'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leurs ressources humaines.

Dans un premier temps, ces quatre États ont même souvent omis de prévoir un cadre législatif spécifique pour la formation des agents publics locaux, ces derniers étaient soumis soit aux règles de la fonction publique d'État ou parfois même au Code du travail. D'une manière générale, il convient de remarquer que, dans les pays du groupe de Višegrad, la spécificité de la fonction publique territoriale n'apparaît pas de manière évidente dans les dispositifs de formation. Il convient de remarquer que, même si les législations de ces quatre pays ont rendu obligatoire la formation des agents publics locaux et que ce cadre juridique est apparemment protecteur, la formation des agents publics fut et demeure largement insuffisante dans ces pays où les administrations ont fonctionné selon un modèle centralisé et hiérarchisé pendant plusieurs décennies. Ainsi, à bien des égards, la formation des agents publics locaux ne semble pas être à la hauteur des enjeux. Toutefois, certains dispositifs semblent intéressants.

---

37- Ludmila MALIKOVA, Frédéric DELANEUVILLE, « The process of regionalisation in Slovakia and in France: comparative approach », In Emmanuel CHERRIER et Stéphane GUERARD (ed.), *La Régionalisation en Europe. Regards croisés*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2014, (ISSN : 978-2-8027-4695-9), p. 697-702.

L'exemple le plus singulier est celui de la Hongrie, dont les récentes réformes « recentralisatrices », tendent à nier la spécificité des agents publics locaux et à sous-estimer leur rôle central dans le développement des territoires. Toutefois, malgré les défauts inhérents à la limitation de l'autonomie des collectivités territoriales dans la mise en place de leurs propres dispositifs de formation, le système hongrois, dans lequel la fonction publique tend à être gérée de manière de plus en plus centralisée, bénéficie d'une législation nationale, protectrice très détaillée en matière de gestion des ressources humaines et relative, notamment, aux conditions de recrutement, d'avancement, de rémunération et de formation des agents. Certes, ce système a réduit la marge de manœuvre des collectivités territoriales et il est critiquable au regard de la philosophie même de l'autonomie locale reposant sur le principe de subsidiarité. Cependant, il a l'avantage, par l'uniformisation qu'il opère, de réduire les inégalités en termes de formation. C'est grâce à cette législation stricte que la parité est presque atteinte dans la fonction publique territoriale hongroise et que l'inégalité des rémunérations au détriment des femmes ne peut plus jouer, puisque le tableau de la rémunération est déterminé aussi par la loi.

La formation des agents publics locaux en Pologne présente également des points forts, parmi lesquels il faut mentionner les régulations imposées par la loi sur les employés des collectivités territoriales du 21 novembre 2008. Il s'agit principalement du « service préparatoire » obligatoire pour les agents qui commencent leur carrière, de l'obligation générale imposée aux agents publics locaux d'amélioration continue de leurs compétences et de leurs qualifications professionnelles. Il faut néanmoins noter que, dans la réalisation de ces tâches, les agents publics locaux ne peuvent compter que, partiellement sur leurs employeurs, puisque ces derniers doivent, dans leurs budgets, prévoir des fonds pour la formation. Ainsi, les formations réalisées, dans leur contenu et leur fréquence, dépendent de la volonté des autorités municipales ainsi que des financements prévus.

En République tchèque et en Slovaquie, les collectivités territoriales bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour la formation de leurs agents. Cette liberté peut apparaître séduisante du point de vue de l'autonomie locale, parce qu'elle permet potentiellement la mise en place de dispositifs correspondant aux besoins des territoires ; mais en pratique, le manque de moyens vient limiter l'efficacité de ce système. L'imprécision des textes dans des modalités de mise en place des formations et l'absence de réels plans globaux de formation sont également des faiblesses des systèmes de formation des agents publics locaux dans ces deux pays.

D'une manière générale, les dispositifs de formations des agents publics locaux ne semblent pas être à la hauteur des enjeux dans les pays du groupe de Visegrad. Il pourrait être intéressant d'envisager de nouvelles régulations rendant les formations plus régulières, répondant plus aux attentes des agents publics locaux eux-mêmes et s'inscrivant dans leur développement professionnel conformément à la conception de la formation tout au long de la vie. Pour l'instant, en Pologne, en Slovaquie et en République tchèque, en dehors des formations initiales, les formations restent irrégulières et répondent plus aux changements conjoncturels extérieurs - notamment juridiques - qu'aux besoins d'un agent relatifs à son efficacité, à l'évolution de ses capacités professionnelles ou à son développement personnel sur le long terme. Des solutions comme l'élaboration des programmes annuels de formation ainsi que des mécanismes permettant d'imposer des seuils de dépenses minimales obligatoires proportionnels aux budgets des collectivités territoriales pourraient être envisagées.

L'amélioration des mécanismes d'évaluation et des systèmes de validation des compétences acquises au cours de la formation paraissent aussi opportuns. De manière générale, il pourrait être judicieux de créer l'équivalent d'un corps de la haute fonction publique d'État pour les agents publics locaux, parce qu'ils ont besoin d'un statut et de compétences particulières qui ne sont pas les mêmes que celles des agents de la fonction publique d'État. Au départ, la formation des agents publics locaux fut très largement inspirée des mécanismes existants dans l'administration d'État. Les agents des collectivités territoriales ont besoin de voir leur statut se consolider et cela passe notamment par des formations spécifiques liées à la nature de leurs fonctions singulières.

En Pologne, en Slovaquie et en République tchèque, les dispositifs globaux de formation des élus semblent être insuffisants et ils constituent un défi majeur à relever pour le développement et la pérennisation de l'autonomie des collectivités territoriales. Toutefois, en vertu de ce principe, les solutions envisagées doivent toujours chercher un équilibre entre la reconnaissance de la liberté de l'élu, qui est capable d'identifier ses propres besoins et l'impératif de formation liée à la complexification progressive des affaires publiques auxquelles les élus sont confrontés du fait des multiples réformes décentralisatrices, qui font des collectivités territoriales les opérateurs principaux du développement territorial. Il pourrait être envisagé un système comprenant une formation de base obligatoire pour les élus locaux complétée par une offre de formations facultatives encouragées par des mécanismes incitatifs qui permettraient d'accroître leur attractivité.

La réussite de la décentralisation en Europe centrale passera par la modernisation et la valorisation de ses indispensables serviteurs et promoteurs, que sont les élus et les agents publics locaux. Le renforcement des dispositifs de validation des compétences permettant de véritables évolutions de carrière fondées sur le mérite permettrait de lutter contre le clientélisme et le népotisme, trop souvent culturellement accepté au niveau local, et rendrait plus attractive la fonction publique territoriale. Actuellement, les jeunes qualifiés préfèrent généralement aller travailler dans le secteur privé, dans lequel les compétences acquises sont plus valorisées et les perspectives d'évolution de carrière moins incertaines. C'est, en particulier, le faible niveau des salaires, qui permet d'expliquer la faible attractivité du secteur public. Trop souvent, le phénomène d'héritage institutionnel oblige encore les jeunes agents à se plier à des modes de fonctionnement dépassés. Les nouvelles recrues des collectivités territoriales intègrent, parfois sans le savoir, un héritage culturel de subordination de la collectivité territoriale à l'État central. Finalement, les agents publics locaux des pays du groupe de Visegrad sont les « victimes » de plusieurs décennies de centralisme administratif en Europe centrale. La formation des élus locaux est également un défi à relever dans ces pays comptant un grand nombre de communes, ne disposant pas de ressources humaines suffisamment formées pour mettre en œuvre, de manière optimale, leurs compétences potentiellement très vastes.

# LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

---

LES EXEMPLES DES  
SYSTÈMES D'EMPLOI  
D'ÉTATS UNITAIRES

---

# LE CAS DES ÉTATS NORDIQUES



# LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX ET DES ÉLUS LOCAUX DANS LES PAYS NORDIQUES

## INTRODUCTION

Dès qu'il est question de formation tout au long de la vie, les pays nordiques apparaissent, là encore, comme exemplaires<sup>1</sup>. En effet, ils bénéficient d'une longue tradition de formation continue. Dynamique depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, cette pratique est largement inscrite dans les mœurs, brouillant un peu plus les distinctions avec la formation initiale. Cette thématique est étroitement liée à l'idée même d'État providence, dans lequel le principal danger à prévenir est l'absence de qualification adaptée à l'emploi. Ainsi, l'égalité des chances dans l'accès à la formation tout au long de la vie est une valeur cardinale dans les sociétés nordiques. Si cette démarche est logique dans le secteur privé pour ces économies ouvertes jouant largement le jeu de la globalisation, la question se pose quant à la pertinence d'une formation continue dans le secteur public puisqu'y est assez souvent associée la sécurité de l'emploi. Pourtant, les pays nordiques présentent sur cette question aussi une spécificité. Afin de pouvoir l'étudier tant pour la formation continue des agents publics locaux (I) que pour celles des élus locaux (II), il est important de procéder à une mise en contexte en trois temps : tout d'abord, une identification des pays étudiés et de leur homogénéité (A) ; ensuite, une exposition du rôle central qu'assument les collectivités territoriales dans l'action publique (B) ; et enfin un rappel sur l'inscription du secteur public dans la société (C).

Il est important de préciser dès maintenant que l'article ne traite pas systématiquement de tous les critères de la recherche commune. En effet, faute de données accessibles, les questionnaires n'offrent que des réponses partielles aux questionnements menés, spécialement du fait de la porosité entre les secteurs public et privé.

## A. PRÉSENTATION DES PAYS NORDIQUES

L'expression « pays nordiques » semble une évidence et a pourtant une signification floue dans son ampleur géographique : de quels pays est-il effectivement question ? La zone linguistique scandinave et la péninsule scandinave ne coïncident pas. Or, « il existe indéniablement une région nordique, matérialisée par ces nombreux échanges, circulations et processus de colonisation croisés, puis par la constitution, après 1945, d'un Conseil nordique ouvrant les frontières aux travailleurs et citoyens des différents pays »<sup>3</sup>. Aussi, le plus aisé est d'assumer leur auto-qualification. Au sein du *Norden* se trouvent 5 pays, le Danemark, l'Islande, la Finlande, la Norvège et la Suède.

---

1- V. par ex. en français : Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques et flexibilité : quelles relations ? », *Travail et Emploi* n° 113, janvier-avril 2008, pp. 129-138 ; Institut Montaigne, *Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle*, 2010, 57 p. [En ligne] [http://www.institutmontaigne.org/res/files/orderfile/benchmark\\_formation\\_professionnelle\\_OCDE.pdf](http://www.institutmontaigne.org/res/files/orderfile/benchmark_formation_professionnelle_OCDE.pdf)

2- Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijc et John Myles, *A New Welfare Architecture for Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

3- Yohann Aucante, *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, L'Harmattan, coll. « U Science politique », 2013, p. 9.

Ceux-ci sont les seuls membres du Conseil nordique, une organisation internationale qui vise à permettre des convergences tant sociales que culturelles ou juridiques. Les parlements et les gouvernements nationaux y sont représentés et il s'agit d'un forum où des problèmes communs peuvent être discutés, de sorte à définir une stratégie commune. De surcroît, cette coopération est accrue puisque la comparaison entre ces différents pays est un préalable systématique dans toute étude d'impact accompagnant les projets de loi de chaque État. Ainsi, si chaque État demeure souverain et possède ses propres lois spécifiques, celles-ci apparaissent comme des variations autour d'un thème commun. Ces adaptations sont très largement compréhensibles parce que chaque pays présente ses particularités contextuelles.

Tableau 1 - Données géographiques des pays nordiques, comparées à la France

	<b>Population</b>	<b>Capitale</b>	<b>Superficie</b>	Densité
Danemark	5678348	Copenhague (569 557 hab)	43 100 km <sup>2</sup> (métropolitain) 2 220 093 km <sup>2</sup> (total)	132 hab/km <sup>2</sup>
Finlande	5486198	Helsinki (601 035 hab)	338 144 km <sup>2</sup>	18 hab/km <sup>2</sup>
Islande	329040	Reykjavik (121 230 hab)	103 125 km <sup>2</sup>	3,2 hab/km <sup>2</sup>
Norvège	5189435	Oslo (623 966 hab)	385 199 km <sup>2</sup>	14 hab/km <sup>2</sup>
Suède	9793172	Stockholm (851 155 hab)	449 965 km <sup>2</sup>	22 hab/km <sup>2</sup>
France	66317994	Paris (2 240 621 hab)	551 695 km <sup>2</sup> (métropolitain) 675 000 km <sup>2</sup> (total)	116 hab/km <sup>2</sup>
Rhône-Alpes (ex région)	6448921	Lyon (496 343 hab)	43 698 km <sup>2</sup>	148 hab/km <sup>2</sup>

Source : statistiques nationales officielles et Eurostat entre 2014 et 2017.

Comme le montrent les données géographiques, les pays nordiques présentent d'importantes différences entre eux. Ainsi, le Danemark correspond tant en termes de population, de superficie, de densité et de capitale à l'ancienne région Rhône-Alpes. Excepté le Danemark, les quatre autres pays nordiques sont les pays d'Europe où la densité est la plus faible.

Si la Finlande, la Norvège et la Suède ont chacune une superficie qui se rapproche, en ordre de grandeur, à celle de la France, la densité y est dix fois plus faible - la zone septentrionale de la péninsule scandinave située au-delà du cercle polaire arctique est la moins dense d'Europe. De même, le Danemark, la Finlande et la Norvège ont une population d'environ 5,5 millions d'habitants, la Suède en possède un peu moins du double. L'Islande, du fait de sa situation d'île volcanique où le centre est peu habitable, est systématiquement atypique. Dès lors, la comparaison entre les différents pays nordiques s'avère difficile et les spécificités par rapport aux autres pays européens sont lourdes<sup>4</sup>. La proximité des indicateurs géographiques entre le Danemark et l'ancienne région Rhône-Alpes, ou encore la faible différence entre la superficie de la Suède et de la France rendent caduques les arguments s'appuyant sur des préjugés, opposant une fin de non-recevoir à toute comparaison.

Par souci de compréhension, il est important de préciser que, très souvent, les pays nordiques se sous-divisent en deux sous-espaces issus des liens historiques : le Danemark, l'Islande et la Norvège, qui formaient un seul État jusqu'en 1814 forment l'espace nordique occidental, tandis que l'espace nordique oriental est constitué de la Suède et de la Finlande, qui se sont trouvés tout autant séparés à l'issue des guerres napoléoniennes. Néanmoins, tous ont en commun une même philosophie, issue du concept de « démocratie nordique »<sup>5</sup>, entraînant une forte décentralisation de l'action publique.

Malgré la forte diversité géographique au sein des pays nordiques, leur système administratif et leur structure territoriale sont relativement similaires. En cela, la culture et la volonté politique apparaissent déterminantes. Il est donc possible de concevoir un modèle explicatif dont les deux pôles de l'action publique sont un État central fort et des communes exerçant l'essentiel des missions de l'État providence.

## B. UNE « COMMUNE PROVIDENCE »

L'échelon étatique demeure extrêmement important : les pays nordiques correspondent à la tradition de Westminster, où le Parlement central a tout pouvoir. Pourtant, si le gouvernement et le parlement forment la pierre angulaire démocratique des pays nordiques, les enjeux locaux constituent l'élément moteur de l'intérêt politique. Le fait que tous les segments de la population, grâce au scrutin proportionnel, se rencontrent et parlent d'affaires locales a sans conteste favorisé l'esprit de pondération et de coopération qui caractérisent les parlements nordiques<sup>6</sup>. Cette organisation territoriale contribue fortement à l'agencement administratif : l'essentiel des dépenses publiques est le fait des collectivités territoriales. L'importance des politiques exercées au niveau local dans le *Norden* révèle le rôle central des communes dans l'expression de l'État providence nordique. La géographie et la démographie des pays nordiques sont très variables entre un nord désertique et un sud très peuplé. Toutefois, les demandes en service public sont identiques. Afin de gérer avec pertinence une telle diversité, il est apparu nécessaire d'opérer une décentralisation au plus près du citoyen. Ainsi, la structure traditionnelle de l'organisation administrative est à trois étages : État-Région-Commune.

4- Sur ce sujet, v. Erik Gløersen, *La Finlande, la Norvège, la Suède face au projet d'une Europe polycentrique. La centralité à la marge de l'Europe*, Rennes, PUR, 2012.

5- Johann Aucante, *op. cit.*, n. 3.

6- Siv Sandberg, « Decentralized Unitary Welfare States. The Role of Local Government in Denmark, Finlande, Norway and Sweden », in Stein Kuhnle, Yinzhang Chen, Pauli Kettunen et Klaus Petersen (Dir.), *The Nordic Welfare State. A Basic Reader*, Shanghai, Fudandaxue, 2010, pp. 236-253.

Tableau 2-Nomenclatures des unités territoriales statistiques (NUTS) et Unités d'administration locales (UAL). En gras, le niveau régional d'autonomie locale, en encadré bleu le niveau municipal.

	Nat.	NUTS 0	Danemark	Finlande <sup>7</sup>	Islande	Norvège	Suède	SNUTS 0	Îles Féroé	Groenland
Niveau de la nomenclature	RÉGIONAL	NUTS 1		Finlande continentale et Åland (Manner-Suomi/Fasta-Finland ; Ahvenanmaa/Åland) 2			Groupe de régions (Grupper av riksområden) 3	SNUTS 1		
	NATIONAL	NUTS 2	Région (Region) 5	Provinces (Suuralue ; Storområde) 5		Province (Landsdel) 7	Région (Riksområde) 8	SNUTS 2		
	COMMUNAL	NUTS 3	Province (Landsdel) 13	Région (Maakunta ; Landskap) 19	Région statistique (Hagskýrslusvæði) 2	Comté (Fylke) 19	Comté (Län) 21	SNUTS 3		
	LOCAL	UAL 1	Commune (Kommune) 98		Pays (landsvæði) 8	Région économique (Økonomiskregion) 89		SNUTS 4	Région (Sýsla) 6	
	LOCAL	UAL 2	Paroisse (Sogn) 2174	Commune (Kunta ; Kommun) 317	Commune (Sveitarfélög) 74	Commune (Kommune) 428	Commune (Kommune) 290	SNUTS 5	Commune (Kommuna) 30	Commune (Kommune) 4

Source : Eurostat, 2015 et Nordregio, 2015

7- Du fait du bilinguisme, les noms sont indiqués en finnois puis en suédois.

8- N'est pas comptabilisée, dans les unités inférieures au NUTS 1, l'île d'Åland.

Le deuxième échelon important est celui des communes. À la différence des pays latins où l'échelon pertinent est la région, le *Norden* favorise une municipalisation de la structure territoriale. Les communes y sont très larges, avec des populations importantes, à la suite des regroupements et fusions opérés depuis ces quarante dernières années.

Tableau 3 - Répartition de la population dans les communes des différents pays nordiques, comparée à une sélection des pays d'Europe

	Nom bre de com mune	Populati on moyenne	moins de 1 000	De 1 000 à 5 000	De 5 001 à 10 000	De 10 001 à 50 000	De 50 001 à 100 000	Plus de 100 000
<b>Danemark</b>	98	56943	0 %	3,1 %	1 %	58,2 %	30,6 %	7,1 %
<b>Finlande</b>	320	17035	4,4 %	39,4 %	28,7 %	21,3 %	3,4 %	2,8 %
<b>Norvège</b>	431	11063	6,7 %	48 %	21,1 %	21,1 %	1,9 %	1,2 %
<b>Suède</b>	290	33191	0 %	5,2 %	21,7 %	57,2 %	11 %	4,8 %
<b>Pays-Bas</b>	403	34900	0 %	1,2 %	6,7 %	73,4 %	11,2 %	7,4 %
<b>Italie</b>	8101	7424	24,2 %	47,1 %	14,6 %	12,4 %	1,2 %	0,0 %
<b>Espagne</b>	8117	5798	60,7 %	24,3 %	6,8 %	6,8 %	0,9 %	0,7 %
<b>France</b>	36681	1794	76 %	19 %	2,7 %	2,1 %	0,2 %	0,1 %

Source : statistiques nationales officielles entre 2014 et 2017.

L'échelon régional, quant à lui, est le parent pauvre<sup>9</sup>. Traditionnellement appelé comté, la tendance est à la fusion de ces collectivités pour créer des « régions » selon les critères européens. Néanmoins, derrière ces fusions, le périmètre de leur compétence n'a pas évolué. En raison de la prédominance des niveaux centraux et municipaux, peu d'espace est laissé à l'échelon régional. Ce dernier a toujours provoqué la méfiance des Scandinaves, qui y voient essentiellement un phénomène de mode imposé par les organisations européennes<sup>10</sup>. En Finlande, l'échelon régional est, en réalité, un établissement public de coopération intercommunale.

9- V. aussi Jean-Baptiste Pointel, « État des lieux de la régionalisation des pays nordiques », in Sylvia Calmes-Brunet et Arun Sagar (Dir.), *Fédéralisme, Décentralisation et régionalisation de l'Europe. Perspectives comparatives*, Paris, Épitoge, coll. « Académiques », pp. 165-176.

10- Oddbjørn Bukve, Henrik Halkier et Peter de Souza (Dir.), *Towards New Nordic Regions: Politics, Administration and Regional Development*, Aalborg, Aalborg University Press, 2008.

Tableau 4 - Structure régionale de l'autonomie locale dans les pays nordiques

	<b>Nombre</b>	<b>Type</b>	<b>Spécificité</b>
<b>Danemark</b>	5	Région	
<b>Islande</b>	0	/	Niveau régional pour l'administration
<b>Finlande</b>	19	Région	Les régions sont des communautés de communes
<b>Norvège</b>	19	Comté	Les régions sont des communautés de comtés
<b>Suède</b>	21	Comté	

Dès lors, la structure territoriale de l'État providence nordique se décompose comme suit : les objectifs sont définis au niveau national, la réalisation concrète relève de la compétence des communes. C'est pour cette raison qu'elles regroupent les deux-tiers des agents publics et des dépenses publiques, en part du PIB. De cette manière, il est possible de parler davantage de « Commune providence ».

Tableau 5 - Dépenses des collectivités locales en % du PIB, pour l'année 2013

Danemark	36,3 %
Finlande	23,9 %
Norvège	20 %
Suède	25,3 %
Espagne	5,8 %
Pays-Bas	14,3 %
Italie	14,8 %
France	11,9 %

Source : Eurostat, OCDE et sites officiels de chaque État.

C'est pour ces raisons qu'étudier la formation des agents publics territoriaux et des élus locaux est tout particulièrement pertinent dans les pays nordiques. Du fait de leur importance, l'accent sera mis sur les communes dans le cadre de cette étude.

## C. UN SECTEUR PUBLIC INSCRIT DANS LA SOCIÉTÉ

Il convient, enfin, de procéder à un rappel important, qui explique aussi la difficulté rencontrée pour obtenir des réponses aux différents questionnaires sur les pratiques de formation continue dans les communes : la pratique est très largement décentralisée, peu réglementée et, surtout, peu distincte de celle ayant cours dans le secteur privé. En effet, un des principaux vecteurs de différenciation de l'administration du reste de la société est lié, traditionnellement comme en France, au statut des fonctionnaires. Avec un statut particulier, l'administration s'isole tant dans son recrutement, dans son fonctionnement que dans la mentalité de ses membres. Or, dans le *Norden*, l'administration est considérée comme un employeur comme un autre : il s'agit d'un travailleur qui travaille pour l'État, mais qui pourrait tout autant travailler pour une entreprise privée<sup>11</sup>. Cette pratique est largement justifiée par le fonctionnement de l'État central en agence, par une décentralisation poussée et par une très large confiance dans le contrôle citoyen liée à la transparence des recrutements. Dès lors, le statut des personnes travaillant dans le secteur public est assujéti à un contrat de travail « classique », similaire à celui présent dans le secteur privé<sup>12</sup>. À ce titre, le statut de fonctionnaire n'existe plus, sauf rares exceptions dans les domaines régaliens, de fonction publique. Les agents publics sont recrutés sur la base d'un métier, et donc selon un savoir-faire qui doit répondre à la demande initialement définie.

Cette pratique occulte les disparités entre le public et le privé, donnant une apparence d'égalité de traitement. Or, la différence, outre l'employeur, se marque essentiellement dans les particularismes attachés aux conventions collectives. Celles applicables dans le secteur public constituent un véritable statut protecteur. C'est pour ces raisons qu'il convient de toujours rapporter les résultats de l'enquête ici menée aux pratiques ayant cours dans le secteur privé. En effet, ces éléments permettent de mieux saisir les spécificités nordiques tant pour la formation continue des agents territoriaux (I), que celles des élus locaux (II).

## I. LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS TERRITORIAUX

Compte tenu de la forte inscription du secteur public dans la société, il existe une grande similarité entre le régime général de fonction continue et professionnelle et celui spécifique pour les agents publics locaux. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de procéder à une rapide présentation de la situation générale dans les pays nordiques avant de pouvoir évoquer les particularités qui s'appliquent au secteur public local.

### A. LE RÉGIMÉ GÉNÉRAL DE LA FORMATION CONTINUE ET PROFESSIONNELLE

Les pays nordiques sont réputés pour leur « flexicurité ». Celle-ci repose très largement sur un régime de formation continue et professionnelle très développé<sup>13</sup>.

---

11- De manière générale, se référer à Gerd Engelsrud, *Styringogvern. Arbeidsrettioffentligsektor*, 5e éd., Oslo, CappelenDammAkademisk, 2013.

12- La question de l'emploi dans le secteur public est ainsi traitée dans les manuels de droit du travail.

13- Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques... », *op cit.* n° 1 ; v. aussi Jean-Claude Barbier, « Au-delà de la "flex-sécurité", une cohérence sociétale solidaire au Danemark », in Serge Paugam (Dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige » 2011, pp. 473-490.

En effet, l'objectif pour lutter contre le chômage est d'autonomiser les individus en leur permettant de parvenir à améliorer leur formation tout au long de leur vie. L'idée est celle d'une ascension sociale non pas générationnelle mais individuelle. Cependant, il ne s'agit pas d'une démarche égoïste ou solitaire, mais bien d'un individualisme solidaire<sup>14</sup> : l'individu gagne en autonomie grâce à son inscription dans la société. Que ce soit par le biais de l'État, des syndicats ou d'autres groupes, l'individu peut choisir sa vie. Les conséquences directes en termes de formation sont que les syndicats sont étroitement associés à l'établissement des formations professionnelles, lesquelles demeurent pilotées par l'État. Enfin, l'individu peut choisir dans ce catalogue de formation, appuyé en cela par des conseillers et une forte indemnisation<sup>15</sup>.

## 1. Danemark

Au Danemark, il est possible de dire que la formation continue est financée par l'État et que les conventions collectives déterminent le droit à la formation. Le public concerné par la formation continue est tant les salariés que les sans-emplois. À l'instar de l'habitude danoise, les partenaires sociaux sont étroitement associés dans toutes les entités et à tous les niveaux concernant le contenu et le développement de la formation continue (en danois « *Voksen-ogEfteruddannelserne* »). Concrètement, tous les employés ont droit à une semaine payée de formation. Après 9 mois d'ancienneté, un employé a droit à 2 semaines indemnisées. Le principe fondamental est que la convention collective doit permettre aux adultes de prendre un temps de formation remboursé, afin de pouvoir suivre les formations proposées par l'État. La base légale se trouve essentiellement dans trois textes :

- La loi sur l'éducation ouverte (la formation professionnelle des adultes) [*Lov om åbenuddannelse (erhvervsrettetvoksenuddannelse)*], version consolidée n° 777 du 23 juin 2016 ;
- La loi sur la formation professionnelle et l'enseignement supérieur (de formation continue) pour les adultes`  
[*Lov om erhvervsrettetgrunduddannelseogvideregåendeuddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne*], version consolidée n° 881 du 8 août 2011 ;
- La loi sur les universités [*Universitetsloven*], version consolidée n° 960 du 14 août 2014.

Il n'existe pas de disposition légale établissant un droit individuel à la formation, celle-ci étant prévue par les conventions collectives. Les partenaires sociaux ont pour rôle de déterminer les programmes et les grandes directions concernant le programme de formation continue. Ils sont présents dans les commissions des entités proposant les formations. Les principaux fournisseurs de formation sont des établissements publics, des centres d'éducation et des personnes privées (environ 5 000, réparties entre entreprises à but lucratif et organisations privées, à l'instar des syndicats). Cependant, peu d'intervenants privés sont homologués.

14- V. Michel Hastings, « Dieu est-il nordique ? », *Revue Internationale de Politique Comparée* vol. 13, 2006 n° 3, p. 388. V. aussi la position d'Henrik Berggren et de Lars Trågårdh sur l'individualisme radical des suédois, comme constitutif du modèle nordique : « La confiance sociale et l'individualisme radical », in Global Utmaning (Dir.), *Le modèle nordique*, Traduction officielle du document *The NordicWay. Shared Norms for the New Reality* distribué lors de la rencontre de Davos, janvier 2011, pp. 11-34. Cette idée est plus détaillée dans leur ouvrage en suédois : Henrik Berggren et Lars Trågårdh, *Årsvenskenmänniska?Gemenskapochberoende i detmodernaSverige*, Stockholm, Norstedts, 2006.

15- V. Alain Lefebvre et Dominique Méda, *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Paris, Seuil, 2006.

Aussi, ils ne délivrent pas de diplôme et leur formation ne donnent pas droit à indemnisation. L'essentiel de l'indemnisation est donc fourni par le secteur public. Financièrement, l'État participe à hauteur d'environ les 2/3, tandis que le tiers restant est à la charge de l'employeur (*Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag*, la contribution employeur à la formation) ou à payer directement par l'utilisateur.

Les partenaires sociaux et le gouvernement estiment qu'il s'agit d'un complément essentiel à la flexisécurité. En effet, un système de formation continue développé est nécessaire afin de maintenir les entreprises danoises compétitives dans une économie globalisée.

## 2. Finlande

De même qu'au Danemark, le dialogue syndical est central en Finlande. Son influence se trouve essentiellement au sein de la participation des partenaires sociaux dans la direction des centres de formations et, notamment, au sein du Comité consultatif pour la formation [*koulutusasiainneuvottelukunta*]. La loi impose aux employeurs de fournir une formation lorsqu'elle peut empêcher la disparition d'un emploi, tandis que l'accès à la formation continue doit être considéré comme faisable et raisonnable tant par l'employeur que par l'employé. Cette dernière exigence fait que la formation des salariés doit être réalisée dans l'objectif d'améliorer la productivité, le profit et la motivation du personnel. La base légale se trouve essentiellement dans :

- La loi sur les contrats de travail [*Työsopimuslaki*], loi n° 55/2001, telle qu'amendée par la loi 204/2017 du 7 avril 2017 ;
- La loi sur la coopération au sein des entreprises [*Laki yhteistoiminnastayrityksissä*], loi n° 334/2007, telle qu'amendée par la loi n° 208/2017 du 4 juillet 2017<sup>16</sup>.

Cette dernière loi dispose que toute entreprise doit permettre à ses employés de se tenir à jour et que celles d'au moins 20 salariés doivent prévoir un plan annuel de formation. L'État finance 90 % des formations qui délivrent des certificats, et l'intégralité de la partie théorique des formations d'apprentissage. Lorsqu'une formation est fournie dans le cadre du travail, l'État couvre 50 % des coûts. Du fait des conventions collectives, les entreprises bénéficient de subsides si elles mettent en place des centres de formation internes. Ces derniers ne sont pas encadrés par l'État, mais par les conventions collectives, les comités d'entreprise et les représentants du personnel. Toutefois, l'administration locale du travail doit être tenue au courant des formations et des contenus des accords bipartites.

Les conventions collectives prévoient que les coûts directement associés ainsi que la perte de revenu d'un salarié, qui suit une formation, doivent être intégralement remboursés. Si la formation est donnée en dehors des heures de travail, alors le salaire est versé à l'employé. Enfin, tout salarié, qui a au moins un an d'ancienneté, peut obtenir un congé de formation, avec un maximum de 2 ans de congé pour 5 années de travail. Il n'existe aucune obligation juridique pour l'employeur de payer les salaires pendant les congés de formation.

---

16- Il existe une version de cette loi spécifiquement pour la coopération au sein des municipalités (*Laki työnantajajähenkilöstönvälisestä yhteistoiminnastakunnissa*, loi n° 2007/449, telle qu'amendée par la loi n° 209/2017 du 7 avril 2017) et au sein de l'État (*Laki yhteistoiminnastavaltionvirastoissajalaitoksissa*, loi n° 2013/1233 du 30 décembre 2013).

### 3. Islande

Il n'existe pas de législation spécifique sur la formation continue en Islande. L'essentiel se trouve dans les lois sur l'éducation secondaire et sur les universités. D'un point de vue financier, les cours du soir et l'enseignement à distance sont pris en charge par l'État, mais les adultes suivant ces formations participent aux frais de scolarité.

Le gouvernement islandais a pour objectif de faciliter l'accès à la formation continue des adultes, en ciblant en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de diplôme qualifiant. L'insularité accroît cet intérêt étatique par rapport aux autres pays nordiques, puisqu'il est aussi plus compliqué de trouver de la main-d'œuvre. Cependant, le concept de formation tout au long de la vie est un concept global en Islande : il recouvre tous les apprentissages dans la vie d'un individu, que cela soit des formations courtes ou longues liées à la poursuite d'études, de séminaires et même liées aux hobbies et loisirs.

À l'instar de l'ensemble des pays nordiques, la formation diplômante est assurée par les universités publiques et les écoles d'éducation populaire. Les syndicats apportent aussi un soutien en fournissant à leurs membres des cours et d'autres formes d'enseignement. Enfin, de très nombreuses formations sont assurées par des entreprises privées.

De même qu'au Danemark, un comité de coopération sur la formation professionnelle est institué au sein des établissements scolaires de second cycle et de niveau supérieur. En Islande, il est constitué de 18 personnes. Il vise à planifier de manière stratégique la formation professionnelle fournie, en lien avec les industries, afin de répondre à leurs demandes. Ces conseils définissent les besoins des entreprises en termes de connaissances et de compétences, afin d'établir les objectifs des formations fournies. Ils peuvent aussi formuler des propositions quant à la structure et l'orientation globale de l'éducation, sur les sujets concernant les professions représentées. Ainsi, l'Université d'Islande offre un cours de trois semestres sur la gestion d'une entreprise, ou encore, d'un an pour se former à la direction des entreprises de pêche et des métiers du poisson, thématiques particulièrement importantes en Islande (les métiers du poisson représentent 60 % des exportations et plus de 18 % du PIB national avec les contributions indirectes).

L'Islande s'est assez largement impliquée dans l'e-learning et mise largement sur Internet pour permettre à chaque citoyen d'obtenir une formation de qualité. Néanmoins, afin de fournir une formation de proximité à tous, il a été mis en place un centre de formation continue (*Centre for livslanglæring*) dans chacune des huit régions du pays. Ces centres collaborent avec les lycées, les établissements d'enseignement supérieur, les communes, les organisations syndicales et patronales ainsi qu'avec les entreprises privées. Certains cours sont ouverts à la formation à distance, permettant ainsi d'y obtenir des formations fournies par l'Université de Reykjavík ou de l'École professionnelle d'Akureyri.

L'Université pédagogique d'Islande (*IslandsPædagogiskeUniversitet*) a adapté l'intégralité de ses formations de sorte qu'il soit possible de suivre les cours tout en ayant un emploi à temps partiel. De cette façon l'école offre un mélange d'enseignement à distance et de formation présentielle.

#### 4. Norvège

En Norvège, la formation continue s'appuie sur l'idée que tout adulte a le droit à une éducation de base (jusqu'au niveau du baccalauréat), à un congé de formation partiel ou intégral d'une durée maximum de 3 ans (à partir du moment où il a travaillé au moins 3 années, dont les deux dernières pour le même employeur), ainsi que, s'il a plus de 25 ans, le droit d'entrer à l'Université par validation des acquis professionnels (ce qui est favorisé par un système de bourse permettant de prendre en compte des parcours non linéaires). À l'inverse des autres pays nordiques, le système en Norvège dépend directement de chaque entreprise (mais ne relève pas du droit individuel à la formation). La base légale se trouve dans :

- La loi sur l'environnement de travail [*Arbeidsmiljøloven*], loi n° 62 du 17 juin 2005 ;
- La loi sur l'éducation [*opplæringslova*], loi n° 61 du 17 juillet 1998 ;
- La loi sur les Universités [*Universitets- og høyskoleloven*], loi n° 15 du 1<sup>er</sup> avril 2005.

Parallèlement, les conventions collectives prévoient que les employeurs doivent présenter leurs objectifs de développement, afin d'identifier les qualifications qui leur seront nécessaires, en vue d'établir des formations adaptées.

Les partenaires sociaux sont aussi très actifs, soit en participant à la définition de programmes de développement de compétences (notamment dans le Conseil national à la formation continue [*Samarbeidsrådet for yrkesopplæring*] et les conseils d'éducation [*Fagligeråd*]), soit en finançant des organismes de formation, par exemple *Arbeidernes Opplysningsforbund* (AOF) très proche du syndicat des travailleurs (LO). À la différence du Danemark, les partenaires sociaux n'ont pas trouvé d'accord concernant le financement ; ce qui explique que la formation est largement suivie par les adultes en dehors de leur travail.

De nombreux acteurs, tant privés que publics, fournissent des formations, pour une grande majorité à temps partiel avec expérience professionnelle. Des organisations pour adultes assurent des formations ouvertes et en ligne [*Voksenopplæringsorganisasjoner*]. Elles sont partiellement financées par l'État.

#### 4. Suède

Contrairement à celui des autres pays nordiques, le système suédois repose quasi exclusivement sur les partenaires sociaux, conformément à leur traditionnelle gestion de la politique de l'emploi. Il n'existe donc pas de système coordonné de formation, cette dernière étant largement décidée par l'employeur et l'employé selon des manières qui leur semblent adaptées. Les structures de formation sont les collectivités publiques (formation formelle avec diplôme), ou le secteur privé (formation dite informelle, ne délivrant pas de diplôme). Selon les conventions collectives, la prise en charge du financement, intégrale ou partielle par l'employeur, est mentionnée ou non. Certaines conventions collectives, à l'instar de celles pour les ingénieurs, prévoient un droit individuel à la formation [*Individuellutvecklingsplanering*], parfois lié à un droit à l'augmentation salariale (comme dans le secteur financier et bancaire).

Dans ce flou juridique, la loi 1974:981 sur les droits des travailleurs au congé de formation [*om arbetstagersrätt till ledighetförutbildning*] du 13 décembre 1974 dispose que tout employé ayant 6 mois d'ancienneté a un droit au congé de formation, sans limite ni de temps ni de thématique, à la discrétion de l'employé. Selon la loi, il n'est pas rémunéré et, lorsqu'il revient de son congé, il retrouve les mêmes conditions de travail que s'il n'avait pas été absent.

Malgré sa non-formalisation, le système actuel semble emporter la satisfaction globale des partenaires sociaux.

Après ce tableau général de la formation continue pour les employés du secteur privé dans les pays nordiques, il convient à présent de mettre en lumière les spécificités du secteur public en ce qui concerne leur formation.

## B. LES SPÉCIFICITÉS DE LA FORMATION DES AGENTS LOCAUX

Du fait de l'inscription du secteur public au sein de la société, les règles régissant les employés du secteur public sont très largement similaires à celles relatives au secteur privé. Cette proximité rend difficile l'accès à des données spécifiques au seul secteur public local. Ceci explique la difficulté rencontrée pour collecter des données pertinentes dans cette présente enquête. Néanmoins, il est possible de mettre en avant quelques éléments spécifiques, mais le lecteur doit toujours garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'ajustements marginaux.

Ceci est d'autant plus particulier que, compte tenu de l'importance de l'État providence et de sa large décentralisation dans les pays septentrionaux, le personnel des collectivités territoriales représente une masse salariale conséquente, environ les deux tiers de l'ensemble du secteur public soit en moyenne un quart de l'emploi total. C'est pourquoi la formation professionnelle des agents publics locaux présente une importance conséquente dans la formation globale de la population.

Tableau 6 - Nombre d'agents publics employés dans le secteur public des pays nordiques, selon leur employeur.

Pays	Total	Gouvernement central	Régions ou Comtés	Communes
Danemark	70 9538	172618	121544	415376
Finlande	58 6222	110474	N.C.	475748 <sup>17</sup>
Islande	env. 43 567	21567	N.C.	env. 22 000
Norvège	81 4020	294121	44978	474921
Suède	132 8458	247247	255168	826043

Source : statistiques nationales entre 2015 et 2017

17- Ces statistiques ne prennent pas en compte l'île d'Åland qui emploie 2342 salariés, ni les autres organisations publiques réunissant un personnel de 29 470 employés.

## 1. Danemark

Au Danemark, 90% du personnel des collectivités territoriales sont recrutés par voie contractuelle. Comme le droit à la formation dépend des conventions collectives, il s'avère que l'ensemble du secteur public est couvert par ce droit. Pourtant, ce droit n'est jamais mentionné dans les conventions collectives du secteur public, alors même qu'il est clairement précisé dans le secteur privé.

Tableau 7 - Nombre d'employés dans les collectivités territoriales du Danemark selon leur statut en 2007

Employeur	Fonctionnaires	Contractuels
Communes	41253	397314
Régions	6130	110209
Total	47383	507523

Source : KL, 2007

Le niveau d'éducation du personnel municipal est assez varié et correspond aux nombreuses tâches assurées par les communes. À l'inverse, le niveau moyen de qualification est plus élevé au niveau des régions, parce que leur mission est essentiellement la gestion hospitalière et les soins spécialisés qui nécessitent une expertise.

Tableau 8 - Qualification du personnel municipal au Danemark en 2007

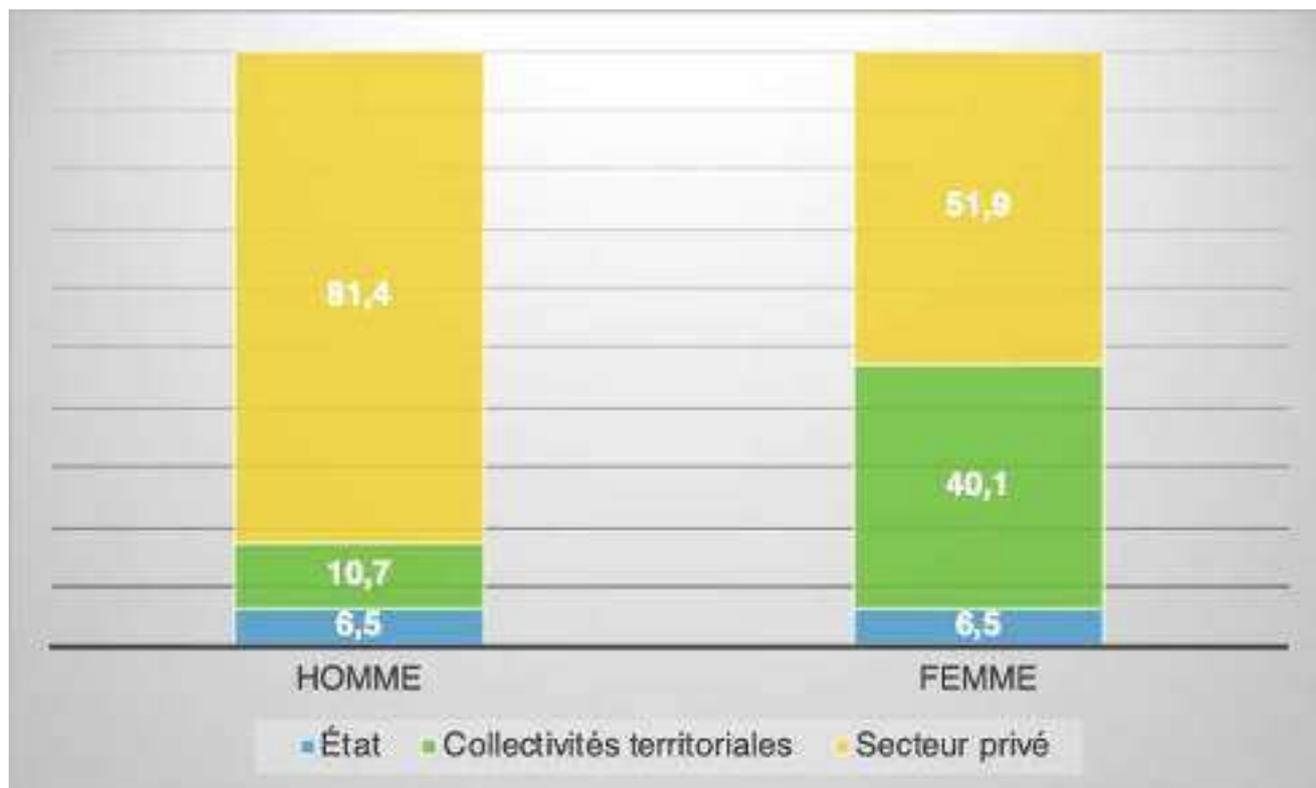
Niveau universitaire	21,7 %
Éducation moyenne	30,7 %
Éducation courte	38,4 %
Aucune éducation particulière	9,1 %

Source : KL, 2007

Sans grande surprise, les agents publics sont très largement des femmes au sein des collectivités locales (environ 78 %) alors qu'elles ne représentent que 45 % des effectifs au sein de l'État central. Cette situation s'explique assez largement parce que les tâches concernant l'État providence, et plus spécifiquement la santé, sont des domaines d'activités très féminisés (à 80,2 % en 2011, alors que la moyenne européenne est de 73,9 %). Il faut d'ailleurs mettre ces chiffres en rapport avec le fait que, en 2012, 70,0 % des danoises disposent d'un emploi (contre 75,2 % pour les hommes)<sup>18</sup> ; ce qui est largement supérieur à la moyenne européenne (58,6 %). C'est pourquoi, la formation professionnelle des agents publics locaux concerne essentiellement un public féminin.

18- Eurostat Labour Force Survey (LFS), 2012.

Figure 1 - Pourcentage des femmes et des hommes employés, selon leur employeurs, au Danemark en 2010



Source : Det Nationale Forskningscenter for velfærd, 2010

La formation des agents publics locaux est libre, mais un intervenant est à relever tout particulièrement : le Centre de formation aux compétences administratives [*Center for OffentligKompetenceudvikling* - COK]. Ce dernier a pour vocation de fournir toute la formation nécessaire aux collectivités territoriales danoises. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, les formations étaient assurées par le Centre de formation aux compétences administratives locales, le programme « *Kommunom* » et quatorze centres régionaux de formations. Ils ont tous été fusionnés au sein de cet établissement indépendant, propriété de l'association des collectivités territoriales danoises [*KommunernesLandsforening*, KL]. La tâche attribuée à cet organisme de formation est d'identifier les besoins d'apprentissage et de mettre en place et d'assurer des formations concrètes diplômantes. Celles-ci peuvent prendre la forme de cours, de cursus, de conférences, de séminaires ou d'ateliers. COK prend aussi en charge des offres de formations pour le personnel des collectivités locales en lien avec les stratégies individuelles de chaque commune.

Plus précisément, le COK assure le programme de formation « *Kommunom* », laquelle représente un équivalent de 60 ECTS, sur une durée de 2 à 3 années à temps partiel, à raison d'un jour par semaine. La formation est assurée aux centres d'Aalborg, Vejlen, Esbjerg, Aabenraa, Odense, Aarhus, Herlev, Næstved et de Holstebro. Elle peut, si assez de participants sont inscrits, avoir lieu en d'autres endroits plus proches du lieu de travail des apprenants. La formation n'est ouverte qu'aux professionnels en fonction ou aux personnes justifiant d'une expérience minimum de 2 ans dans le secteur - si les principaux destinataires sont les agents publics locaux, des salariés d'entreprise privée peuvent aussi y assister. « *Kommunom* » fait l'objet d'un examen final, complété par un projet personnel de l'individu formé.

Le coût global par participant, prenant en compte la formation et ses coûts, les supports matériels et les examens, est de 75 000 couronnes danoises, soit environ 10 000 €<sup>19</sup>. Concrètement, la formation est composée de cinq modules (10 ECTS chacun), dont trois sont obligatoires pour la valider. Il s'agit de :

- Administration publique des collectivités territoriales, lequel comprend pour 50 % de la science politique (les cadres historique et politique, la participation des citoyens, les fonctions des collectivités territoriales, etc.), 15 % d'économie (finances publiques locales, marchés publics, comptabilité, etc.), et 35 % de droit public (les règles spécifiques, issues des lois sur l'Administration publique, sur la procédure administrative, sur l'Ombudsman, sur l'accès aux documents administratifs et sur la protection des données personnelles, les règles et principes non écrits applicables, et surtout la manière de traiter les dossiers [*sagsbehandling*])<sup>20</sup> ;

- Psychologie et communication, qui comprend une formation psychologique tant sur l'individu (développement personnel ; attitudes, valeurs et préjugés ; motivation et besoin ; sur l'influence psychologique du milieu du travail, etc.) que sur le groupe (rôle et dynamique de groupe ; gestion d'équipe ; coopérations et relations ; conduite du changement, etc.) et une formation sur la communication, essentiellement individuelle et non institutionnelle (modèle de communication ; analyse transactionnelle ; le travail en équipe comme processus communicationnel ; méthode pour créer un dialogue constructif, etc.). L'objectif est que les élèves comprennent comment et pourquoi les gens se comportent tels qu'ils le font, ainsi que les stratégies de réaction et de positionnement par la communication, notamment en y intégrant des questions éthiques ;

- Méthode des sciences sociales et organisationnelles, qui porte davantage sur des questions de gestion des organisations et de ressources humaines. Le module se divise en deux, 70 % sont consacrés à la compréhension des organisations (l'organisation et l'individu, l'organisation et le groupe, l'organisation et la société). Les 30 % suivants sont dédiés à la méthodologie (formulation d'un problème, rédaction d'un projet, conception d'une étude, mise en œuvre d'une étude, validation, analyse, conclusion et perspectives, etc.). À la différence des deux modules précédents, celui-ci ne fait pas l'objet d'une évaluation par examen, mais d'une présentation d'un projet individuel.

À cela, il faut rajouter deux (ou trois) modules au choix (Tableau 9 - Formations optionnelles proposées dans le cadre du programme de formation « *Kommunom* », il faut suivre deux sous-module pour valider un groupe de module), et ensuite, présenter un projet final (10 ECTS). L'ordre de l'ensemble des modules est libre, cependant le projet de fin d'étude ne peut être commencé qu'une fois que les modules obligatoires ainsi que ceux aux choix ont tous été validés.

---

19- Le taux est environ de 1 DKK pour 0,13€ ou 1€ pour 7,44 DKK.

20- Cette question, largement procédurale, est considérée de première importance et est largement issue des recommandations de l'Ombudsman. Les questions relatives à l'e-administration et au numérique en font partie.

Tableau 9 - Formations optionnelles proposées dans le cadre du programme de formation  
« *Kommunom* »

Groupe de modules	Sous-modules
Administration, droit et économie	Budget et comptabilité
	Traitement des dossiers
	Les affaires juridiques - Le droit administratif au quotidien
	La gouvernance économique
	Collecte des impôts
	Les écoles et les communautés administratives (type d'établissements publics)
	Connaissance et outils sur le contrôle de l'information
Citoyens, numérique et communication	Communication et diffusion de l'information
	Le citoyen au cœur de l'administration danoise
	Le numérique sur le lieu de travail
Emploi et social	Théorie sociale
	Les politiques sociales
	Agence pour l'emploi : les cas complexes
	Agence pour l'emploi : soutien aux citoyens
	Agence pour l'emploi : la coopération avec les entreprises
RH, leadership et innovation	Conflit sur le lieu de travail
	L'employé innovant
	Leadership concrètement
	Projets - gestion et leadership
	RH et droit du personnel
	Stratégie de l'innovation quotidienne
Santé dans la région	Psychologie et communication
	Données de santé et système de classification médico-économique (DRG)
	Superviseur de la formation des internes pour les secrétaires médicaux
	Traitement et contrôle des données

Il existe aussi un parcours « *Kommunom santé* », où les modules obligatoires sont différents. Il s'agit de : démarche clinique, communication et psychologie ; système de la santé - missions, structures et économie ; qualité, sécurité des patients et méthodes des sciences sociales.

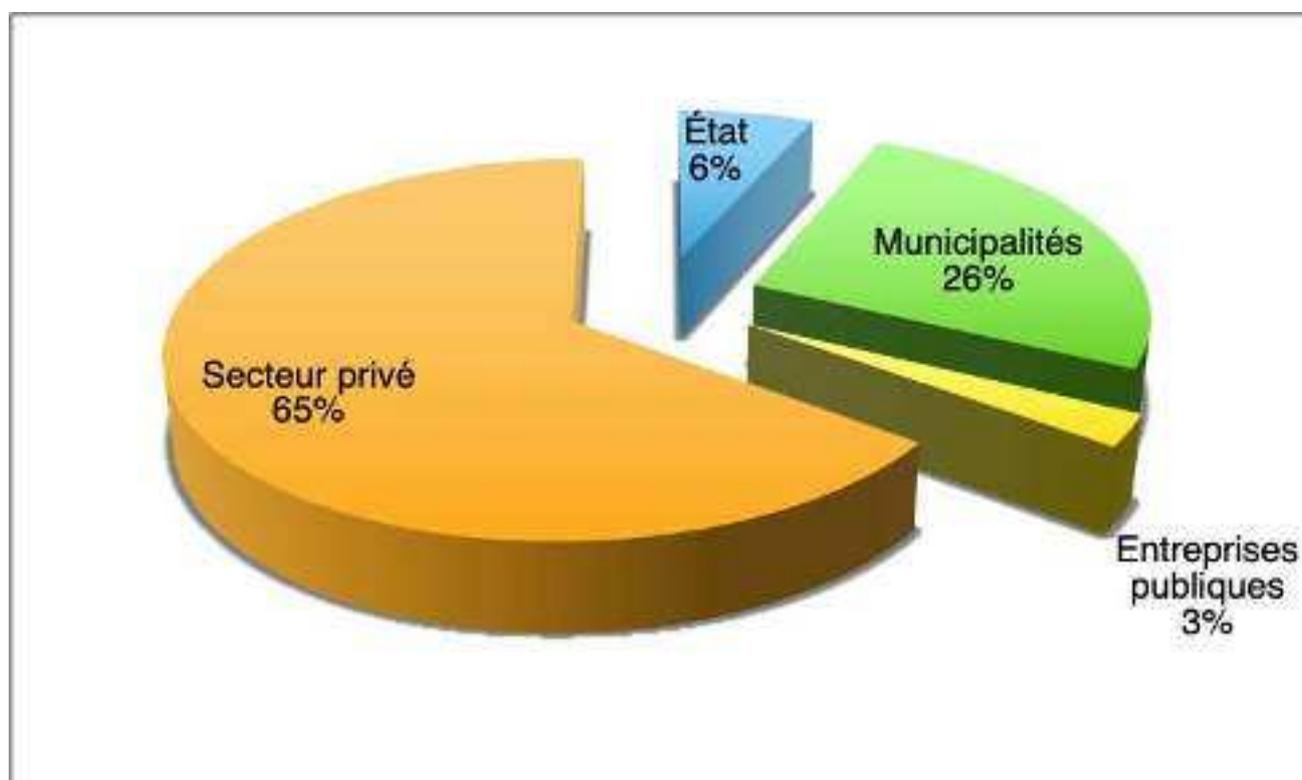
Enfin, d'autres cours sont proposés, selon les besoins. Ainsi il existait un cours intitulé « Êtes-vous au point sur les élections municipales de 2017 ? Enseignement pratique », qui fait intervenir des experts praticiens des communes d'Odense et de Copenhague ainsi que du ministère de l'Intérieur. L'objectif est de se mettre à jour quant aux changements en droit électoral, mais aussi sur la manière de rationaliser le processus électoral. Par exemple, identifier le nombre d'agents publics et de bénévoles nécessaires, la manière de bien les coordonner, ou encore comment prévenir tout risque de plainte après la tenue des élections.

Un catalogue complet des formations est disponible en danois à l'adresse suivante : <http://www.cok.dk/kataloger>

## 2. Finlande

En Finlande, le secteur public représente 35 % de l'emploi total et les collectivités territoriales 26 % à elles seules.

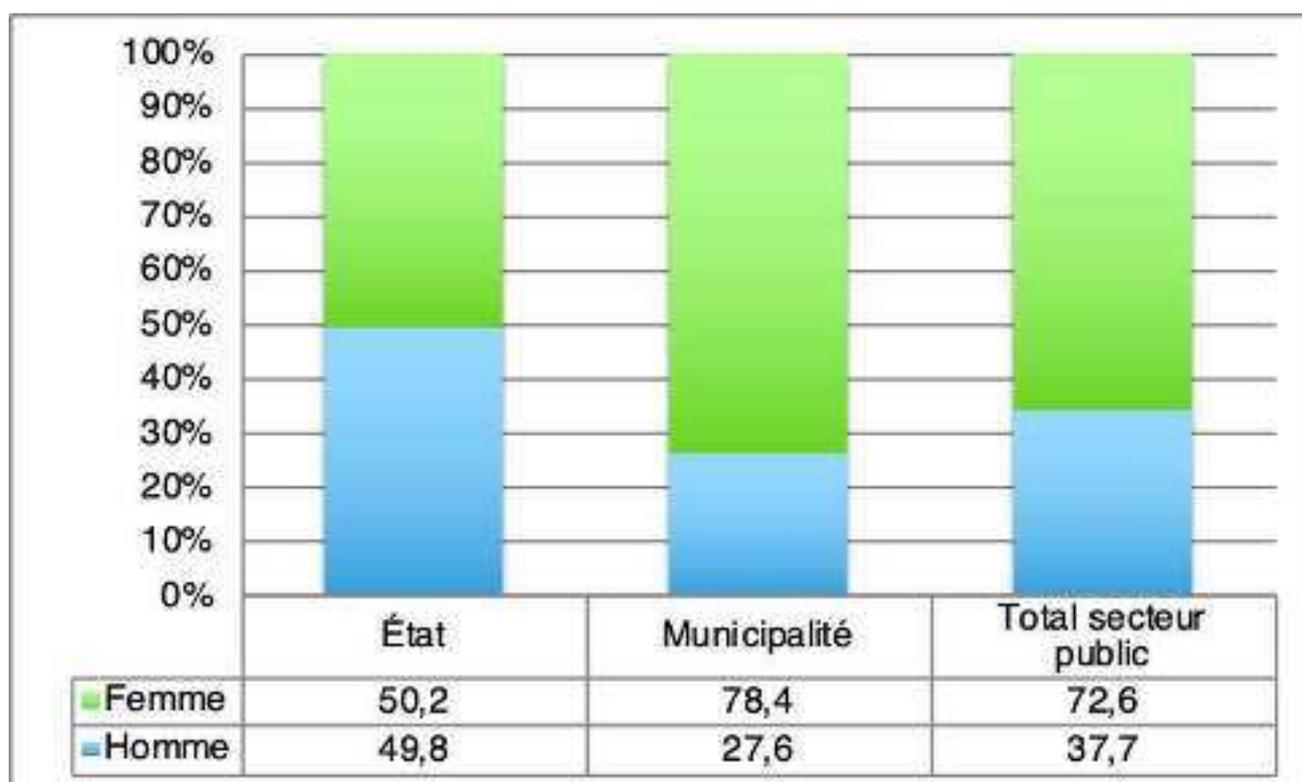
Figure 2 - Pourcentage de l'emploi dans le secteur public en Finlande par rapport au total de l'emploi



Source : StatisticsFinland, 2014

À l'instar de ses voisins, la Finlande est marquée par un fort taux d'emploi des femmes au niveau des collectivités territoriales (78,4 %), alors même qu'au niveau des emplois étatiques l'équilibre est assuré. Outre les raisons habituelles liées à la forte présence féminine parmi les agents publics locaux, il faut aussi avoir à l'esprit que les collectivités territoriales assument les métiers attachés à l'État providence (essentiellement dans le domaine social et dans celui de la santé), qui sont encore majoritairement féminisés.

Figure 3 - Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent dans le secteur public en Finlande



Source : StatisticsFinland, 2014

Les agents publics locaux finlandais suivent une formation initiale. Celle-ci consiste en des enseignements concrets sur la gestion publique afin de les rendre opérationnels. Ainsi, l'orientation de la formation initiale porte sur l'acquisition de la méthode administrative, en général, et aussi sur des sujets plus spécifiques d'expertise, comme la gestion de l'eau ou le développement économique.

Au niveau de la formation continue, chaque administration publique a la charge de préparer annuellement son propre plan de formation. Ce programme annuel de développement professionnel doit être approuvé au niveau national. La communication sur ce plan est ensuite assurée par différents moyens et peut être trouvée sur les documents officiels publiés sur la page Internet de l'administration publique. Conformément au décret n°201 du 11 mars 2009, la Chancellerie établit un plan national, permettant de coordonner toutes ces formations.

Les matières habituellement abordées sont classiquement relatives au management public, au droit public, à l'économie et aux finances publiques ainsi qu'aux questions numériques.

À l'instar du Danemark où le *Center for OffentligKompetenceudvikling* a été mis en place pour regrouper tous les organismes de formation, l'Association des collectivités territoriales finlandaises a créé une entité spécifique, la Finnish Consulting Group (FCG). Cette société privée profite de son expertise pour se déployer aussi en Suède et en Norvège. Sa branche dédiée à la formation, FCG Training, est aujourd'hui le plus grand fournisseur de formations aux collectivités territoriales finlandaises. FCG Training assure chaque année les « Journées sur les NTIC pour la Santé », le Forum économique et financier de l'Association des collectivités territoriales finlandaises, et le Forum des Managers municipaux. Elle organise de nombreuses formations, lesquelles sont assurées par un de ses trois départements : Social et santé ; Management et économie ; Ressources humaines. Parmi eux, le département Social et Santé est le plus développé, de sorte qu'il est le leader en nombre de participants. Il propose des formations génériques, à la demande, et aussi en ligne, notamment relativement à la sécurisation des données. Pour déterminer les formations, les trois départements sont en étroite relation avec l'Association des collectivités territoriales finlandaises et les réseaux d'experts dans leur secteur. En 2016, FCG Training proposait des formations très variées dans les domaines suivants : la gestion et le leadership ; la petite enfance, l'éducation et la culture ; les affaires administratives et juridiques ; les ressources humaines ; la gouvernance économique, financière et comptable ; infrastructures et environnement ; services sociaux et de santé ; communication et service à la clientèle. Plusieurs de ces formations sont aussi disponibles par le biais de l'e-learning, et toutes peuvent en faire l'objet à la demande. De même, FCG Training propose aussi du coaching, individuel ou en groupe.

### 3. Islande

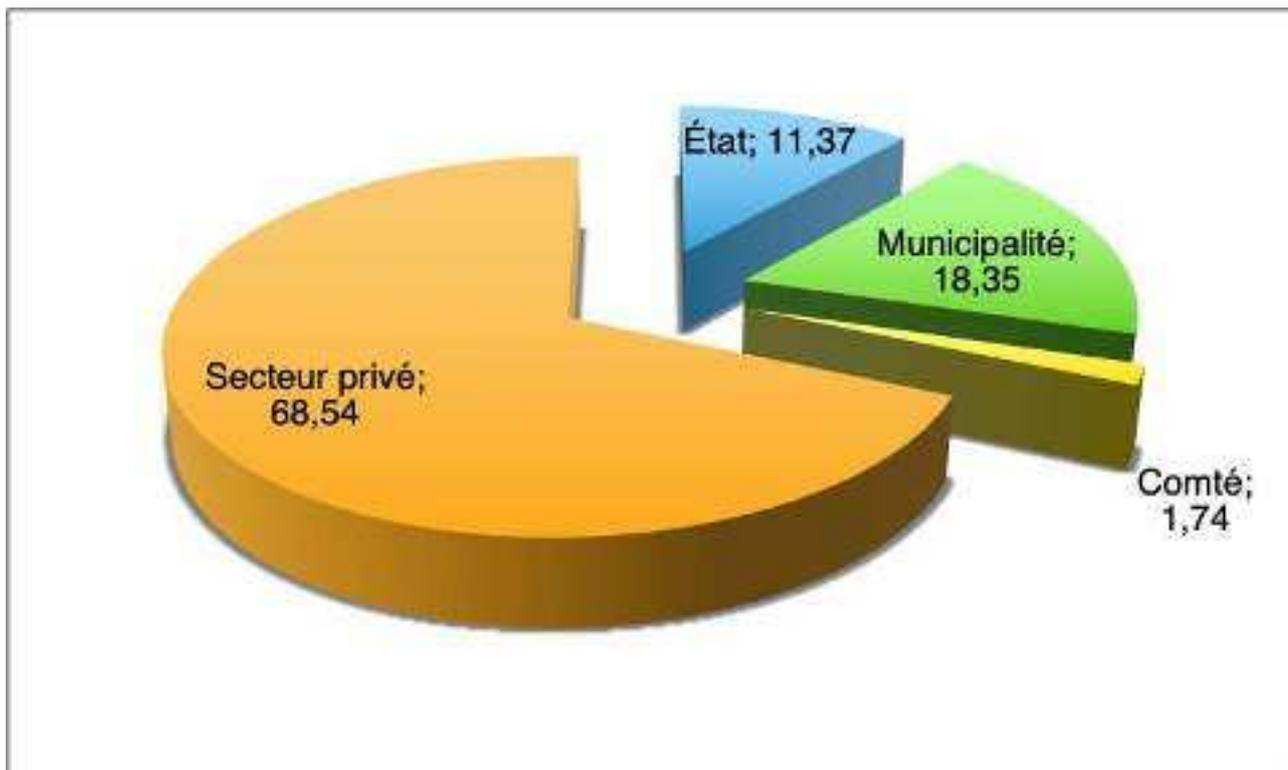
En Islande, le nombre d'agents publics est relativement faible, que ce soit au niveau national ou au niveau local. Le personnel des collectivités locales doit, tout d'abord, suivre un programme de formation initiale de 36 heures de cours. L'objectif de cette première formation est de les rendre opérationnels en leur apprenant la base de la gestion publique nécessaire.

Par la suite, la formation continue des agents publics locaux en Islande correspond assez largement au modèle danois.

### 4. Norvège

En Norvège, les données relatives à l'emploi des femmes au sein des collectivités territoriales sont conformes à celles des autres pays nordiques.

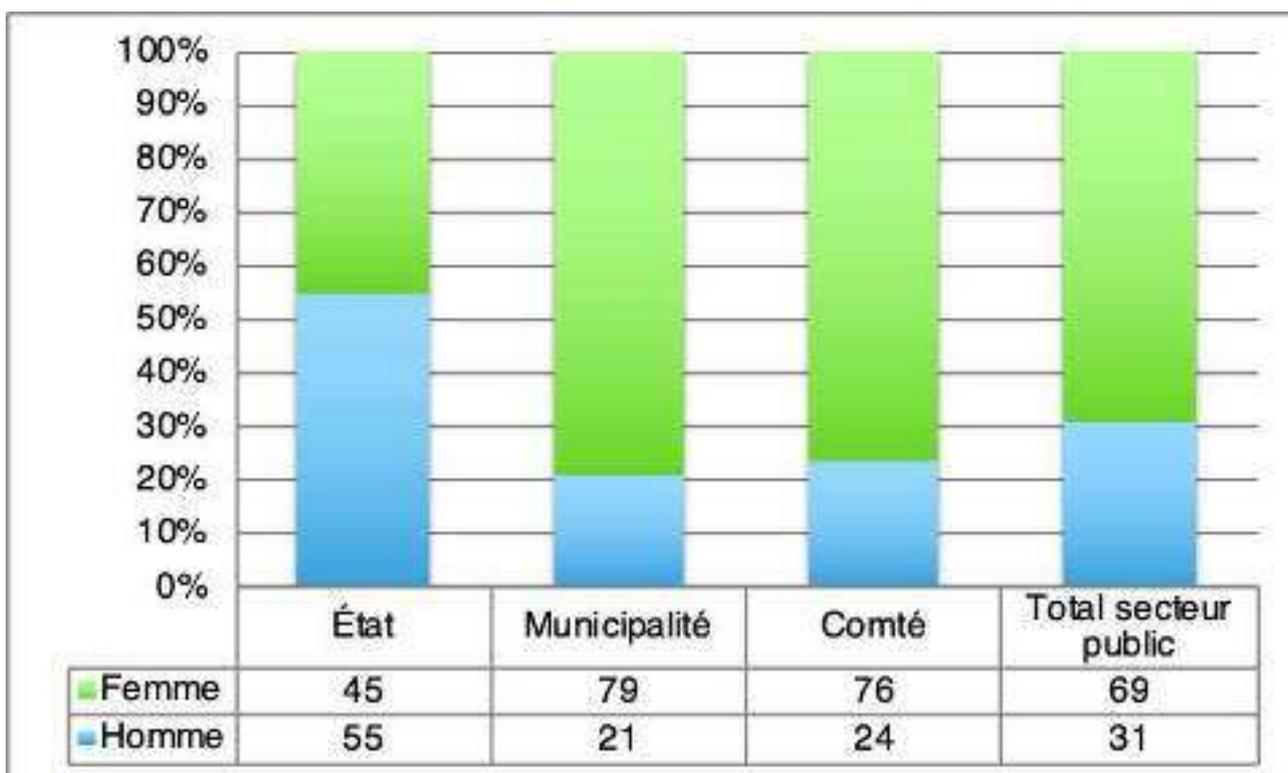
Figure 4 - Pourcentage de l'emploi dans le secteur public en Norvège par rapport au total de l'emploi



Source : Statistisksentralbyrå, 2015

La Norvège se distingue pourtant à plusieurs titres. Il s'agit du pays le plus centralisé, dans une certaine mesure, des pays nordiques. En effet, les collectivités territoriales représentent la plus faible part dans le secteur public. Surtout, les agents publics locaux se voient peu différenciés par rapports aux agents publics nationaux.

Figure 5 - Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent dans le secteur public en Norvège



Source : Statistisksentralbyrå, 2015

La principale spécificité se trouve dans l'existence d'une formation initiale obligatoire des agents publics locaux, comme en Islande. Cependant, celle-ci ne diffère aucunement de celle destinée aux agents publics nationaux.

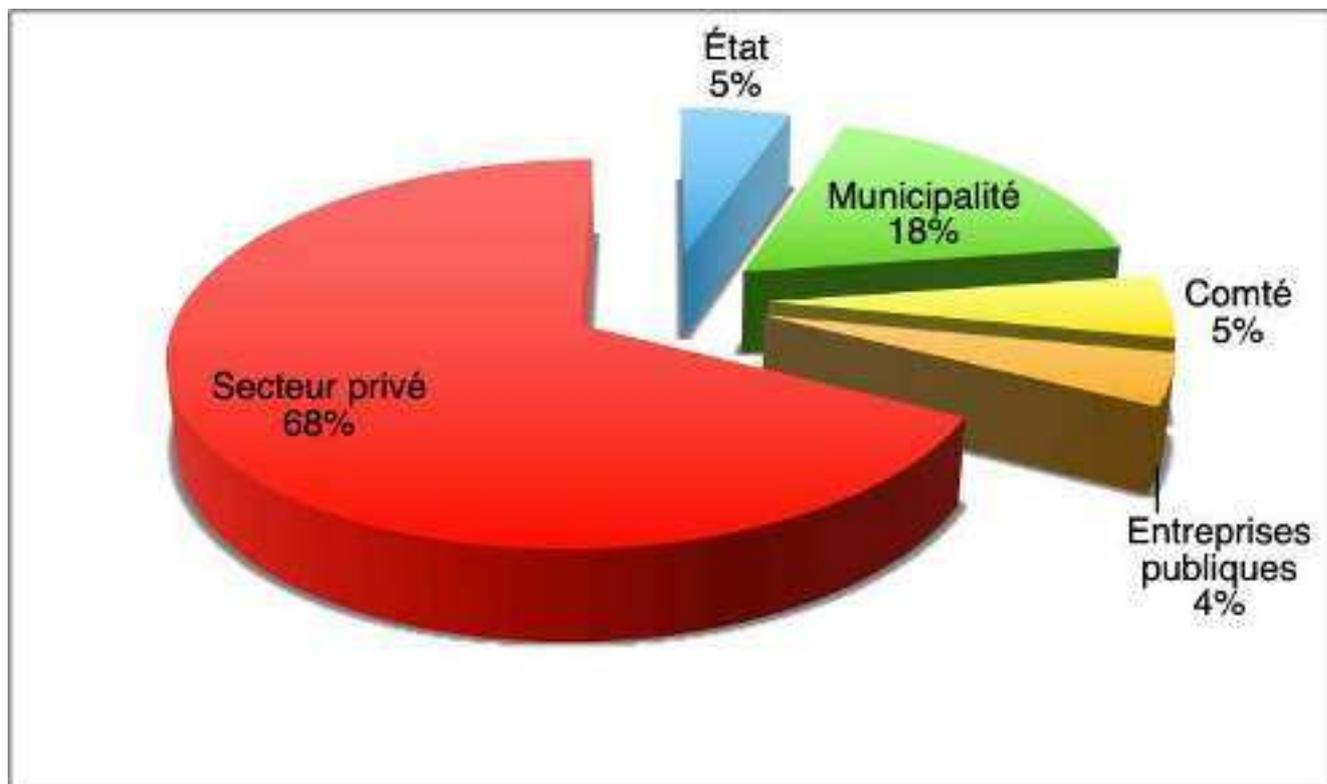
De même que pour le Danemark, l'ensemble du secteur public est couvert par des conventions collectives relatives à la formation continue. Ainsi, un plan de formation continue est établi de manière collective. À cela, s'ajoute un droit individuel à la formation à hauteur de 40 heures.

L'Association des collectivités territoriales norvégiennes [*Kommunesektorens interesseorganisasjon, KS*] assure, à l'instar de ses homologues nordiques le *Center for OffentligKompetenceudvikling* et le FCG, des formations tant pour les élus que pour le personnel des collectivités territoriales. Cependant, il est notable qu'il existe un autre organisme qui assure des formations pour le secteur public depuis 1898, Delta. Il s'agit du syndicat des employés dans le secteur public. Il fournit, en lien avec les établissements universitaires, des formations diplômantes pour tous les types d'emploi du secteur public. De plus, Delta aide aussi ses membres à obtenir des financements pour les formations. Ces aides couvrent un maximum de 40 % du coût du programme de formation, jusqu'à 5 000 couronnes norvégiennes (soit un peu moins 540 €).

## 5. Suède

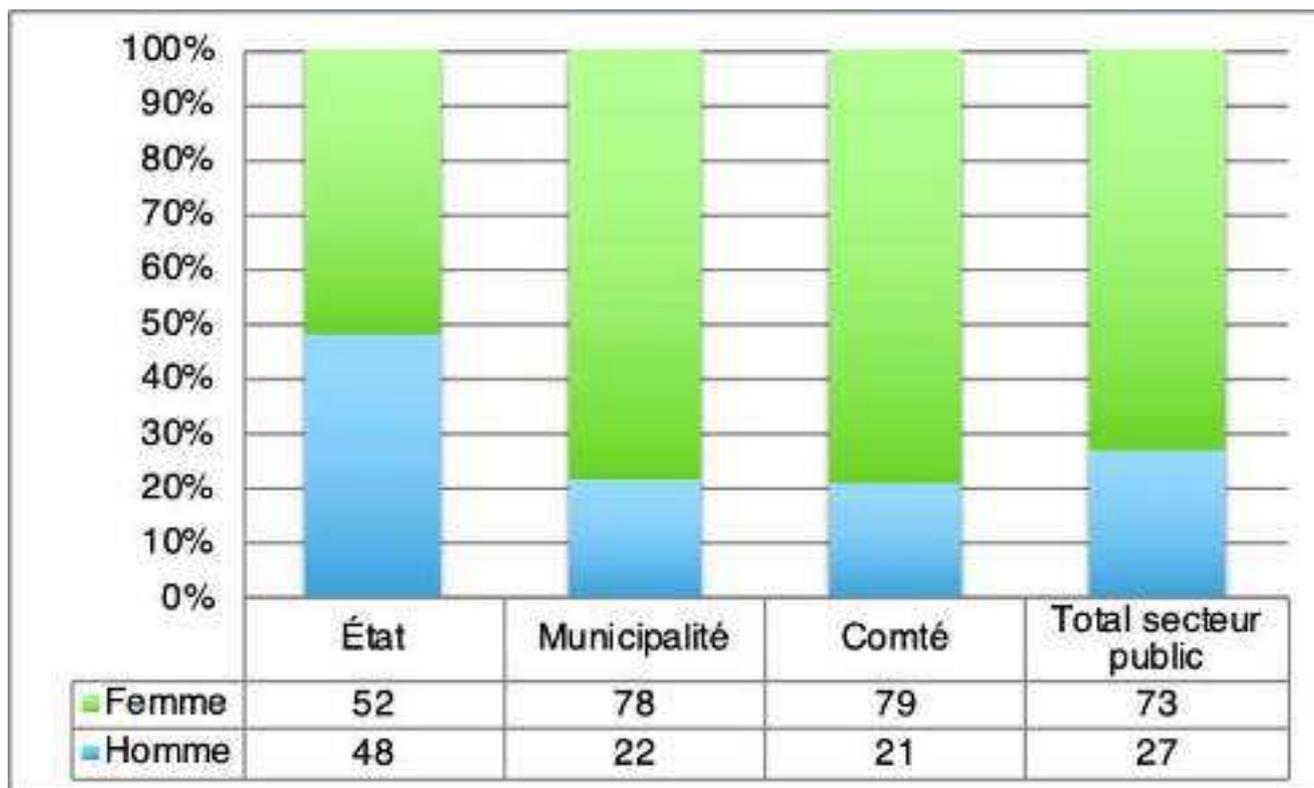
Le secteur public en Suède présente une image relativement similaire à celle du Danemark, qu'il s'agisse de sa représentativité sur le marché national de l'emploi ou de celle du personnel féminin y travaillant.

Figure 6 - Pourcentage de l'emploi dans le secteur public et dans les entreprises publiques en Suède par rapport au total de l'emploi



Source : Statskontoret 2015

Figure 7 - Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent dans le secteur public en Suède



Source : Statskontoret 2015

Comme au Danemark, l'ensemble des syndicats d'agents publics communaux et des comtés sont couverts par des conventions collectives, mais celles-ci ne prévoient pas explicitement de droit à la formation continue. Les agents publics locaux, recrutés en tant que fonctionnaires - *tjänsteman* -, suivent d'abord une formation initiale, à l'issue de leur embauche. Elle dure jusqu'à 3 mois et se termine par un examen, avec un jury, qui permet d'attester du niveau de compétences des fonctionnaires locaux.

Quant à la formation continue, l'offre de formation apparaît plus compétitive que dans les autres pays nordiques, dans le sens où il ne ressort pas d'acteur dominant pour la formation des agents publics locaux. Bien évidemment, les syndicats et les associations des collectivités territoriales proposent des formations. Ainsi, l'association des collectivités territoriales suédoises [*SverigeKommunerochLandsting*, SKL, aussi présentée comme SALAR pour *Swedish Association of Local Authorities and Regions*] propose de nombreuses formations, mais pour l'essentiel, elles concernent principalement les élus, et de manière induite, les agents publics. De nombreux cabinets de conseil proposent aussi des formations pour les agents publics. Toutefois, il est possible de mettre en avant *OffentligaUtbildningar i Sverige*, une entreprise privée spécialisée dans la formation dans le secteur public. Leur catalogue est très large et ressemble à ce qui est proposé au Danemark (économie et gestion ; leadership et communication ; droit et procédure administrative, etc.) et dans le secteur privé (usage de la suite Office dans le secteur public ; libérer du temps avec Outlook ; utiliser Excel à son maximum, etc.). Plus spécifiquement, les cours s'adressent à la fois à l'approfondissement de sujet, mais aussi à leur découverte (cycle « économie pour les non économistes ») avec une visée pratique (« diriger sans être le chef » ; « planifier, structurer et prioriser », « gestion du stress », etc.).

## C. CONCLUSION PARTIELLE

Au terme du questionnaire, il apparaît ainsi que les pays nordiques présentent d'importantes similarités relativement à la formation professionnelle des agents publics locaux. Tout d'abord, il s'agit d'un marché très important (les agents publics représentent environ un quart du marché de l'emploi).

En dépit de cette importance, le cadre juridique les disposant ne diverge que très peu de celui du secteur privé, que ce soit dans l'exigence d'une formation initiale ou pour ce qui est relatif à la formation continue et reste largement lacunaire dans le secteur public. Les règles sont assez souples et celles relatives au secteur public se trouvent essentiellement dans les conventions collectives.

C'est qu'en effet, la formation relève plus d'une forme de coutume, qu'il n'est pas forcément nécessaire de circonscrire dans les textes. De fait, il existe une très longue tradition de formation continue, qui s'ancre dans les pays nordiques au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Ainsi, la formation est assez largement assurée par des congés de formation ou dans une optique d'évolution professionnelle souhaitée par les agents publics eux-mêmes. Il existe bien évidemment la possibilité pour chaque collectivité territoriale de proposer à ses employés des formations selon ses besoins.

Bien que peu formalisé dans les textes, le marché de la formation est très largement compétitif, présentant de nombreux acteurs : pour l'essentiel des cabinets de conseil, mais aussi les agences publiques nationales, les syndicats, ainsi que les établissements publics d'enseignement supérieur.

Ces acteurs dispensent des formations variées, diplômantes ou non. Malgré cette offre abondante, concernant la formation continue des agents publics locaux, les associations des collectivités territoriales des pays nordiques ont créé la plupart du temps une société de formation dédiée. Comme elle établit son programme de formation en lien avec ces associations, lesquelles représentent aussi les employeurs publics, cette société de formation est dominante sur le marché. Seul le Danemark présente un cursus de formation global, le programme « *Kommunom* ». Celui-ci a la spécificité de proposer des cours obligatoires en psychologie, de sorte que les employés publics apprennent à gérer tant les difficultés au sein de l'administration que celles résultant éventuellement du contact aux citoyens.

Excepté cette spécificité, le catalogue de formation est relativement similaire dans les cinq pays nordiques : droit public et science politique, économie et gestion financière, psychologie et résolution des conflits, ressources humaines et gestion du personnel, gestion de projet et leadership. Un cursus spécifique pour les questions sociales et de santé existe, puisque ce sont les collectivités territoriales qui assurent ces fonctions, là où, en France, il existe une fonction publique hospitalière.

Si les agents publics locaux se trouvent dans une situation relativement similaire à celle réservée aux différents salariés du secteur privé, les élus locaux ne sont pas formés dans le cadre du monde du travail. Leur formation relève donc d'autres circuits et d'autres mécanismes.

## I. LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

La démocratie locale est très vivace dans les pays nordiques. Le mandat électoral municipal est uniformément de quatre ans dans tous les pays nordiques et se déroule en même temps et dans les mêmes bureaux que les élections nationales des représentants au Parlement. De nombreux élus ne font qu'un seul mandat. Dès lors, il existe une très forte demande en formation pour les élus, que ce soit les simples conseillers ou ceux ayant des fonctions exécutives, comme le maire. Comme l'indique le Tableau 10 - Nombre d'élus dans les pays nordiques -, une part conséquente de la population est élue sur tout le territoire, avec une répartition d'environ 1 élu national pour 5 élus locaux. La représentation féminine est de l'ordre de 40 % (chutant à 30 % pour le Danemark à l'issue des fusions de 2007, mais en hausse constante). La particularité est la Norvège qui possède un nombre très important de communes par rapport à sa population, entraînant ainsi une très forte représentativité : environ le double de celle suédoise !

Tableau 10 - Nombre d'élus dans les pays nordiques

Nom de l'État	Nombre des élus nationaux	Nombre des élus municipaux	Dont Nombre des élus « régionaux »	Total
Danemark	179	2444	205	2828
Finlande	200	8999	/	9199
Islande	63	504	/	567
Norvège	169	10621	720	11490
Suède	349	12780	1678	14807

Source : Statistiques nationales officielles

Cette forte représentativité s'explique aussi par la vivacité de la démocratie locale dans les pays nordiques. À ce titre, la Norvège fait figure d'exemple topique et sera présentée plus spécifiquement pour illustrer l'idée de « conscription civile » qui y règne. Ensuite, la formation continue des élus sera abordée par pays, selon les données récoltées.

### A. UNE LOGIQUE DE « CONSCRIPTION CIVILE »

Que ce soit par le grand nombre d'élus par rapport à la population, comme du fait qu'il existe un grand taux de renouvellement des élus locaux, il apparaît que la fonction d'élu local s'inscrit dans une démarche de « passage obligé », voire de « conscription civile ». Par cela, il faut entendre qu'il est assez largement attendu de chaque citoyen qu'il s'implique dans les élections locales au moins une fois dans sa vie. L'expérience qui y est acquise est parfois réinsérée dans la création d'entreprise ou d'association répondant à un besoin identifié lors du mandat.

Cette démarche vivifie le sentiment démocratique et l'importance de l'échelon local.

Tous les quatre ans environ, un Norvégien pour 500 électeurs obtient un mandat électif local. La probabilité de devenir un responsable local est relativement élevée. De plus, le système électoral proportionnel permet l'existence de « listes non partisans » ou « listes d'intérêts locaux », insérant une population plus diverse dans les conseils municipaux. En effet, pendant les années 1970, la politique locale était dominée par des hommes appartenant au secteur public, d'un niveau d'instruction élevé et ayant entre 40 et 60 ans. Le principal enjeu des vingt années suivantes fut de renverser cette domination pour faire émerger une nouvelle population. Une enquête en 1993 a été faite en Norvège pour analyser les critères déterminants conditionnant l'exercice d'un mandat local<sup>21</sup>. Les variables les plus stables sont encore le sexe et le niveau d'instruction. Ce qui conduit encore à la surreprésentation des hommes diplômés. Cependant, les facteurs déterminants essentiels à l'engagement sont l'efficacité politique, l'intérêt pour la politique locale et la perception de son importance. La taille de la commune est un facteur des plus importants : plus la structure est petite, plus les vocations apparaissent. Enfin, l'appartenance à un syndicat et le niveau d'éducation ont un fort impact sur le désir de s'engager dans la politique.

En Norvège, 65 % des conseillers municipaux environ ne sont pas réélus. Ce taux élevé pourrait être interprété comme une crise du gouvernement local, soit que les élus soient sanctionnés pour ne pas avoir répondu aux attentes des électeurs, soit qu'ils ne se représentent pas après avoir été lassés de la politique. Il s'avère qu'en général, il s'agit plus d'une auto-sélection des conseillers municipaux : 70 % des sortants ne souhaitent pas exercer un nouveau mandat. Les raisons avancées le plus fréquemment sont liées au temps investi. Seulement moins de 15 % des conseillers font référence au manque d'influence de l'assemblée ou à l'insatisfaction à l'égard de la vie politique locale. Il n'y a que peu de facteurs négatifs explicatifs. Il n'y a pas de rejet catégorique du travail accompli au sein de l'autorité locale. Globalement, la tâche n'est pas poursuivie non parce qu'elle n'est pas intéressante ou enrichissante, mais parce que d'autres activités sont perçues comme plus importantes ou obligatoires.

On considère généralement que 15 à 20 % des électeurs envisagent de se présenter à des élections. Loin d'être une crise de la vie démocratique locale, il semblerait au contraire que cela soit une chance. « Pour beaucoup d'élus, siéger dans un conseil municipal apparaît beaucoup moins comme l'étape d'une carrière politique que comme un devoir correspondant à une sorte de conscription »<sup>22</sup>. 42 % des élus norvégiens en 1993 ont déclaré que le sentiment d'obligation de se présenter avait été une raison importante de leur nouvelle candidature.

Environ 50 % des élus locaux considèrent que leur travail a eu un effet important. Leur intérêt pour la politique - locale et nationale - est accru. Le principal effet positif mis en avant est la connaissance et l'apprentissage de la politique locale ainsi que la capacité d'exercer de l'influence. Régulièrement, des relations personnelles et amicales se sont nouées grâce à cette expérience. La plupart des sortants comptent même continuer à s'investir dans la vie politique, généralement au sein de la section locale du parti. Généralement, ils bénéficient d'ailleurs de titres honoraires dans leur formation politique, à la fin de leur mandat, les incitant à continuer de participer.

---

21- Les résultats sont présentés, avec de plus larges analyses, dans : Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (Dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, 1997. Les propos qui suivent font état des résultats de cette recherche.

22- Audun Offerdal, « Carrière ou conscription ? La sélection du personnel politique municipal en Norvège », in Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (Dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, 1997, p. 231.

En cela, et à l'instar de la conscription militaire, la participation aux fonctions d'élus locaux permet un développement humain individuel, notamment par le biais de l'acquisition de compétences qui pourront servir pour d'autres activités professionnelles<sup>23</sup>.

## B. PRÉSENTATION SOMMAIRE DES FORMATIONS POUR LES ÉLUS

Du fait du nombre des élus locaux et du taux de renouvellement, leur formation des élus locaux est aussi un moyen efficace pour former durablement l'ensemble de la population, en lui permettant à la fois d'apprendre de nouveaux métiers et de renforcer le sentiment démocratique. Cette formation est plus structurée que celles des agents publics locaux. Le public concerné n'est pas « recruté » pour ses compétences, mais pour son intérêt pour sa commune. Il y a dès lors une plus grande attente et un plus grand besoin de formation que pour les professionnels travaillant dans les communes.

### 1. Danemark

Au Danemark, il est habituel de considérer qu'un élu municipal n'a jamais terminé sa formation, mais au contraire doit toujours se renouveler. La formation des élus locaux est ainsi perçue comme une force de la démocratie locale. Il est toujours problématique de savoir si un élu devrait ou non être diplômé. En réalité, peu sont formés aux problématiques spécifiques de la gestion municipale, encore moins aux problématiques complexes et spécifiques qui apparaissent dans les comités municipaux (par secteur d'action). Seuls 30 % des élus locaux environ, sont à l'aise avec la masse documentaire à traiter pour appréhender ces sujets. Le professionnalisme des communes a accru la charge de travail nécessaire. Au final, l'expérience est plus importante que la formation initiale pour les élus locaux. Il s'agit de maîtriser des techniques et des méthodes concrètes plus que des connaissances théoriques sur le sujet. Et à la fin de leur mandat, les élus locaux ont souvent développé des aptitudes similaires à celles des agents publics.

Dès qu'il est question de formations pour les élus, immédiatement la réponse est « *Kattegat* ». En effet, « *Kattegat* » est un programme de formation proposé tous les quatre ans pour les nouveaux conseillers municipaux, depuis près de 40 ans. Fournie aujourd'hui par l'Académie politique [*Politikerakademiet*] du *Center for offentligkompetenceudvikling (COK)*, il s'agit d'un cours intensif pour les nouveaux élus, traitant globalement du travail politique du mandat électif. En 2014, environ les trois quarts des nouveaux élus ont assisté au programme. Les 11 200 couronnes danoises (environ 1 485 €) demandées pour l'inscription couvrent les cours, les différents frais et matériaux fournis, les repas et l'hébergement durant la formation. Il s'agit d'une formation intensive de trois jours, qui a lieu de janvier à avril de l'année suivant les élections (en novembre pour une entrée en fonction en janvier). Habituellement, les élus d'une même commune sont répartis dans des groupes de formation différents, afin qu'ils puissent découvrir d'autres problématiques, mais aussi qu'ils puissent se constituer leur propre réseau.

---

23- La Défense a largement participé à la formation professionnelle technique pendant de nombreuses années. Aujourd'hui encore, elle offre une possibilité de formation pour des jeunes peu diplômés. C'est d'ailleurs un des points régulièrement avancés par la Commission armées-jeunesse française, dans ses rapports. L'Armée est, sur ce point, un fort vecteur de lutte contre l'illettrisme et permet d'accéder à des formations qualifiantes et à des stages de l'Association pour la formation professionnelle des adultes.

L'objectif est de permettre aux nouveaux élus d'être familiarisé avec le travail du conseil municipal, avec ce que représente le travail municipal, de savoir prendre connaissance du terrain et de déterminer leur influence politique (tant auprès des citoyens que de l'administration et du travail en équipe entre élus). La formation s'appelle « *Kattegat* », le nom d'une commune fictive dans laquelle les nouveaux élus vont déployer leurs compétences, sous la forme d'un jeu de rôle. Comme le COK est propriété de l'association des collectivités territoriales (KL), la formation prend aussi le temps de présenter l'association, ses missions et son organisation, ainsi que l'aide qu'elle peut apporter concrètement aux nouveaux élus. La formation est assurée partout dans le Danemark, réparti en 14 territoires, dans lesquels interviennent 25 équipes différentes.

D'autres formations sont assurées. Pour la mandature précédente, COK a fourni environ 110 formations, avec plus de 2 400 participants, soit environ 70 % des élus locaux. Il faut aussi compter toutes les autres formations à destination des maires, des présidents de comités municipaux, ou encore, pour ceux des régions. Ainsi, étaient proposées une formation sur l'influence de l'Union européenne sur l'agenda politique municipal, ou encore, une autre sur le travail collaboratif entre le maire et le directeur général des services municipaux. Plusieurs de ces formations spécifiques ont lieu directement sur le lieu de travail, et non dans un centre de formation.

Enfin, il convient de rajouter une activité : une réunion d'introduction pour les nouveaux candidats aux élections. L'idée est que les élections sont l'objet d'un changement du personnel électif et qu'il est toujours préférable d'assurer des transitions en douceur que par à-coups. Aussi, un élu municipal en place devient ambassadeur et, en lien avec l'Académie politique, établit les différents domaines qui seront abordés, de sorte que l'introduction soit en adéquation avec le travail spécifique de la commune. Ensuite, pendant environ 3 heures, les nouveaux candidats vont pouvoir découvrir ce qu'est un élu municipal et pourront discuter de son rôle.

## 2. Finlande

Concernant la Finlande, le faible nombre de données recueillies ne suffisent pas pour fournir une présentation adéquate concernant la formation des élus municipaux.

De même que pour la formation continue des agents publics locaux, l'essentiel de la formation pour les élus est assuré par FCG. Entre 2015 et 2016, environ 14 000 conseillers municipaux et suppléants ont suivi des formations. Traditionnellement, les partis politiques et les associations ayant sélectionné les candidats organisent des programmes d'information. Les communes elles-mêmes peuvent payer pour du consulting, de la formation et de l'information pour leurs élus.

## 3. Islande

Tout comme pour la Finlande, le faible nombre de données recueillies sur l'Islande ne permettent pas d'en donner un portrait spécifique.

En principe, les communes paient le coût de la formation, qui a lieu traditionnellement durant la première année de mandat, pendant deux jours maximum. Elle n'est pas obligatoire, ni même systématiquement organisée. Consciente de la demande, l'association des collectivités territoriales envisage de la rendre plus régulière.

#### 4. Norvège

De même que pour la Finlande et l'Islande, les données recueillies ne sont pas suffisantes pour fournir un traitement spécifique détaillé.

À l'instar de ses homologues scandinaves, l'Association des collectivités territoriales norvégiennes fournit une grande part de la formation aux élus locaux. La formation doit être prise en charge par la collectivité locale ainsi que les autres frais y afférent.

#### 5. Suède

Si le marché de la formation est très compétitif, et à l'instar de ses voisins scandinaves, l'essentiel des formations pour les élus locaux sont fournies soit par les partis politiques - ou les associations ayant établi la liste électorale -, soit par l'association des collectivités territoriales suédoises (SKL ou SALAR). SKL, du fait d'être la représentante des collectivités territoriales et surtout de leurs élus, est, par définition, l'organisation qui représente et défend le mieux les intérêts des collectivités locales en Suède. C'est pourquoi elle offre une formation de base à tous les élus locaux, spécialement les nouveaux. Celle-ci a lieu entre le début de l'automne et la fin du printemps de l'année suivant les élections. Le programme est le suivant - sauf demande d'adaptation sur mesure par le commanditaire - :

- Les fondamentaux

1. L'autonomie locale (présentation de la décentralisation et principaux enjeux) ;
2. La compétence des collectivités territoriales (bases de droit public appliqué aux collectivités territoriales, notamment avec la réglementation des aides d'État et des règles issues du droit de l'Union européenne) ;
3. L'organisation de la commune / du comté (les différentes fonctions, le conseil, les comités, l'auditeur aux comptes, les associations publiques, les entreprises publiques et les entreprises d'économie mixte, les marchés publics, etc.) ;
4. L'élu [(in-)éligibilité, les avantages financiers, le droit d'initiative, les votes et les décisions, la relation élu-agent public, la délégation de compétences, etc.] ;

5. Les réunions (la tenue d'une session du conseil municipal, la participation dans les réunions du conseil, la participation de membres extérieurs au conseil, le remplacement et la procuration, la prise de décision, les motions, interpellations et questions, etc.) ;
  6. La gestion financière et la responsabilité (les fautes de gestion et l'obtention du quitus) ;
  7. La transparence administrative (présentation de la loi et des bonnes pratiques) ;
- Les cours avancés
    1. Approfondissement de la compétence municipale (précisions sur l'ensemble des compétences des communes et les lois spéciales) ;
    2. Les techniques de réunion en pratique (préparation de la réunion, le rôle du président, les droits des membres, les différents types de motion de procédures et de réclamations, l'acceptation d'une proposition, etc.)
    3. La transparence, le secret et la liberté d'expression ;
    4. Les règles les plus importantes dans la loi sur l'Administration publique (l'obligation de service public, la procédure orale, le droit à l'information, la motivation des décisions, la notification des décisions, etc.) ;
    5. L'audit et la révision des comptes de la commune (les rôles des commissaires aux comptes et des auditeurs, le rapport d'audit) ;
    6. Les différents types de responsabilités (politique, de gestion, pénale).

Cette formation doit être commandée et le local est à la discrétion du commanditaire. Pour faire venir deux intervenants, cela coûte, sur deux jours, 45 000 couronnes (environ 4 690 €) pour les deux journées de suite ; 35 000 couronnes pour une seule journée et 50 000 si les deux journées sont séparées (environ 3 650 € et 5 210 € respectivement). La formation est destinée à 50 participants mais en cas d'affluence, il faudra compter 300 (une journée) ou 400 couronnes (deux journées) par participant supplémentaire (environ 31 € et 42 €).

À la différence du Danemark où le programme de formation est très clairement établi, les formations à destination des élus locaux ne sont pas autant fixées, que ce soit en date, en tarif (sur demande) et, du fait de l'importance du commanditaire, en contenu (adaptable aux spécificités locales). En effet, la formation donnée est très décentralisée, dès lors les communes et les partis politiques déterminent eux-mêmes leurs dates. Aussi, aucune réponse générique ne peut être fournie sur ce point. De même, du fait de cette forte disparité, les formations peuvent avoir un contenu très varié et elles peuvent théoriquement avoir lieu partout sur le territoire suédois.

En pratique, il faut distinguer trois types de formation : celles organisées par les partis et associations politiques ont, traditionnellement, lieu dans leurs propres locaux, souvent les sièges desdits partis ou bien dans des bureaux mis à disposition spécialement à cet effet ; celles décidées par les communes elles-mêmes sont habituellement effectuée sur le territoire de la commune, sauf en cas de collaboration avec d'autres collectivités territoriales ; enfin, celles organisées par SKL, lesquelles ont lieu soit dans des centres régionaux (près des deux tiers à Stockholm, mais d'autres ont lieu à Alvesta, Borlänge, Gälve, Göteborg, Karlstad, Linköping, Lund, Malmö, Örebro, Östersund et Umeå), notamment pour les conférences, soit à la discrétion du commanditaire. Parmi les cycles de formations récurrents, on en trouve sur l'égalité des sexes de manière durable et sur la gouvernance performante.

SKL propose aussi quatre « e-formations » gratuites et une payante, sur :

- la prise en charge des personnes âgées diabétiques (formation de 2 heures, reposant sur des pages web) ;
- le dialogue avec les citoyens et le public ;
- « trouver le bon ton en politique » (relatif à la manière de parler des élus, au respect en démocratie, et à la bonne gestion de la parole, notamment) ;
- la lutte contre la corruption ;
- les conventions collectives et le droit du travail (1 000 couronnes, soit environ 105 €, pour un accès à des données actualisées sur des pages web et une formation d'environ 2 heures).

Enfin, selon les informations collectées, il n'existerait aucune prise en charge des frais de formation pour les élus locaux en général.

## C. CONCLUSION PARTIELLE

Les pays nordiques se caractérisent par un fort renouvellement de leurs élus. Ayant suscité la participation de toute la population, il apparaît indispensable de fournir, *a minima*, une formation spécifique aux nouveaux élus.

Ces derniers sont, pour la plupart, néophytes et découvrent la réalité politique du pays. C'est pour cette raison que les associations des collectivités locales de chaque pays nordique proposent systématiquement une formation aux nouveaux élus. Cette formation est plus ou moins développée, plus ou moins longue, mais vise à fournir les bases minimales de leur travail : droit public appliqué, gestion des réunions et de la prise de parole dans le conseil municipal, responsabilité, relation avec la population et avec les agents publics.

Ces formations sont assez souvent prises en charge par les communes elles-mêmes, certaines pouvant même organiser une journée destinée aux candidats, avant les élections. Cette logique correspond à la mentalité coopérative et de consensus qui règne sous ces latitudes. Elle correspond à la démarche consociative, mise en lumière par ArendLijphart<sup>24</sup>.

Il ne s'agit pas d'une société dépolitisée, mais bien d'une société caractérisée par un processus de prise de décision ouvert, tendant à créer un dialogue et à identifier les oppositions et les postures politiques diverses, pour parvenir à une action publique, engagée politiquement, mais acceptée<sup>25</sup>. La logique de « gouvernement ouvert » est essentielle dans ce système et repose aussi sur une démarche de formation continue poussée.

En effet, la logique pragmatique permet de dissocier l'idée politique des outils et moyens pour accomplir l'action. En cela, la formation continue correspond à cette mentalité où l'on ne sait jamais assez, ni mieux que son voisin. L'expérience est valorisée mais elle s'acquiert aussi, grâce à un encadrement par les experts.

Pour les nordiques, la démocratie est aussi un processus de développement personnel des citoyens, par le biais de l'éducation et de l'éthique, qui permet ici encore l'autonomisation des individus. Il s'agit d'une des caractéristiques permettant de spécifier le concept de « démocratie nordique »<sup>26</sup>.

---

24- ArendLijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; v. Miroslav Novak, « Les concepts utilisés dans le modèle consensuel de la démocratie : entre Sartori et Lijphart », in Céline Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal (Dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004, p. 148 et s.

25- David Arter, *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester, Manchester University Press, 2006, p. 21 et p. 260 et s. V. aussi Leif Lewin, « Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience », *Scandinavian Political Studies* vol. 21, 1998 n° 3, pp. 195-206.

26- JussiKurumäki et Johan Strang (Dir.), *Rhetorics of Nordic Democracy*, Helsinki, Finnish Literature Society, coll. « StudiaFennicaHistorica » n° 17, 2010. Pour une présentation en français du concept de « démocratie nordique », v. Jean-Baptiste Pointel, *Le système administratif des pays nordiques, un modèle pour la France ?*, Thèse, Normandie Université, 2015, p. 107 et s.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

À la lumière de cette étude, il apparaît nettement que la question de la formation des agents publics locaux et des élus locaux répond à la stratégie globale sociétale des pays nordiques exprimée par la « flexicurité » : « La formation tout au long de la vie est dans les pays nordiques un principe, toute personne devant pouvoir en bénéficier à tout moment de sa carrière, que les personnes soient au chômage, employées, ou dans les circuits d'éducation et de formation. La formation professionnelle est une responsabilité publique, même si sur le plan de l'organisation, des dépenses et des aides financières, les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans l'identification des besoins, et dans le choix du contenu des formations. »<sup>27</sup>.

Ce constat est confirmé au niveau des formations pour le secteur public local. Les partenaires sociaux - essentiellement les associations des collectivités territoriales, agissant aussi comme employeur des agents publics locaux - interviennent sur l'identification des besoins de formation et pour développer et décider du contenu des formations des élèves et des enseignants. Un large catalogue est proposé, qui embrasse assez largement des questions de comportement, d'éthique et de communication. Des programmes sont parfois établis, comme au Danemark, afin de fournir des parcours d'études cohérents. En cela, le *Center for OffentligKompetenceudvikling* est un exemple à regarder de près, notamment par ses programmes « *Kommunom* » pour les agents publics locaux et « *Kattegat* » pour les élus locaux.

Traditionnellement, les pays nordiques consacrent une part importante de leur PIB aux dépenses pour la formation. La formation tout au long de la vie n'est pas un slogan, mais elle est totalement intégrée à la culture nordique. Il s'agit, pour eux, d'une stratégie d'investissement social, afin d'accroître leur performance et leur compétitivité mondiale. Plus spécifiquement, pour les élus, il s'agit aussi d'un outil d'« *empowerment* » favorisant le développement du sentiment démocratique. Cela montre aussi le fort attachement des Scandinaves à la démocratie locale. Ces formations, de plus, offrent de nouvelles qualifications aux élus, qui peuvent ainsi développer de nouveaux biens et services en fonction des besoins qu'ils auront identifiés durant leur mandat. Cela alimente ainsi un cercle vertueux tant économique, social que démocratique.

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

### Ouvrages et articles

-David Arter, *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

-Yohann Aucante, *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, L'Harmattan, coll. « U Science politique », 2013.

-Jean-Claude Barbier, « Au-delà de la "flex-sécurité", une cohérence sociétale solidaire au Danemark », in Serge Paugam (Dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, coll. « Quadrige » 2011, pp. 473-490.

---

<sup>27</sup>- Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques... », *op cit.* n° 1, p. 137.

-Henrik Berggren et Lars Trågårdh, *Ärsvenskenmänniska? Gemenskap och beroende i det moderna Sverige*, Stockholm, Norstedts, 2006.

-Henrik Berggren et Lars Trågårdh, « La confiance sociale et l'individualisme radical », in Global Utmaning (Dir.), *Le modèle nordique*, Traduction officielle du document *The NordicWay. Shared Norms for the New Reality* distribué lors de la rencontre de Davos, janvier 2011, pp. 11-34.

-Oddbjørn Bukve, Henrik Halkier et Peter de Souza (Dir.), *Towards New Nordic Regions: Politics, Administration and Regional Development*, Aalborg, Aalborg University Press, 2008.

-Gerd Engelsrud, *Styring og vern. Arbeidsrett i offentlig sektor*, 5e éd., Oslo, Cappelen Damm Akademisk, 2013.

-Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijc et John Myles, *A New Welfare Architecture for Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

-Erik Gløersen, *La Finlande, la Norvège, la Suède face au projet d'une Europe polycentrique. La centralité à la marge de l'Europe*, Rennes, PUR, 2012.

-Michel Hastings, « Dieu est-il nordique ? », *Revue Internationale de Politique Comparée* vol. 13, 2006 n° 3, pp. 377-390.

-Vincent Hoffmann-Martinot et Francesco Kjellberg (Dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, 1997.

-Institut Montaigne, *Étude comparée des différents systèmes de formation professionnelle*, 2010, 57 p.

[En ligne] [http://www.institutmontaigne.org/res/files/orderfile/benchmark\\_formation\\_professionnelle\\_OCDE.pdf](http://www.institutmontaigne.org/res/files/orderfile/benchmark_formation_professionnelle_OCDE.pdf)

-Jussi Kurunmäki et Johan Strang (Dir.), *Rhetorics of Nordic Democracy*, Helsinki, Finnish Literature Society, coll. « Studia Fennica Historica » n° 17, 2010.

-Alain Lefebvre et Dominique Méda, *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Paris, Seuil, 2006.

-Alain Lefebvre et Dominique Méda, « Performances Nordiques et flexicurité : quelles relations ? », *Travail et Emploi* n° 113, janvier-avril 2008, pp. 129-138.

-Leif Lewin, « Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience », *Scandinavian Political Studies* vol. 21, 1998 n° 3, pp. 195-206.

-Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

-Miroslav Novak, « Les concepts utilisés dans le modèle consensuel de la démocratie : entre Sartori et Lijphart », in Céline Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal (Dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004, p. 143-161.

-Jean-Baptiste Pointel, « État des lieux de la régionalisation des pays nordiques », in Sylvia Calmes-Brunet et Arun Sagar (Dir.), *Fédéralisme, Décentralisation et régionalisation de l'Europe. Perspectives comparatives*, Paris, Épitoge, coll. « Académiques », 2015, tome 2, pp. 165-176.

-Jean-Baptiste Pointel, *Le système administratif des pays nordiques, un modèle pour la France ?*, Thèse, Normandie Université, 2015.

-Siv Sandberg, « Decentralized Unitary Welfare States. The Role of Local Government in Denmark, Finland, Norway and Sweden », in Stein Kuhnle, Yinzhang Chen, Pauli Kettunen et Klaus Petersen (Dir.), *The Nordic Welfare State. A Basic Reader*, Shanghai, Fudanxue, 2010, pp. 236-253.

### Association des collectivités territoriales

-Danemark : Kommunernes Landsforening, KL : <http://www.kl.dk>

-Finlande : Suomen Kuntaliitto, SKL : <https://www.kuntaliitto.fi>

-Islande : Sambandslöslenskra Sveitarfélaga : <http://www.samband.is>

-Norvège : Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS : <http://www.ks.no>

-Suède : Sverige Kommuneroch Landsting, SKL : <https://skl.se>

### Principaux instituts de formation des agents publics et des élus locaux

-Danemark : Center for OffentligKompetenceudvikling, COK : <http://www.cok.dk>

-Finlande : Finnish Consulting Group, FCG : <http://www.fcg.fi>

-Norvège : *Delta* : <https://delta.no>

-Suède : Offentliga Utbildningari Sverige : <https://www.offentligautbildningar.se>

### Instituts des statistiques nationales et européennes

-Danemark : *Danmarks Statistik* : <http://www.dst.dk/da/>

-Finlande : *Filastokeskus* : <http://www.stat.fi>

-Islande : *Hagstofa Íslands* : <https://hagstofa.is>

-Norvège : Norsk Statistiskentralbyrå : <http://www.ssb.no>

-Suède : *Svenska Statistiska centralbyrån* : <http://www.statistikdatabasen.scb.se/>

-Union européenne : *Eurostat* : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/home>

# LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

---

LES EXEMPLES DES  
SYSTÈMES D'EMPLOI  
D'ÉTATS UNITAIRES

---

## LE CAS DES PAYS-BAS



# FORMATION INITIALE, FORMATION CONTINUE ET DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONNAIRES LOCAUX, ET FORMATION GÉNÉRALE ET DÉVELOPPEMENT DES ÉLUS LOCAUX

## LE CAS NÉERLANDAIS. LE DÉVELOPPEMENT CONTINU DANS UN CONTEXTE D'ÉROSION DES FRONTIÈRES ENTRE SECTEUR PUBLIC ET PRIVÉ

*Par Dr L.J. Zwaan*

*Laurens Zwaan (Dr) est un consultant (certifié CMC) et chercheur qui s'intéresse au secteur public néerlandais (Leeuwendaal est la principale agence de RH, de gestion du changement et de formation pour le secteur public). Sa thèse de doctorat en administration publique de l'Université Érasme de Rotterdam porte sur la collaboration inter-municipalités. Il est le représentant des Pays-Bas au sein du comité scientifique d'EUROPA (Entretiens Réguliers Universitaires pour l'Administration en Europe) de l'Université Radboud.*

En matière d'études, de formation et de développement des fonctionnaires locaux, le cas néerlandais forme un contraste intéressant avec le modèle de carrière européen. Non seulement le secteur public néerlandais dispose de son propre modèle d'emploi, mais les relations professionnelles et le statut juridique des fonctionnaires se rapprochent de plus en plus de ceux du secteur privé. Ce point se reflète également dans l'approche néerlandaise de la formation et du développement au sein du secteur public.

Dans ce papier, nous nous attarderons sur les fonctionnaires locaux et les représentants élus. Aux Pays-Bas, cela concerne principalement les municipalités, mais également les autorités en charge de l'eau<sup>1</sup> et les accords conjoints (dans le cadre desquels les municipalités assurent des tâches en collaboration). Les municipalités sont de loin le plus gros employeur des trois catégories. La majorité des accords conjoints reprennent les statuts juridiques, les réglementations et les conditions de travail des municipalités, nous ne nous attarderons donc pas spécialement sur cette catégorie.

---

1- Les autorités en charge de l'eau sont des organes pleinement démocratiques dotés d'un territoire, de pouvoirs législatifs et du droit de lever des impôts et taxes. En revanche, contrairement aux trois principaux niveaux de gouvernement (national, provincial et municipal), leur champ d'intervention est fonctionnel (protection contre les inondations, gestion régionale de l'eau et traitement des eaux usées urbaines) (Raadschelders & Toonen, 1993)

## PRÉSENTATION DU CONTEXTE

Avant de nous intéresser à la question des études, de la formation et du développement, il nous faut présenter brièvement le modèle d'emploi public néerlandais en lui donnant une perspective historique. Selon ce modèle d'emploi, il n'existe pas d'études initiales spécifiques au secteur public. Pour décrocher un emploi, il faut postuler à des postes vacants. Les études, les compétences et l'expérience sont évaluées d'après le curriculum vitæ, des références, un entretien d'embauche, des évaluations, etc. Il n'y a pas de concours (comme en France) pour entrer dans la fonction publique. Les différentes étapes de carrière ne dépendent pas de l'ancienneté, mais des résultats et de la candidature au poste vacant, avec mise en concurrence de tous les candidats. Si les emplois public et privé sont similaires sur le plan des études et du recrutement, ils diffèrent au niveau du statut juridique. Toutefois, les différences s'estompent progressivement.

L'organisation étatique et territoriale néerlandaise, ainsi que l'administration publique, ont été créées au XIX<sup>e</sup> siècle. L'occupation française (1794 - 1813) marque la transition entre l'ancienne République des sept Provinces-Unies des Pays-Bas et le Royaume des Pays-Bas. En 1813, la partie nord des Pays-Bas est devenue une monarchie souveraine qui s'est rapidement transformée en monarchie constitutionnelle (Blom & Lamberts, 2014). L'organisation territoriale actuelle, ainsi que la division des pouvoirs entre les autorités centralisées et décentralisées, sont principalement le fruit de la révision de la Constitution de 1848, conçue par l'homme d'État Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872). L'administration est organisée en trois niveaux : national, provincial et municipal (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2015). En parallèle avec la conception territoriale des Pays-Bas s'est formé un processus de professionnalisation progressive du service public. Des examens d'entrée dans le service public ont été mis en place à l'échelle nationale. Ce système de carrière a ensuite été progressivement mis en place à l'échelle provinciale et locale. Le premier quart du XX<sup>e</sup> siècle a été témoin de grandes avancées dans l'amélioration du système éducatif, et l'éducation est devenue accessible à une grande partie de la population. Les conditions de qualité et de fins d'études ont également été standardisées. Cela s'inscrit dans une volonté politique d'éduquer, d'éclairer et d'émanciper les classes moyennes et inférieures. Mais outre les considérations idéologiques, cette recherche d'élévation et de développement des populations était fortement motivée par l'esprit entrepreneurial de la nation : les Pays-Bas n'étaient pas dominés par l'aristocratie, mais par des marchands et des hommes d'affaires qui avaient intérêt à avoir une population mieux éduquée. Les socialistes, avec leurs idéaux d'émancipation des ouvriers, et les libéraux, qui avaient reconnu la nécessité d'une population éduquée pour faire évoluer la nation, se sont également joints sur cette question (Blom, 2014).

Une fois que les diplômes scolaires sont devenus une preuve fiable d'instruction, ils ont remplacé les examens d'entrée cléricaux qui ont été abolis en 1934. La professionnalisation du service public (tant à l'échelle nationale que locale) et le recrutement sur diplôme se sont développés en parallèle avec la normalisation de la rémunération. Le premier décret sur la rémunération des fonctionnaires à l'échelle nationale, instaurant un niveau de rémunération plus ou moins concurrentiel avec le secteur privé, a été pris en 1918. Les niveaux provincial et local ont rapidement suivi (Raadschelders, 1995).

Lorsque le premier projet de loi sur les contrats de travail a été élaboré en 1907, il ne faisait pas de distinction entre le secteur public et le secteur privé. À cette époque, il n'y avait pas non plus de définition claire de ce qu'était un fonctionnaire. Un article (1637z BW) excluant les fonctionnaires de cette loi a été intégré au texte final.

Cet article est le fruit du lobbying d'un syndicat de fonctionnaires (Rechtstoestandbond) qui avait plaidé en faveur d'un statut spécifique pour les fonctionnaires. Une loi sur les fonctionnaires (Ambtenarenwet) a été votée en 1929, instaurant un statut formel pour les fonctionnaires et réglementant leurs droits et obligations en tant qu'employés d'organes publics (Lanting, 2014).

Cette distinction entre le droit du travail public et privé s'est progressivement estompée au cours du XX<sup>e</sup> siècle et les deux systèmes se sont rapprochés petit à petit. Dès 1958, un rapport d'un comité d'État sur le statut des fonctionnaires (Rapport Kranenburg, 1958, p. 11) mentionnait une position minoritaire estimant que les fonctionnaires devraient être considérés comme des employés comme les autres. Le débat sur l'abolition du statut spécial des employés du secteur public, né dans les années 1980, n'a pas cessé depuis. Le droit de grève a été étendu aux fonctionnaires par étapes (en 1983 et 2006) et avec certaines restrictions. Depuis 1989, les salaires ne sont plus imposés unilatéralement, mais sont négociés avec les syndicats. La loi sur la participation des employés a été étendue au secteur public en 1995. L'unification des systèmes de Sécurité sociale du secteur public et du secteur privé a eu lieu en 2001 (Lanting, 2014). Enfin, en 2014, le Parlement a voté un projet de loi sur la normalisation du statut juridique des employés du secteur public. À l'heure actuelle, ce projet de loi doit encore être entériné par le Sénat (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2014)<sup>2</sup>.

Avant de nous pencher sur les études des agents du service public, présentons quelques chiffres importants. En 2016, les Pays-Bas comptaient 17 millions d'habitants<sup>3</sup>.

En 2014, 915 531 personnes (775 817 équivalents temps plein) étaient employés du secteur public. La masse salariale totale pour le secteur public est estimée pour 2014 à 49 901 millions d'euros (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector, 2015).

Le pays compte (en 2016) 12 provinces, 390 municipalités et 23 autorités en charge de l'eau.

Tableau 1, Emploi public en 2014<sup>4</sup>

Secteur	Personnes	Équivalents temps plein
<b>Gouvernement</b>	289046	263309
<i>National</i>	116883	109487
<i>Provinces</i>	10868	9883
<i>Municipalités</i>	147827	131258
<i>Autorités en charge de l'eau</i>	9986	9414
<i>Justice</i>	3482	3267
<b>Éducation et science</b>	503332	393532
<b>Défense</b>	59123	58372
<b>Police</b>	64030	60603
<b>TOTAL</b>	<b>915531</b>	<b>775816</b>

2- [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32550\\_initiatiefvoorstel\\_van](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32550_initiatiefvoorstel_van)

3- [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

4- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector, 2015

## ÉTUDES INITIALES AUX PAYS-BAS

Maintenant que nous avons planté le décor, penchons-nous sur les études. (nous préférons utiliser le terme d'« études » plutôt que de parler de « formation », car dans l'approche néerlandaise du développement, ce dernier terme se réfère à une seule des solutions possibles au sein d'un programme éducatif ou de développement). Nous avons déjà exposé que pour ce qui est des études initiales, le recrutement du secteur public repose sur le même système éducatif que le secteur privé. Il n'existe pas d'école ou d'université spécialisée dans la préparation à une carrière dans l'emploi public.

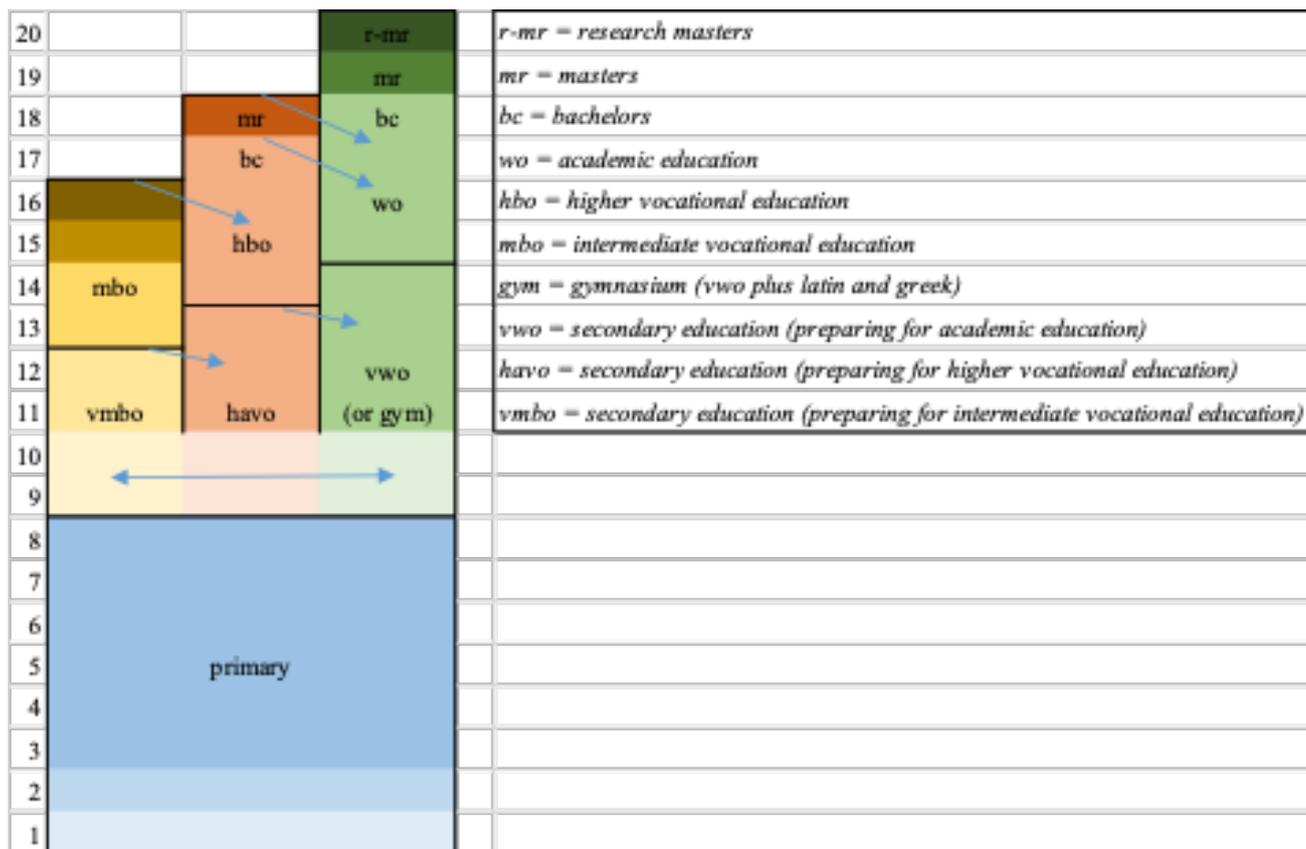
Les études initiales néerlandaises sont réglementées par la loi et par le ministère de l'Éducation. N'importe qui peut fonder une école ou université, mais il faut respecter certains critères pour pouvoir décrocher une licence, des financements et le droit à délivrer des diplômes reconnus. Ainsi, une école islamique ou catholique romaine recevra de l'État les mêmes financements qu'une école publique. Elle aura également une certaine liberté d'organisation de son programme éducatif en respectant ses propres traditions, mais devra respecter des normes finales communes. À l'origine, les écoles publiques étaient créées et dirigées par l'État (universités d'État) ou les municipalités (écoles primaires et collèges secondaires), mais désormais, toutes les écoles publiques sont dirigées par des comités indépendants, et plus par l'État ou les municipalités.

La loi impose l'école obligatoire jusqu'à 17 ans. La scolarité reste obligatoire à temps partiel jusqu'à l'âge de 24 ans pour les élèves n'ayant pas obtenu de diplôme de base reconnu à cet âge (diplôme havo ou vwo, ou mbo de niveau 2 ou plus).

La plupart des enfants néerlandais entrent à l'école primaire à l'âge de quatre ans (obligatoire à partir de cinq ans). Les deux premières années sont une forme d'école maternelle. Les classes deux à huit sont des classes normales.

Après l'école primaire, les élèves peuvent choisir entre cinq types d'écoles (secondaire). Un groupe relativement peu important d'élèves pour lesquels l'éducation standard est trop difficile à suivre (environ 27 000 élèves) suit des études pratiques. Les autres ont le choix entre les cursus vmbo, havo et vwo. Au cours de la première année et dans certains cas, des deux premières années, il est encore possible de changer de cursus. Le cursus vmbo dure quatre ans et prépare à l'enseignement professionnel intermédiaire (mbo). Le cursus havo dure cinq ans et prépare à l'enseignement professionnel supérieur (hbo). Le cursus vwo dure six ans et prépare à l'enseignement universitaire. Il existe également une forme particulière de vwo, appelée « Gymnasium », qui reprend les mêmes normes finales que le cursus vwo, mais intègre l'enseignement du latin, du grec et de la culture classique. Après un examen du vmbo, il est possible d'accéder au niveau havo 4. Après un examen du havo, il est possible d'accéder au niveau vwo 5. Environ 60 % des élèves suivent le cursus vmbo. Les cursus havo et vwo attirent chacun environ 20 % des élèves. L'enseignement professionnel intermédiaire (mbo) dure d'un à quatre ans, selon le niveau final souhaité. L'enseignement professionnel supérieur (hbo) de niveau licence dure quatre ans, et il est possible de suivre une cinquième année pour décrocher un diplôme de master. Les études permettant de décrocher une licence universitaire (wo) durent quatre ans, parfois plus pour certaines disciplines (comme la médecine). Il faut ajouter un ou deux ans de plus pour un niveau master universitaire, selon la discipline ou selon qu'il s'agit ou non d'un master de recherche. Après le niveau mbo 4, il est possible de passer au cursus hbo et ainsi d'aller à l'université après un diplôme de licence ou de master au niveau hbo. S'il existe des différences de qualité entre les différents instituts éducatifs, les réglementations et les inspections du ministère veillent à les maintenir au minimum. La qualité fait l'objet d'une surveillance étroite.

Figure 1, Le système éducatif néerlandais



Tous ces cursus éducatifs sont neutres en ce sens qu'ils ne préparent pas spécifiquement les élèves au secteur privé ou au secteur public. Le choix d'une carrière dans l'un ou l'autre des secteurs se fait généralement après la fin des études initiales, et une fois un secteur choisi, il est toujours possible de faire marche arrière. Il n'est de fait pas rare de voir les employés passer d'un secteur à l'autre.

## ÉTUDES INITIALES DES AGENTS LOCAUX

Au cours du paragraphe précédent, nous avons exposé qu'il n'existe pas d'études initiales spécifiques pour les agents locaux ou les autres fonctionnaires. Toutefois, des évolutions assez nouvelles et intéressantes ont été notées en matière de stages, afin de préparer les étudiants fraîchement diplômés à une carrière dans le secteur public. Certaines municipalités de plus grande taille ont ainsi mis en place des programmes de stages de ce genre.

Les quatre principales municipalités, Amsterdam<sup>5</sup>, Rotterdam<sup>6</sup>, La Haye<sup>7</sup> et Utrecht<sup>8</sup> proposent un programme de stage de deux ans. De plus, un nombre croissant de municipalités leur emboîtent le pas, même si cela concerne encore principalement les municipalités assez importantes (plus de 100 000 habitants).

5- <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bedrijfsvoering/personeel/traineepool-gemeente/>

6- <http://www.rotterdam.nl/rotterdamsetraineeprogramma>

7- <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/traineeprogramma.htm>

8- <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/werken-bij-de-gemeente/traineeprogramma/>

La ville d'Utrecht propose également un programme régional, en collaboration avec la province et huit autres municipalités de la région<sup>9</sup>. Les municipalités plus petites peuvent ainsi également prendre part à ces programmes. Afin d'appuyer les municipalités qui sont trop petites pour mettre en place un programme complet de stage indépendant, l'association des municipalités (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten* - VNG) est intervenue et a organisé à l'échelle nationale un programme similaire, avant de placer les stagiaires dans ses différentes municipalités membres<sup>10</sup>.

À peu de chose près, ces programmes ont plus ou moins le même format. Le programme est ouvert aux diplômés des universités ou du cursus d'enseignement professionnel supérieur (hbo) ayant une expérience professionnelle maximum de deux ans. Le stagiaire est placé à un poste plus ou moins régulier au sein de la municipalité, et ce poste est associé à des activités spécifiques au programme. Les activités du programme sont un mélange de tâches concrètes, individuellement ou avec d'autres stagiaires, et dans différents services de la municipalité, et de modules de formation favorisant le développement de compétences personnelles, comme le leadership, la communication, la gestion de projet et les compétences de conseil. Chaque stagiaire est associé à un mentor.

Ces initiatives répondent partiellement à un problème de recrutement. En effet, les municipalités ont de plus en plus de mal à recruter des jeunes. La moyenne d'âge des agents locaux augmente et le nombre de jeunes diminue.

Tableau 2, Agents municipaux - âge (2014)<sup>11</sup>

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Âge moyen</b>	45,8	46,3	46,9	47,5	48,1
<b>Pourcentage de plus de 55 ans</b>	24 %	25 %	27 %	27 %	31 %
<b>Pourcentage de moins de 35 ans</b>	16 %	15 %	14 %	13 %	11 %

## ÉTUDES CONTINUES AUX PAYS-BAS

De nos jours, les études continues ou, en d'autres termes, l'apprentissage tout au long de la vie, sont importantes, que l'on travaille dans le secteur public ou dans le secteur privé. Les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, ont généralement parfaitement conscience que du fait de l'évolution rapide de l'environnement, leur personnel doit se maintenir à niveau et travailler constamment à son développement et à son insertion professionnelle, ainsi qu'à la mise à niveau de ses connaissances et compétences. Les différents employés ainsi que les syndicats qui les représentent le savent aussi. Si les conventions collectives traditionnelles traitaient principalement de questions comme le niveau de rémunération et les conditions de travail, de nos jours, le développement personnel est l'un des principaux sujets abordés.

9- <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/werken-bij-de-gemeente/traineeprogramma/>

10- <https://vng.nl/producten-diensten/ondersteuning-programmas/vng-trainees/trainees-jong-talent>

11- A+O fonds gemeenten, 2014

La question est donc de savoir ce que les administrations locales proposent à leurs employés ayant choisi le service public local en matière d'études continues. Et comment tout cela est réglementé.

Les conditions de travail, y compris les conditions d'études continues et de développement personnel, sont régies par les conventions collectives. Une convention collective sectorielle est négociée pour chaque secteur. Les deux principaux secteurs du service public local sont les municipalités et les autorités en charge de l'eau, qui ont chacune leur convention collective sectorielle. Il existe également des accords conjoints, mais généralement, ils relèvent d'organismes intermunicipaux et sont régis par les conventions collectives municipales.

Penchons-nous d'abord sur les dispositions municipales, puis nous nous intéresserons aux dispositions des autorités en charge de l'eau. Le troisième groupe, qui englobe les agents territoriaux et les employés des accords conjoints, relève principalement des dispositions municipales.

## Municipalités

Le Chapitre 17 de la convention collective municipale (CAR-UWO) est consacré aux études et au développement (de la carrière). Ce chapitre a fait l'objet d'une refonte importante en 2012, entrée en vigueur en janvier 2013 (Loga, 2013, 9 janvier).

Le premier article donne le ton. L'agent est le premier responsable de sa propre insertion professionnelle et de ses propres perspectives de carrière, afin qu'il puisse améliorer sa propre position sur le marché du travail externe (art. 17.1-1). L'article 17.2 stipule que la municipalité doit appuyer l'agent dans son développement en vue de favoriser son insertion professionnelle et sa mobilité. Pour cela, la municipalité doit élaborer une politique de développement personnel. L'article 17.3 stipule que l'agent a droit à un budget annuel de 500 € pour son développement (de carrière) et ses études (*Individueel loopbaanbudget*), qu'il peut épargner sur trois ans pour financer des études plus coûteuses. L'article 17.4 stipule que l'agent et son responsable doivent élaborer un plan de développement personnel. Ce plan doit être mis à jour et réévalué au minimum tous les trois ans. L'article 17.5 stipule que l'agent a le droit de demander des conseils professionnels tous les cinq ans pour son développement de carrière.

Si le secteur municipal semble mettre l'accent sur la responsabilité individuelle, les autorités en charge de l'eau accordent davantage la priorité à la responsabilité conjointe. La convention collective des autorités en charge de l'eau consacre son Chapitre 5 à l'« activation d'une politique de ressources humaines ». Elle prévoit que l'organisme et l'agent sont responsables conjointement de la pérennité de l'insertion professionnelle et du développement personnel (5.1.4). L'organisme doit élaborer un plan d'études et lui consacrer un budget d'au moins 1 % de la masse salariale totale (5.1.5). Les articles 5.2.1 à 5.2.4 réglementent le cycle annuel d'entretiens de RH entre le responsable et l'agent, et précisent qu'il faut y aborder, outre les questions liées au travail et les objectifs, le développement personnel, les études et la carrière. L'article 5.3.1 octroie un budget quinquennal personnel de développement et d'études de 5 000 € par agent. Les articles 5.3.2 à 5.3.4 avancent des méthodes auxiliaires d'aide au développement, au moyen de plans de développement personnels, d'analyses de l'insertion professionnelle et de tout un éventail de méthodes et instruments.

D'autres articles traitent d'autres aspects de la pérennité de l'insertion professionnelle, en sus des études et du développement, et notamment les conditions de travail, la santé, l'aide à la recherche d'un nouvel emploi si un emploi devient obsolète, etc. La plus grande priorité accordée à la responsabilité conjointe, et le fait que les dispositions sont plus élaborées et généreuses, s'expliquent sans doute par la situation financière traditionnellement plus saine des autorités en charge de l'eau.

Les budgets de ces conventions sont une orientation. Les montants réellement mis en place diffèrent d'une municipalité à l'autre. La plupart des municipalités prévoient une somme plus importante dans leur budget annuel. En valeur absolue, les municipalités les plus grandes accordent des sommes plus importantes, mais la différence est moindre en pourcentage des salaires. Toutefois, les dépenses totales en études et en développement sont inférieures au budget.

Tableau 2, Agents municipaux - âge (2014)<sup>12</sup>

Habitants	Budget par agent	Dépenses par agent	% salaires (dépenses)
<b>4 plus grands (L4)</b>	1074 €	1045 €	1,9 %
<b>&gt;100 000 (ex. L4)</b>	1146 €	1038 €	1,9 %
<b>50 000-100 000</b>	1121 €	976 €	1,8 %
<b>20 000-50 000</b>	996 €	840 €	1,7 %
<b>10 000-20 000</b>	972 €	787 €	1,6 %
<b>&lt;10 000</b>	881 €	831 €	1,7 %
<b>Moyenne</b>	1076 €	965 €	1,8 %

Une enquête (A+O fonds gemeenten, 2014) a demandé aux municipalités les raisons pour lesquelles elles dépensent des sommes plus ou moins importantes aux études. (le pourcentage global des dépenses liées aux études par rapport aux salaires était de 2,0 % en 2010, 1,8 % en 2011, 1,7 % en 2012, 1,8 % en 2013 et 1,8 % en 2014.) Les cinq principales raisons d'augmenter les dépenses étaient :

1. Nouvelles évolutions de l'organisation municipale ;
2. Plus de demandes en formation ;
3. Mise en place du budget individuel de développement (de carrière) (janvier 2013) ;
4. Investissement durable dans les ressources humaines ;
5. Coupes budgétaires.

12- A+O fonds gemeenten, 2014

Les cinq principales raisons de réduire les dépenses étaient :

1. Suspension ou report des activités de formation ;
2. Manque de temps du fait de la pression professionnelle, des maladies, des grossesses, des élections, des réorganisations, etc. ;
3. Moindre intérêt pour des études complètes et/ou plus grande demande de formations courtes ;
4. Mise en place du budget individuel de développement (de carrière) (janvier 2013) ;
5. Réduction du personnel.

Il est intéressant d'observer que la mise en place du budget de développement (de carrière) individuel en 2013 a été citée comme une raison d'augmenter les dépenses, mais aussi comme une raison de les diminuer. Malheureusement, le rapport d'enquête n'explique pas cette contradiction. Il faut également noter que les coupes budgétaires ont été citées comme une raison d'augmenter les dépenses de développement. Cela s'explique peut-être par le fait que comme les municipalités réduisent leurs effectifs, elles cherchent à accomplir autant de travail avec moins d'agents, mais des agents plus qualifiés.

Nous disposons d'informations sur la contribution personnelle des agents municipaux par rapport au coût des études, mais les données datent de quelques années (A+O fonds gemeenten, 2012).

Tableau 4, Financement des études (2011)

Type de formation	Employeur	Employé	Ensemble
<b>Formation professionnelle applicable au poste actuel</b>	98 %	1 %	2 %
<b>Formation spécifique au secteur avec opportunités vis-à-vis d'autres fonctions au sein de la structure</b>	79 %	2 %	19 %
<b>Formation non spécifique à la fonction avec des opportunités vis-à-vis d'autres fonctions hors de la structure</b>	20 %	12 %	68 %
<b>Formation initiale</b>	38 %	11 %	51 %

## Autorités en charge de l'eau

Penchons-nous sur les autorités en charge de l'eau pour comparer. Ce secteur est beaucoup plus restreint, avec 23 autorités en charge de l'eau (24 en 2014) et moins de 10 000 agents.

Le Chapitre 3 de la convention collective des autorités en charge de l'eau (SAW) s'intitule « Individueel keuze budget », soit « budget de choix personnel ». Ce chapitre a été introduit en 2012. Le budget dépend partiellement de demandes collectives et de demandes individuelles. Le budget est défini en fonction de l'âge, d'un pourcentage du salaire, des primes spécifiques, etc. L'agent peut utiliser ce budget, dans le cadre de certaines limites, pour :

- sa cotisation d'adhésion au syndicat ;
- ses études et son développement ;
- ses congés ;
- des versements en espèces.

En outre, le Chapitre 5 stipule que l'employeur et l'employé sont responsables conjointement de la pérennité de l'insertion professionnelle et du développement (de carrière). L'employeur est chargé d'activer la politique de ressources humaines, le « budget de choix personnel », en combinaison avec le cycle annuel de développement et les évaluations des performances. L'article 5.1.5 stipule qu'il faut prévoir un plan d'études correspondant au minimum à 1 % du salaire. En outre, l'article 5.3.1 stipule qu'il faut prévoir un budget quinquennal d'études et de développement personnels de 5 000 €. Selon l'article 5.3.2, l'agent et son responsable doivent élaborer un plan de développement personnel.

En 2014, 68 % du « budget de choix personnel » a été utilisé en espèces, 26 % pour des congés, 11 % pour des cotisations d'adhésion à un syndicat et moins de 3 % pour les études et le développement. S'ils ont le choix, les agents préfèrent de l'argent plutôt que des études. Toutefois, en qualité d'employeurs, les autorités en charge de l'eau investissent davantage dans les études et le développement que les municipalités. Là où les municipalités ont consacré en 2014 1,8 % de la masse salariale aux études et au développement, les autorités en charge de l'eau en ont consacré 2,7 %, ce qui est supérieur au chiffre de 2,5 % attendu d'après les normes de la convention collective (SAW). Cependant, le montant effectivement dépensé est inférieur au budget qui était fixé à 2,9 %. Et la tendance est à la baisse. Le budget était encore de 5 % en 2008, de 3,3 % en 2010 et de 3,2 % en 2012. En moyenne, en 2014, chaque employé a suivi 1,5 formation. Les plus populaires portaient sur la gestion, les finances et l'informatique (A+O fonds waterschappen, 2015).

Nous pouvons voir comment, dans les municipalités comme au sein des autorités en charge de l'eau, le cycle de RH de développement et d'évaluation des performances, ainsi que le plan de développement personnel, jouent un rôle clé pour déterminer les études ou autres activités de développement suivies par un agent. La plupart du temps, la gestion des compétences est un ingrédient important du développement et de l'évaluation des performances. La plupart des organismes travaillent à partir d'un ensemble défini de compétences (comportementales) et un ensemble de compétences clés est déterminé pour chaque rôle ou fonction au sein de l'organisme. HR21 est le système sectoriel municipal de description et de classification des postes depuis 2011<sup>13</sup>. En 2012, un ensemble de compétences a été élaboré pour compléter cet instrument (A+O fonds gemeenten, 2013). À l'heure actuelle, environ un tiers du secteur utilise HR21<sup>14</sup>.

13- [w5ww.hr21.nl](http://w5ww.hr21.nl)

14- HR21 a été commandé par la VNG et développé par Leeuwendaal et Buitenhek plus. Ces deux cabinets de consultants ont également participé à l'élaboration de la boîte à outils de gestion des compétences HR21 de A+O.

## ÉTUDES CONTINUES DES ÉLUS LOCAUX

Les agents locaux sont sélectionnés pour leurs compétences et leur expérience. Leur intégration dépend de leurs diplômes, de leur curriculum vitæ, de leurs examens, etc. et le poste disponible détermine les besoins de qualification. Cela ne vaut pas pour les représentants élus. Pour être élu, il faut avoir recueilli un nombre suffisant de voix.

La majorité des sièges au conseil municipal sont ainsi généralement obtenus en passant par des partis. Cela signifie que les politiciens appartenant aux plus gros partis ayant décroché le plus de sièges obtiendront un siège non pas parce qu'ils ont eux-mêmes obtenu le plus de voix, mais parce que leur parti les a obtenus. (pour les comités des autorités en charge de l'eau, jusqu'en 2004, seuls des candidats individuels pouvaient être élus, il était impossible de voter pour des listes de partis). Les partis politiques pourraient prendre en compte les qualifications et les études lorsqu'ils constituent leurs listes électorales, mais ce n'est pas vraiment le cas. Par conséquent, le bagage éducatif et professionnel des représentants élus (conseillers) est très variable.

Le poste de conseiller municipal n'est pas considéré comme un emploi rémunéré à plein-temps. Néanmoins, en 2014, les conseillers consacrent en moyenne 15,9 h par semaine à leur mandat de conseiller, à raison de 12,0 h dans les plus petites municipalités (<14 001 habitants) et de 24,7 h dans les plus grandes municipalités (>150 000 habitants) (De Jager de Lange, Flos & Van Rens, 2014). Ils perçoivent une petite compensation qui dépend de la taille de la municipalité<sup>15</sup>, mais le temps effectivement consacré au mandat n'entre pas en ligne de compte dans le montant de la compensation.

La compensation mensuelle est de 448,41 €<sup>16</sup> pour les autorités en charge de l'eau, quelle que soit leur taille (il y avait 641 conseillers en 2014). Nous ne disposons pas des chiffres sur le temps consacré, mais sachant que les autorités en charge de l'eau sont des organes fonctionnels ayant un rôle limité (gestion de l'eau), on peut raisonnablement avancer qu'il est en moyenne moins important que pour les conseillers municipaux.

Il y avait 9 018 conseillers après les élections municipales de 2014<sup>17</sup>. En 2014, 67,8 % des conseillers avaient un emploi rémunéré régulier (dont 3,1 % le cumulaient avec des études). 2 % étaient sans emploi, mais combinaient leur travail de conseiller avec des études. Les 30,3 % restants n'avaient pas d'emploi et ne suivaient pas d'études (De Jager de Lange, Flos & Van Rens, 2014). Les études susmentionnées ne sont pas nécessairement liées au travail de conseiller. Les études proposées aux conseillers sont limitées. Les grands partis politiques nationaux proposent des formations d'orientation à leurs candidats. Toutefois, ces dernières décennies, les partis politiques locaux ont beaucoup gagné en popularité et en importance (Derksen & Schaap, 2010). Depuis 2006, ils sont (en moyenne) le principal facteur politique à l'échelle locale et en 2014, ils ont obtenu 27,77 % des voix<sup>18</sup>. Ces partis relativement jeunes et organisés localement ne disposent pas des mêmes structures de formation que les partis nationaux bien établis.

15- Compensation mensuelle allant de 239,11 € pour les plus petites municipalités et jusqu'à 2 242,41 € pour les plus grandes municipalités. (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, DGBK/Directie Arbeidszaken Publieke Sector. (24 novembre 2015). Circulaire 2015-0000636309. Per 1 januari 2016 geïndexeerde bedragen voor politieke ambtsdragers voor gemeenten. Den Haag)

16- <http://www.wshd.nl/binaries/content/assets/wshd---website/common/organisatie-en-bestuur/bezoldiging-en-onkostenvergoeding-per-1-juli-2014.pdf>

17- [https://vng.nl/files/vng/20141218\\_persoonlijke\\_gegevens\\_raadsleden\\_2014\\_na\\_verkiezingen.pdf](https://vng.nl/files/vng/20141218_persoonlijke_gegevens_raadsleden_2014_na_verkiezingen.pdf)

18- <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeld=3>

Le conseil municipal est assisté d'un secrétariat du conseil qui peut organiser les études ou aiguiller les conseillers. L'association des municipalités (*Vereniging van Nederlandse gemeenten*, VNG) dispose de son propre institut éducatif proposant principalement des modules de formation courts à destination des conseillers. En 2016, le site Web proposait onze ateliers, notamment sur les finances pour les conseillers, les compétences nécessaires aux débats, la participation citoyenne, les réseaux sociaux, etc<sup>19</sup>.

Le débat fait actuellement rage quant à la nécessité pour les conseillers d'investir davantage dans leurs études, ou s'il est préférable d'être avant tout ouvert d'esprit (De Koster, 2014). Les études non partisans et directement liées au travail de conseiller doivent être financées par les municipalités selon leur statut juridique<sup>20</sup>.

Selon la taille et la composition politique de la municipalité, le conseil municipal doit nommer 2 à 9 échevins (et jusqu'à 11 en cas de temps partiel). Le comité d'une autorité en charge de l'eau est composé d'environ cinq membres. Le poste d'échevin ou de membre du comité d'une autorité en charge de l'eau est généralement un travail à temps plein, sauf dans les plus petites municipalités, où c'est parfois un travail à temps partiel.

Des postes à temps partiel sont parfois créés pour pouvoir générer plus de postes et intégrer davantage de partis dans la coalition. En 2014, il y avait 1 481 échevins<sup>21</sup>. Un échevin peut et est souvent élu par le conseil, mais il n'est pas possible de combiner la fonction de conseiller et d'échevin. Une fois nommé, l'échevin doit libérer un siège au conseil. La situation est différente pour les autorités en charge de l'eau, où la plupart des membres du comité sont et demeurent des conseillers.

Le bagage éducatif d'un échevin est plus ou moins le même que celui des conseillers. Il n'y a pas de prérequis en matière d'études. Les postes sont attribués selon l'appui politique de la majorité politique au sein du conseil.

## PRESTATAIRES D'ÉTUDES CONTINUES

Au paragraphe précédent, nous avons observé que l'association des municipalités (*Vereniging van Nederlandse gemeenten*, VNG) propose des solutions éducatives pour les élus locaux. Cette « académie » propose également des modules de formation et des ateliers pour les agents locaux.

La plupart des formes d'études et de formations sont ouvertes à la concurrence. Elles peuvent être assurées par des universités, des instituts éducatifs, mais également par des organismes de formation privés. Certains prestataires se consacrent uniquement à des offres d'études pour le domaine public. Ces prestataires spécialisés sont la Bestuursacademie, la NSOB et la PBLQ-ROI.

L'offre de la « Bestuursacademie Nederland »<sup>22</sup> est très large, et comprend notamment des programmes complets débouchant sur un diplôme de licence ou de master, mais également des formations spécifiques plus courtes portant sur des sujets particuliers.

---

20- Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, artikel 13

21- <https://vng.nl/files/vng/20141218-persoonlijke-gegevens-wethouders-2014-na-verkiezingen.pdf>

22- <http://www.bestuursacademie.nl/Bestuursacademie-Nederland.html>

La NSOB (*Nederlandse school voor openbaar bestuur*)<sup>23</sup> s'est associée à plusieurs universités néerlandaises et propose une palette d'études post-doctorat dans l'administration publique. Le master en administration publique (MPA) est un programme plus intensif de deux ans. L'école propose également un programme de leadership stratégique pour le secteur public (10 mois à temps partiel pour les hauts dirigeants du secteur public) et une formation de gestion interservices (15 mois à temps partiel pour les hauts dirigeants des services ministériels).

La PBLQ-ROI (institut néerlandais d'administration publique) est une fondation de formation indépendante, à l'origine l'institut éducatif néerlandais (ROI), fondé par le ministère des Affaires intérieures et des Relations au sein du Royaume des Pays-Bas, avec lequel elle entretient encore d'étroites relations. Elle a pour principale tâche le développement et la mise en œuvre de programmes de formation et de développement pour les fonctionnaires et les autres employés du secteur public<sup>24</sup>. La PBLQ-ROI propose également une palette de formations destinées aux agents publics.

Ces prestataires que nous venons d'évoquer proposent des programmes qui ciblent spécifiquement le secteur public. Toutefois, bon nombre de ces programmes abordent également des questions publiques spécifiques, comme le droit public, l'élaboration de politiques, etc. Un grand nombre de prestataires de programmes d'études de formation existe également pour des sujets et compétences plus généraux.

## INNOVATION ET TENDANCES

Les municipalités font preuve d'une créativité croissante dans leurs initiatives de développement. La « Fondation de financement des études et du marché du travail » des municipalités (A+O Fonds gemeenten)<sup>25</sup> a été créée en 1993 par les partenaires sociaux (syndicats et employeurs) du secteur municipal pour contribuer à et stimuler les initiatives innovantes visant à faire des municipalités des employeurs attractifs, avec un climat de travail sain et des employés prenant en main leur propre développement personnel<sup>26</sup>.

Depuis, la fondation a appuyé plusieurs programmes de développement dans le domaine des ressources humaines.

Parmi les initiatives récentes, on compte notamment une enquête sur le développement de l'apprentissage en ligne, une aide à la mise en œuvre du pacte de générations (par le biais duquel les agents plus âgés peuvent travailler moins pour la même rémunération, afin de laisser la place aux plus jeunes générations), le financement de stages pour les jeunes professionnels, des sessions d'inspiration dans le cadre desquelles les municipalités peuvent partager leurs connaissances sur la planification stratégique des ressources humaines, le développement d'un outil pour lutter contre les problèmes d'intégrité, le développement d'une boîte à outils de gestion des compétences, etc.

---

23- <http://www.nsob.nl/>

24- <https://international.pblq.nl/about-pblq/history-of-pblq>

25- Des fondations similaires existent pour le secteur national, le secteur provincial et le secteur des autorités en charge de l'eau, ainsi que pour plusieurs secteurs privés. Les fondations des secteurs publics travaillent en étroite collaboration.

26- <https://www.aeno.nl/over-ao>

Les municipalités s'intéressent davantage aux compétences (comportementales) qu'aux connaissances pour ce qui est du développement continu. Toutefois, le fait d'accorder une plus grande priorité aux compétences et au développement des talents n'est pas propre au secteur public. En effet, c'est lié à l'évolution du travail, car l'économie néerlandaise du savoir exige de la flexibilité et la nécessité d'acquérir, non pas tellement davantage de connaissances, mais davantage de compétences, pour pouvoir suivre l'évolution de la demande et appliquer les connaissances qui évoluent toujours plus vite et sont elles-mêmes de plus en plus nombreuses et de plus en plus accessibles. Par conséquent, le développement personnel et l'attention accordée aux compétences sont de plus en plus privilégiés par rapport à l'apprentissage traditionnel (Kessels & Poell, 2011).

De nombreuses municipalités ont identifié les compétences clés de chaque poste à l'aide d'un système de gestion des compétences. Ces compétences sont ensuite évaluées lors de la planification des RH et des entretiens d'évaluation réguliers organisés entre les responsables et les employés. Les municipalités qui ont déjà mis en place le système sectoriel de classification et de description des postes (HR21) peuvent se baser sur les profils de compétences alignés développés par l'initiative de la fondation A+O déjà évoquée<sup>27</sup> (les 31 compétences sont divisées en quatre dimensions : conceptuelles, opérationnelles, relationnelles et personnelles. Les compétences peuvent concerner la prise de décision, l'évaluation de la qualité, le coaching, le réseau, etc., et chaque compétence est définie et étayée par des exemples de comportements sur quatre niveaux). Ces compétences clés jouent, dans le plan de développement personnel réalisé par chaque agent, un rôle important pour déterminer les activités de développement à suivre.

La fondation A+O encourage les municipalités à partager leurs connaissances et leurs bonnes pratiques en matière de conditions de travail, de développement et d'insertion professionnelle. Mais cela va parfois bien au-delà du simple partage d'informations. Les municipalités constituent des réseaux de mobilité afin d'adopter une approche plus régionale de développement et de mobilité du travail. La nature de ces réseaux est variable. La plupart du temps, ils partagent des ressources des informations sur le recrutement et le reclassement des employés devenus superflus du fait d'une réduction des effectifs. Toutefois, d'autres exemples montrent que les municipalités ont collaboré à des programmes de développement (des talents). Une enquête menée par la fondation A+O en 2012 nous apprend que les municipalités continuent d'expérimenter et de chercher les meilleures façons de coopérer au mieux sur ces questions (Koning, 2012). Ces situations démontrent qu'elles ont intérêt à ne pas se considérer mutuellement comme des concurrentes sur le marché du travail, mais comme des partenaires. L'approche régionale élargit la portée et les opportunités des agents souhaitant évoluer dans leur carrière. L'approche commune permet d'augmenter le budget du développement professionnel et des conseillers d'orientation. Les municipalités peuvent également réduire leurs coûts en proposant des structures de formation conjointes ou en partageant le coût des activités éducatives.

Certaines municipalités vont jusqu'à mettre en place des pôles d'agents collectifs qui peuvent être déployés de façon flexible sur des projets dans toute la collectivité, ou modifier temporairement leur affectation. Dans ce dernier exemple, les agents de différentes municipalités peuvent échanger leurs postes temporairement pour acquérir une nouvelle perspective.

---

27- <https://www.aeno.nl/competentiebox-gemeenten>

## CONCLUSIONS

Les fonctionnaires, quel que soit leur niveau (national, provincial ou local), suivent les mêmes études initiales que les employés du secteur privé. C'est en partie dû à l'accessibilité et à la qualité réglementées du système éducatif et des diplômes, quelle que soit l'école ou l'institution. Il n'y a pas de tradition d'écoles ou d'instituts spécifiques pour préparer les agents du service public, comme les grandes écoles en France.

Cela s'explique aussi du fait du caractère national. Par exemple, la France, même si elle est devenue une République, conserve un pouvoir central fort issu de la tradition aristocratique et contrôlé par une élite administrative. Le besoin de maintenir ce contrôle et l'ordre centralisé peut expliquer la nécessité de former l'élite du secteur public en ce sens. En revanche, l'État néerlandais, qui est pourtant une monarchie, n'a pas de racines aristocratiques et il s'agit d'un État unifié décentralisé. Le pouvoir et le contrôle centralisés y sont moins importants. Les Pays-Bas sont traditionnellement une nation de marchands, ce qui a entraîné le développement d'un système éducatif basé sur l'émancipation et l'éducation des masses, car c'est bon pour les affaires. De plus, l'approche commerçante tend davantage vers l'égalité et une approche gouvernementale basée sur le consensus, et non sur la hiérarchie et le contrôle.

D'autre part, on peut également avancer que le modèle d'emploi public, contrairement au modèle de carrière, ne nécessite pas de préparation spécifique au service public. En outre, le cadre juridique de l'emploi public et privé est de plus en plus similaire.

Vu sous cet angle, l'émergence relativement récente de programmes de stages pour les municipalités semble à première vue contradictoire. Toutefois, ces programmes ne découlent pas tant d'un besoin de préparation spécifique des agents du service public, mais sont plutôt une réponse à un marché du travail posant problème, au sein duquel le secteur public a du mal à rivaliser avec le secteur privé pour le recrutement de jeunes professionnels. C'est également un autre exemple du rapprochement croissant entre secteur public et privé en matière de relations professionnelles. Le stage, en tant que forme de recrutement, s'est avéré une stratégie payante au sein des grandes entreprises, ce n'est donc pas surprenant qu'il en soit de même pour les études continues des agents publics. Les conventions collectives, semblables à ce qui se fait dans le secteur privé, jouent un rôle important dans la définition du droit individuel à se voir appuyé et soutenu dans son développement individuel. Aux Pays-Bas, on considère que les relations professionnelles relèvent de la responsabilité conjointe de l'employeur et de l'employé. L'employeur doit jouer un rôle de parrain, mais on attache également beaucoup d'importance à la responsabilité individuelle de l'employé dans son propre développement. Les municipalités consacrent en moyenne 1,8 % de leur masse salariale aux études. Le budget par agent correspond plus ou moins au budget prévu par les conventions collectives, même si les municipalités les plus grandes ont tendance à dépasser ce budget, tandis que les municipalités plus petites ont tendance à dépenser un peu moins. Le budget annuel moyen est de 1 076 € par agent. Les dépenses réelles sont environ 10 % inférieures.

Les autorités en charge de l'eau investissent plus dans l'éducation et le développement que les municipalités, mais du fait d'une tendance à la baisse des dépenses de ces autorités, cet écart est en train de diminuer.

L'intérêt porté aux études continues par les élus est assez faible, en particulier pour les conseillers. Comme la plupart du temps, ils concilient leur travail de conseiller avec un emploi régulier, ils ont moins de temps à consacrer aux activités éducatives. Les membres des partis politiques nationaux bénéficient des possibilités de suivre certains ateliers ou formations courtes, mais le nombre croissant de conseillers issus de partis locaux n'a pas cette chance.

En revanche, en matière de RH, le développement est très important pour les agents locaux. Il est intéressant de noter qu'aux Pays-Bas, on accorde davantage d'importance au développement personnel qu'à la formation en soi. On cherche énormément à faire correspondre les talents de chaque agent avec les besoins du bureau. Il est pour cela fondamental de reconnaître les talents de chacun et de les développer, ce qui laisse peu de place à des programmes de formation rigides, uniformisés et prédéfinis.

Comme le développement personnel est central, c'est l'employé lui-même qui en est le principal responsable. Ce point est reflété dans la façon dont les conventions collectives décrivent le droit au développement. Cependant, les municipalités, en tant qu'employeurs, savent que le développement est important pour qu'elles restent un organisme dynamique. Elles attachent davantage d'importance au développement des compétences (comportementales) qu'aux connaissances et aux compétences techniques. Les municipalités les plus grandes sont assez autonomes, mais les municipalités les plus petites ont reconnu la nécessité de collaborer à l'échelle régionale pour demeurer des employeurs attractifs pouvant proposer des opportunités de carrière et faciliter le développement personnel de leurs agents.

## RÉFÉRENCES

A+O fonds gemeenten (2012) : Benchmark O&O beleid gemeenten. Tweede meting werkgevers en werknemers. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

A+O fonds gemeenten (2013) : Werk van belang. Competentiebox gemeenten. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

A+O fonds gemeenten (2014) : Personeelsmonitor gemeenten 2014. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

A+O fonds waterschappen (2015) : HR-monitor 2014. Sector waterschappen in beeld. Den Haag, A+O fonds waterschappen.

Blom, J.C.H. (2014). "Nederland sinds 1830", in Blom, J.C.H. & Lamberts, E. (Eds.) (2014) : Geschiedenis van de Nederlanden, Amsterdam, Prometheus, Bert Bakker) : 381-451.

Blom, J.C.H. & Lamberts, E. (Eds.) (2014) : Geschiedenis van de Nederlanden, Amsterdam, Prometheus, Bert Bakker.

Breeman, G.E., Van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (Eds.) (2015) : De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief, Bussum, (5th ed.), Coutinho.

Derksen, W., & Schaap, L. (2010) : Lokaal bestuur, (6th ed.). Dordrecht, Convoy.

De Jager de Lange, A., Flos, B.J. & Van Rens, B. (2014). Nationaal raadsledenonderzoek 2014. Nijmegen, Daadkracht.

De Koster, Y. (28 février 2014). "Scholing is niet zaligmakend.", in Binnenlands Bestuur. Den Haag.

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2014, 4 februari): Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), Den Haag, 32 550 A.

EP-Nuffic. (2015). The Dutch education system described. Den Haag

Havekes, H., Koster, M., Dekking, W., Uijterlinde, R., Wensink, W. & Walkier, R. (2015). Water besturen. Het Nederlandse waterschaps-model. Den Haag, Unie van waterschappen.

Kessels, J. & Poell, R. (2011). Handboek human resource development. Organiseren van het leren. Houten, Bohn Stafleu van Loghum.

Koning, K. (2012). Samenwerking aan mobiliteit in de regio. Den Haag, A+O fonds gemeenten.

Lanting, B.B.B. (Ed.) (2014) : Inleiding Nederlands ambtenarenrecht, (4th ed.), Amsterdam, Boom.

Loga (2013, January 9): Invoering individueel loopbaanbudget. Ledenbrief. Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector (2015): Trends & cijfers. Werken in de publieke sector 2015. Den Haag.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2016): Monitor arbeidsmarkt april 2016. Den Haag.

Raadschelders, J.C.N. (1995) : "De historische ontwikkeling van de bureaucratie in Nederland (1795-1970)", in Gosman, J.G. (Ed.). Het compendium voor politiek en samenleving, Leiden, Parlementair documentair centrum van de universiteit Leiden. [https://www.politiekcompendium.nl/id/vh4vam3xnczk/de\\_historische\\_ontwikkeling\\_van\\_de](https://www.politiekcompendium.nl/id/vh4vam3xnczk/de_historische_ontwikkeling_van_de)

Raadschelders, J.C.N. & Toonen, Th.A.J. (Eds.) (1993). Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling, Hilversum, Verloren.

# LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

---

LES EXEMPLES DES  
SYSTÈMES D'EMPLOI  
D'ÉTATS UNITAIRES

---

## LE CAS DE L'ANGLETERRE



# PRATIQUES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS EN ANGLETERRE

*Par Dr. R.K. Auluck, Associate Head of School, Coventry Business School,  
Coventry Université*

## INTRODUCTION

Cet article vise à examiner la gamme et les types de pratiques de formation et de perfectionnement dans les collectivités locales en Angleterre, en s'intéressant plus particulièrement à la situation au cours de la dernière décennie. Dans un premier temps, cet article présentera brièvement les collectivités locales en Angleterre ainsi que leur rôle et leurs fonctions. Il examinera ensuite le concept de la formation et du perfectionnement, en particulier en ce qui concerne les collectivités locales. Il traitera plus particulièrement du type de formation et de perfectionnement qui prévaut généralement dans les collectivités locales et des besoins qu'il vise à satisfaire. L'article étudie à la fois la formation et le perfectionnement des fonctionnaires des collectivités locales et des membres élus (titulaires de mandats politiques dans les collectivités locales). Il identifie également les prestataires de cette offre de formation et de perfectionnement, et formule des recommandations sur les besoins actuels et futurs des collectivités locales en termes de renforcement des capacités.

## LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ANGLETERRE

Il existe une variété de termes, dont certains sont interchangeable, pour décrire les administrations locales en Angleterre. On parle notamment de collectivités locales, d'autorités locales, de communes, de conseils, etc. Compte tenu des limites de cet article, celui-ci ne s'attardera pas sur l'examen de ces termes et, pour des raisons pratiques, utilisera les concepts de collectivités locales, d'autorités locales et de conseils et considérera ces trois termes comme étant très proches. Les collectivités locales seront traitées comme une vaste structure sectorielle qui se distingue de l'administration centrale dans la mesure où elle se consacre à la fourniture de services publics au niveau local. Les termes « *autorité locale* » et « *conseil* » sont considérés comme étant largement interchangeable et sont utilisés pour désigner l'organisme public individuel propre à un secteur géographique responsable des priorités locales en matière de politiques publiques ainsi que de l'administration et de la prestation de services publics.

En 2017, l'Angleterre compte 353 autorités locales (conseils) et dans certaines parties de l'Angleterre, il existe deux niveaux d'administration locale, à savoir les conseils de comté et les conseils de district, d'arrondissement ou municipaux. Dans d'autres parties de l'Angleterre, il n'existe qu'un seul niveau (unitaire) d'administration locale qui fournit tous les services locaux. Dans ces cas-là, les trois principaux types de collectivités locales sont :

- les autorités unitaires dans les comtés ;

- les arrondissements de Londres ;
- les districts métropolitains.

Il y a :

- les districts métropolitains (36) ;
- les arrondissements de Londres (32) plus la ville de Londres ;
- les autorités unitaires (55) plus les îles Scilly ;
- les conseils de comté (27)
- les conseils de district (201)

Des informations supplémentaires sur la taille des conseils, la taille des circonscriptions électorales et le nombre de membres élus pour ces autorités locales sont résumées dans l'ensemble des données disponibles sur le site web de la *Local Government Boundary Commission for England*.

Les autorités locales en Angleterre sont responsables de l'administration d'une grande variété de fonctions et de services. Parmi ceux-ci figurent l'éducation, la santé publique, la protection de l'environnement et des consommateurs, les services sociaux, les logements sociaux d'urgence, les routes locales, les demandes d'aménagement, la délivrance des licences des taxis et des établissements qui vendent de l'alcool, la collecte et l'élimination des déchets et le développement économique local.

La prestation de ces services repose sur l'efficacité des collectivités locales et la prestation de services de premier plan en conformité avec les priorités stratégiques et les normes de service nationales et locales. Plus spécifiquement, différents types d'autorités locales sont responsables des types de services suivants :

### Conseils de comté

Ces derniers sont responsables de services dans l'ensemble d'un comté ou d'une région, tels que :

- l'éducation ;
- les transports ;
- l'urbanisme ;
- la sécurité incendie et la sécurité publique ;
- l'aide sociale ;
- les bibliothèques ;
- la gestion des déchets ;
- les normes commerciales.

## Conseils de district, d'arrondissement et municipaux

Ils couvrent une zone géographique plus petite que les conseils de comté et sont généralement responsables de services tels que :

- la collecte de déchets ;
- le recyclage ;
- le recouvrement des impôts locaux ;
- le logement ;
- les demandes d'aménagement.

## Autorités unitaires, arrondissements de Londres et districts métropolitains

Dans certaines parties de l'Angleterre, il n'existe qu'un seul niveau d'administration locale qui fournit tous les services locaux mentionnés ci-dessus. À Londres et dans les zones métropolitaines, certains services tels que la sécurité incendie, la police et les transports publics, sont fournis par le biais d'« autorités conjointes ».

## Conseils paroissiaux, communaux et municipaux

Ils opèrent à un niveau inférieur à celui des conseils de district et d'arrondissement et dans certains cas, des autorités unitaires. Ils ont tendance à se concentrer sur l'appui à la fourniture de services et à des enjeux très locaux, tels que la création de lotissements, d'horloges publiques, d'abribus, de maisons de quartier, d'aires de jeux et d'équipements de jeux, l'octroi de subventions pour aider les organisations locales et des consultations sur les aménagements des quartiers. De plus, ils ont le pouvoir d'imposer des amendes forfaitaires pour des infractions publiques telles que l'abandon de déchets, les graffitis, l'affichage illégal et les infractions relatives aux chiens<sup>1</sup>.

## DÉFINITION DES AGENTS PUBLICS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Définir un agent public d'une collectivité locale est un défi étant donné la nature complexe de la prestation de services publics au niveau local. D'après Needham et Mangan (2014), les agents publics locaux seraient, en général, considérés comme ceux qui travaillent dans les institutions des collectivités locales. Cependant, Needham et Mangan soutiennent que la nature de plus en plus mixte et interinstitutionnelle de la prestation de nombreux services publics locaux signifie que de nombreux prestataires de services publics travaillent dans des organisations à but lucratif ou non lucratif en dehors des structures formelles d'emploi des collectivités locales (Needham et Mangan, 2014). Aux fins du présent article, bien que de manière assez simpliste, on entend par fonctionnaire d'une collectivité locale toute personne qui est employée directement par une autorité locale et qui travaille dans un des types de collectivités locales mentionnés au paragraphe précédent dans le domaine des politiques publiques, de l'administration publique et/ou de la prestation de services publics.

---

1- Gov.UK, 2017, disponible sur <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>).

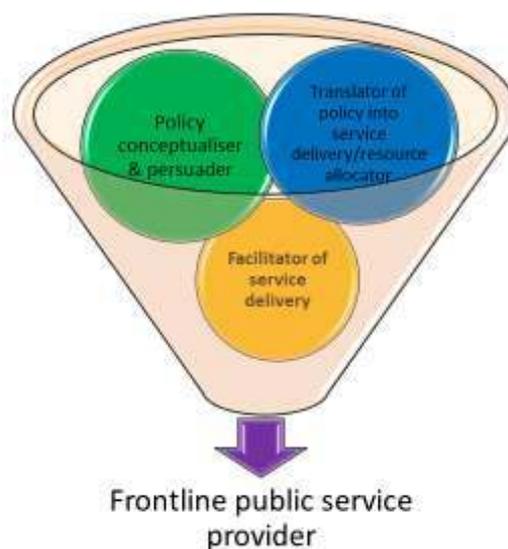
## L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN ANGLETERRE

Les collectivités locales en Angleterre ont été soumises à de vastes et profonds changements et réformes au cours des dernières décennies. Un changement notable, et qui semble avoir pris de plus en plus d'ampleur, est le recadrage apparent du rôle des collectivités locales, qui est passé d'un rôle de « contrôle » à un rôle de « pilotage » et de celui de « fournisseur » de services à celui de « facilitateur » de la prestation de services. Une autre particularité importante des débats récents sur le rôle des collectivités locales a été l'importance croissante accordée à la « gouvernance locale » (Bailey & Woods, 2017), qui a été liée de diverses manières à des tendances plus larges, y compris des pressions changeantes sur la prestation de services locaux, la réduction des ressources du service public, les demandes participatives et la place de la voix des citoyens.

Dans ce contexte, la définition que Needham et Mangan donnent d'un agent public local en tant qu'entrepreneur municipal, assumant un large éventail de rôles et gestionnaire de ressources rares (Needham et Mangan, 2014), semble tout à fait conforme aux fonctions exercées par les agents publics locaux en Angleterre. Parmi les autres aspects du rôle d'agent public du XXI<sup>e</sup> siècle identifiés dans le rapport du même nom figurent l'architecte du système, le navigateur, le courtier, le commissaire, le conteur et le créateur de ressources (Needham et Mangan, 2014). Cela reflète sans aucun doute les principaux aspects du rôle des agents publics locaux dans les autorités locales en Angleterre. Une autre façon de conceptualiser le rôle serait de le considérer d'un point de vue interne (concepteur et défenseur des politiques, traducteur de la politique de prestation de services/distributeur de ressources) et d'un point de vue externe (facilitateur de la prestation de services, fournisseur de services de premier plan).

Figure 1 : les dimensions du rôle d'agent public local

### Dimensions of the local public servant's role



Dans le contexte de l'administration locale, il existe une codépendance dynamique, tangible et intangible et négociée entre les fonctionnaires et les membres élus qui influence, directement et indirectement, les priorités en matière de politiques et de prestation de services. Cela exige des fonctionnaires locaux qu'ils soient compétents dans la gestion de cette « interface relationnelle » (« gestion des politiciens locaux ») et ce n'est pas nécessairement quelque chose qui peut être « enseigné » de façon formelle, mais qui peut très bien être acquis par l'expérience, exploité par la pratique et nourri par un encadrement et un accompagnement planifiés ou occasionnels assurés par des fonctionnaires expérimentés et des cadres de la fonction publique.

Comme mentionné précédemment dans cet article, il est largement reconnu que la prestation de services publics locaux repose de plus en plus sur le travail interinstitutionnel et les partenariats de prestation qui transcendent les frontières organisationnelles et ceci n'est pas sans poser ses propres défis opérationnels. Cela exige également de reconsidérer les notions de « prestataires de services publics locaux », de « capacités » et de « renforcement des capacités ». Une question urgente concernant le renforcement des capacités est la mesure dans laquelle il existe une offre conjointe/commune de formation et de développement professionnel pour les partenaires interinstitutionnels.

Bien qu'il puisse exister un niveau minimum de formation commune, en particulier en ce qui concerne les priorités politiques communes (par exemple, les fonctionnaires locaux participant à une formation conjointe avec les agents de police et les agents de santé locaux sur les services en matière de violence domestique et de protection de l'enfance), cette formation tend à être sporadique et parfois motivée par une crise, c'est-à-dire à la suite d'un examen public d'un événement grave tel que la mort d'un enfant comme Daniel Pelka (Roger, 2013) et d'autres (NSPCC, 2013).

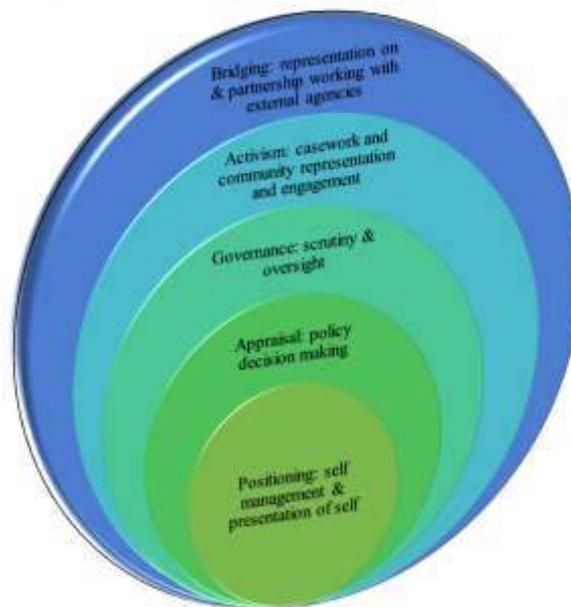
## DÉFINITION DES ÉLUS LOCAUX

Un autre ensemble d'acteurs importants et influents au niveau des collectivités locales sont les politiciens locaux, également connus sous le nom de « membres élus » ou « conseillers ». Dans cet article, le terme « membre élu » est utilisé de façon interchangeable avec le terme « conseiller ». Les membres élus sont les personnes qui ont été élues dans un district ou un territoire particulier pour représenter les résidents de ce territoire en tant que conseiller au conseil de comté, de district ou municipal pendant une période déterminée.

Plusieurs analyses suggèrent que le rôle des élus locaux est vaste et varié. Une façon de conceptualiser ce rôle est présentée à la figure 2. Elle identifie les dimensions clés du rôle du conseiller comme étant le rapprochement (représentation et partenariat avec des organismes externes), l'activisme (travail social et représentation et engagement communautaire), la gouvernance (examen et surveillance), l'évaluation (prise de décisions politiques) et le positionnement (autogestion et présentation de soi).

Figure 2 : un cadrage du rôle des conseillers

Figure 2: A Framing of the Role of Councillors



La plupart de ces éléments sont repris dans le rapport « *The 21<sup>st</sup> Century Councillor* » (Parker et al, 2014) qui examine l'éventail des rôles que les conseillers en Angleterre sont tenus d'assumer, les capacités connexes et les types de formation nécessaires pour soutenir ces capacités. Le rapport traite de la façon dont les changements dans la fonction publique influent sur les membres élus des administrations locales en Angleterre. Il souligne que, à l'instar des agents publics locaux, les rôles et les compétences des conseillers changent en réponse à un certain nombre de défis, dont l'austérité, le transfert des responsabilités et l'évolution des attentes des citoyens. Parker et al (2014) indiquent que les membres élus des autorités locales ont les rôles suivants :

- représentant politique : faire le lien avec la communauté et représenter tout le monde équitablement, en équilibrant les préoccupations locales avec les priorités plus larges du conseil et avec les exigences politiques du manifeste du groupe ;
- défenseur de la communauté : impliquer des personnes d'origines, de cultures et de valeurs différentes et avoir la confiance nécessaire pour s'exprimer librement et défier le pouvoir exécutif ;
- leader communautaire : soutenir les projets et initiatives au niveau local et encourager la participation ;
- transformateur de services : comprendre comment les collectivités locales fonctionnent et être en mesure de demander des comptes aux fournisseurs de services, de travailler en partenariat et d'utiliser les connaissances de manière stratégique ;
- façonneur du territoire : identifier les priorités et travailler avec les agents publics et les fournisseurs de services pour traiter les problèmes locaux et gérer les budgets délégués ;

- champion de la connaissance : le conseiller en tant que source principale de renseignements locaux circulant entre la communauté et le conseil.

Conformément à ces fonctions, le rapport *The Role of Councillors: Report of an inquiry* (LGiU, 2007) du *All Party Parliamentary Local Government Group* souligne le rôle vital des conseillers en tant que champions de la communauté, en allant au-delà des services du conseil pour agir plus largement en tant que défenseurs de leur quartier et de ses résidents. Entre autres observations, ce rapport soutient qu'il est essentiel que les conseillers disposent d'un bon niveau de formation pour développer leurs compétences et les connaissances dont ils ont besoin, et qu'il devrait y avoir un niveau minimum de formation auquel chaque conseiller devrait avoir droit. Le rapport recommande en outre que tous les conseils veillent à ce que les conseillers aient accès à des événements régionaux et nationaux, y compris des conférences, des séminaires et à un large éventail de méthodes d'apprentissage et de développement professionnel. La mesure dans laquelle cela se produit est discutable et dépend, entre autres facteurs, des budgets de formation au niveau local.

Un autre point à noter est que la pratique des gouvernements locaux est constamment examinée par le public et les médias, et il existe une hypothèse de base largement acceptée selon laquelle le public est en droit d'attendre une conduite irréprochable de la part de tous ceux qui travaillent pour et dans les gouvernements locaux, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de politiciens élus locaux. Il a été suggéré que le public est en droit de s'attendre à un niveau de conduite encore plus élevé de la part des membres élus. Johnston soutient que le public juge les actions de manière plus critique lorsqu'elles sont exécutées par des personnes agissant dans le cadre de fonctions publiques que par des personnes agissant dans un cadre purement privé (Johnston, 1991) et que de tels jugements peuvent influencer la confiance du public dans l'administration locale et ceux qui y travaillent ou y assument un rôle représentatif. Toutefois, « *la perception de l'intégrité des titulaires d'une charge publique semble, en bref, être étroitement liée au mépris général et à la méfiance des représentants élus et nommés* » (Newell, 2008, cité dans Allen & Birch 2011 p.64).

Cela suggère que la performance et la conduite de ceux qui travaillent dans l'administration locale sont des facteurs essentiels pour déterminer le niveau de confiance des citoyens et des utilisateurs de services à l'égard de l'institution et des détenteurs de rôles connexes. Cela ajoute encore plus de poids au bien-fondé d'investir dans la formation et le perfectionnement des agents, des fournisseurs de services et des membres élus afin de s'assurer que leur capacité et leur conduite sont professionnelles et irréprochables.

Une partie du problème tient au fait que l'entrée dans les collectivités locales en Angleterre pour les membres élus est différente de celle des fonctionnaires. Les fonctionnaires des collectivités locales sont généralement recrutés et sélectionnés pour un emploi par le biais d'une procédure structurée comportant des critères clairs visant à évaluer les capacités dans le cadre du processus de sélection. Pour les fonctionnaires des collectivités locales, ce processus peut inclure un entretien formel et un test de compétences (exercices de mise en situation, exercices de résolution de problèmes, évaluations psychométriques et centres d'évaluation), et est généralement supervisé par un service ou une unité centrale des ressources humaines. Les membres élus peuvent prendre part à la sélection et/ou à la ratification de la nomination dans le cadre de nominations à des postes de haut niveau. Les personnes qui participent aux processus de sélection sont habituellement tenues de suivre un certain type de formation obligatoire sur le recrutement et la sélection afin de garantir la conformité aux règlements en matière d'emploi.

Le processus de recrutement et de sélection des membres élus est différent et échappe au contrôle et à l'influence de l'unité ou du service des ressources humaines des collectivités locales. C'est généralement le parti politique qui sélectionne ses candidats (chaque parti politique a ses propres méthodes d'identification, de recrutement et de sélection des candidats potentiels) qui peuvent ou non être fondées, uniquement ou même partiellement, sur la capacité de la personne à « faire le travail ». Les « gardiens » du parti politique en ce qui concerne la sélection des candidats peuvent très bien prendre en compte un éventail plus large de facteurs tels que la loyauté envers le parti ou la loyauté envers une section spécifique du parti (« suivre la ligne du parti »), l'engagement dans la campagne et l'expérience en la matière, et ainsi de suite, en plus des compétences liées au rôle.

Sur ce dernier point, il est intéressant de noter que certains partis politiques ont tenté d'adopter une approche solide pour la sélection des candidats et d'inclure, en plus d'un entretien devant un jury, une série d'études de cas écrites conçues pour identifier comment les candidats abordent une série de problèmes qu'un membre élu pourrait rencontrer couramment dans son rôle au sein de la collectivité locale. Cela permet d'évaluer, dans une certaine mesure, la compréhension qu'ont les candidats potentiels du rôle qui leur incombe et des capacités correspondantes.

Cela étant dit, cela ne garantit pas que tous ceux qui assument des rôles en tant que membres élus disposent d'un ensemble commun de compétences et de capacités de base. C'est pourquoi la formation et le perfectionnement jouent un rôle vital en veillant à ce qu'ils bénéficient au moins d'un soutien élémentaire pour développer et/ou renforcer certaines compétences et connaissances de base afin de leur permettre de remplir convenablement leurs fonctions.

## DÉFINITION DE LA FORMATION ET DU PERFECTIONNEMENT

Les définitions de la formation et du perfectionnement (Stewart et Cureton, 2014 ; Harrison, 2009 ; Garavan, 1997 ; Buckley et Caple, 2010) ont fait l'objet d'un débat considérable pendant de nombreuses décennies. Cela comprend des comparaisons entre « formation » et « apprentissage », apprentissage formel et informel, apprentissage planifié, intentionnel et fortuit, apprentissage en milieu de travail et apprentissage en dehors du lieu de travail (Sambrook, 2006 ; Maor, 2010) et ainsi de suite. Cet article ne traitera pas de ce sujet déjà bien exploité, si ce n'est pour souligner que l'apprentissage n'est pas lié à une méthode ou à un processus spécifique ou à un moment ou endroit précis et peut s'effectuer à l'intérieur et à l'extérieur du lieu de travail.

Dans cet article, l'apprentissage, la formation et le perfectionnement seront traités comme synonymes et considérés comme toute activité ou processus visant à renforcer ou à améliorer les connaissances, les compétences et/ou, plus largement, les capacités d'un employé ou d'un groupe d'employés ou d'une organisation. Les activités qui entrent dans cette catégorie sont nombreuses et variées et comprennent des ateliers en présentiel animés par des instructeurs/formateurs, des séminaires, une formation en entreprise, un encadrement par des supérieurs directs ou des pairs ou des experts externes, des cours en ligne, un apprentissage numérique, un apprentissage mixte (par exemple, une formation animée par un formateur combinée avec un apprentissage en ligne) et des cours pédagogiques formels sanctionnés par un diplôme (CIPD, 2015).

Il est clairement établi que la réussite et l'efficacité de l'organisation dépendent des compétences et des aptitudes du personnel (Garavan, 1997 ; Stewart & Cureton, 2014 ; CIPD, 2015). Il est également largement reconnu que la formation et le développement professionnel sont essentiels au renforcement et à l'amélioration des compétences et des capacités du personnel (Harrison, 2009), quels que soient le secteur, la taille ou la situation géographique de l'organisation. Cette affirmation est valable pour ceux qui travaillent dans les collectivités locales, qu'il s'agisse d'agents publics locaux ou d'élus locaux.

## FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il convient de noter que la formation et le perfectionnement des fonctionnaires des collectivités locales et des conseillers des collectivités locales en Angleterre sont décentralisés vers les différentes autorités locales. Dans l'ensemble, il n'y a pas de dispositions coordonnées au niveau national ou régional sauf lorsqu'elles font partie de la formation professionnelle des spécialistes des collectivités locales, tels que les enseignants ou les travailleurs sociaux. Hormis les exceptions mentionnées, il y a peu d'uniformité dans l'offre de formation des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les types de formation offerts aux agents publics locaux et aux conseillers locaux, la durée et le mode de formation, et les prestataires de formation (que la formation soit dispensée en interne ou externalisée). Il est donc difficile d'établir des comparaisons directes entre les différents secteurs.

Certains rapports donnent un aperçu utile des aspects importants et pertinents des pratiques du personnel dans les institutions des collectivités locales en Angleterre. Cela comprend l'enquête sur le personnel des collectivités locales qui est menée chaque année par l'équipe de recherche et d'information de la *Local Government Association (LGA)*. Aux fins de cet article, il convient d'examiner les conclusions du rapport de l'enquête sur le personnel des collectivités locales de mars 2015 (LGA, 2015). Ces conclusions sont fondées sur un taux de réponse global de 43 % (153 conseils des collectivités locales). Le taux de réponse le plus élevé a été enregistré dans les districts métropolitains (38 %/76 conseils) et le plus faible dans les districts de comté (36 %/16 conseils). Les chiffres mentionnés incluent le personnel de soutien scolaire, mais excluent les enseignants et les enquêtes précédentes peuvent être consultées sur le site web de la LGA.

Selon le rapport de l'enquête sur le personnel des collectivités locales de 2015 (LGA, 2015) :

1. Le montant brut médian des dépenses de formation par employé à temps plein était de 134 £ ;
2. Le montant brut médian des dépenses de formation des membres élus (conseillers) par conseiller était de 91 £ ;
3. En moyenne, 0,8 jour par employé a été consacré à la formation en dehors du lieu de travail ;
4. Le manque de capacités ou de compétences et la priorité en matière de compétences les plus courants dans l'ensemble de l'Angleterre ont été rapportés comme étant en relation avec la commercialisation ;

5. Le taux de roulement moyen médian était de 13 % et le taux de vacance moyen médian était de 7 % ;
6. 93 % des répondants ont indiqué que leur conseil avait pour politique d'accroître la flexibilité du travail ;
7. En moyenne, 3,8 % des jours de travail ont été perdus pour cause de maladie, soit 8,5 jours par employé à temps plein ;
8. Les causes courantes d'absence pour cause de maladie étaient le stress, la dépression, l'anxiété, la santé mentale et la fatigue (22 % des jours perdus) ;
9. 71 % des conseils ont déclaré utiliser le « temps passé en service » comme système de progression de la rémunération individuelle pour la majorité du personnel ;
10. Au total, 44 % des conseils ont déclaré avoir mené un sondage sur l'engagement des employés.

Il est intéressant de faire quelques observations sur ces données. Pour commencer, il est admis qu'une comparaison directement équivalente des dépenses de formation est problématique étant donné que certains chiffres des dépenses de formation incluent le coût direct de l'offre de formation (par exemple le coût des formateurs, des installations, etc.) et le coût indirect pour l'organisation du fait de l'absence des salariés pendant la formation, tandis que d'autres pourraient inclure uniquement les coûts directs de la formation.

Bien qu'il ne soit pas possible d'être précis sur le niveau total des dépenses annuelles consacrées aux activités de formation et de perfectionnement au Royaume-Uni (Keep 2005), selon le rapport de l'enquête sur l'investissement dans la formation de 2015 de la Commission britannique pour l'emploi et les compétences (UKCES), le Royaume-Uni a consacré 45,4 milliards de livres sterling à la formation des employés. Il s'agit d'une augmentation de 6 % par rapport aux 43 milliards de livres sterling dépensés en 2013 et de 4 % par rapport à 2011 (43,8 milliards de livres sterling).

Le rapport indique que, pour l'ensemble du Royaume-Uni, l'investissement total des employeurs dans la formation équivalait à environ 2 610 £ par personne formée et 1 640 £ par employé (UKCES, 2016). Le chiffre pour l'Angleterre était un investissement global dans la formation de 39 milliards de livres sterling en 2015, soit une augmentation de 6 % par rapport aux dépenses équivalentes en 2013. Plus précisément, les dépenses déclarées en Angleterre en 2015 par employé formé s'élevaient à 2 700 £ et les dépenses par employé s'élevaient à 1 700 £.

Tableau 1 : Niveaux de dépenses pour la formation des employés au Royaume-Uni et en Angleterre en 2013 et 2015.

	2013	2015				
Région	Total	Dépenses par employé formé	Dépenses par employé	Total	Dépenses par employé formé	Dépenses par employé
Royaume-Uni	43 Md £	2,6 k £	1,6 k £	45,4 Md £	2,6 k £	1,6 k £
Angleterre	36,4 Md £	2,6 k £	1,6 k £	39 Md £	2,7 k £	1,7 k £

(Source : rapport de l'enquête sur l'investissement dans la formation de 2015 de la Commission britannique pour l'emploi et les compétences, mars 2016, disponible à l'adresse : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/525452/UKESS\\_2015\\_Investment\\_in\\_Training\\_May\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/525452/UKESS_2015_Investment_in_Training_May_.pdf))

Il convient de noter que ce dernier chiffre pour l'ensemble de l'Angleterre, celui de 1 700 £ par employé, est sensiblement plus élevé que les dépenses médianes déclarées dans les collectivités locales de 134 £ par employé (tableau 2) et de seulement 91 £ par conseiller (tableau 3).

Tableau 2 : Niveaux de dépenses pour la formation des employés dans les collectivités locales en Angleterre en 2015

Dépenses brutes de formation par employé d'une collectivité locale			
Réponse	District de comté	Unique/niveau supérieur	Angleterre
Moyenne £	223	111	172
Moyenne £	199	89	134
Base	69	58	127

(Base : totalité des répondants (127) - (Source : LGA, enquête sur le personnel des collectivités locales 2014/15, mars 2015))

Tableau 3 : Niveaux de dépenses pour la formation des membres élus dans les collectivités locales en Angleterre en 2015

Dépenses brutes de formation pour le développement professionnel des membres élus par conseiller			
Réponse	District de comté	Unique/ niveau supérieur	Angleterre
Moyenne £	79	167	123
Moyenne £	68	135	91
Base	58	58	116

Base : totalité des répondants (116)

(Source : LGA, enquête sur le personnel des collectivités locales 2014/15, mars 2015)

Le rapport de l'enquête sur le personnel de la LGA (2015) indique que pour les 48 conseils en Angleterre qui ont répondu à la question, le nombre médian de jours de formation en dehors du lieu de travail par employé était de 0,8 et le chiffre moyen était de 1,0.

## FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DES FONCTIONNAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Après avoir examiné le niveau des dépenses de formation dans les collectivités locales, il convient d'examiner les compétences et les capacités spécifiques dont les agents publics locaux ont besoin pour satisfaire aux exigences de leur rôle dans les collectivités locales à l'heure actuelle et à l'avenir. Selon un rapport de la LGA (LGA, 2015), et dans le contexte de l'évolution des exigences imposées aux agents publics locaux, les trois principales lacunes en matière de compétences des collectivités locales en Angleterre ont été identifiées comme « le soutien à la commercialisation » (77 %), « le soutien à la numérisation/utilisation de la technologie » (68 %) et « la gestion des performances » (63 %). Les trois priorités en matière de compétences en Angleterre étaient « soutenir la commercialisation » (48 %), « gérer le changement » (47 %) et « gérer la performance » (44 %) - voir le tableau 4.

Tableau 4 : Lacunes et priorités en matière de capacités/compétences dans les collectivités locales en Angleterre en 2015

Lacunes et priorités en matière de capacités/compétences dans les collectivités locales en Angleterre en 2015 (LGA, 2015).				
Capacités/Compétences	Lacune %	Rang	Priorité %	Rang
Soutien à la commercialisation	77	1	48	1
Soutien à la numérisation/ l'utilisation de la technologie	68	2	40	4
Gestion des performances	63	3	44	3
Gestion et repérage des talents	63	4	28	6
Encadrement et tutorat du personnel	63	5	31	5
Gestion du changement	62	6	47	2
Motivation du personnel	50	7	18	8
Engagement du personnel	49	8	27	7
Recrutement du personnel	31	9	17	9
Compréhension de l'égalité et de la diversité	27	10	16	10
Base : totalité des répondants	134	153		

(Source : LGA, enquête sur le personnel des collectivités locales 2014/15, mars 2015)

Il n'est pas surprenant que le « *soutien à la commercialisation* » ait été identifié comme une lacune en matière de capacités et un domaine prioritaire pour le perfectionnement dans les collectivités locales, étant donné la reconnaissance croissante dont les conseils ont besoin pour devenir plus astucieux sur le plan commercial afin de maintenir des niveaux appropriés de prestation de services face à la diminution des ressources. Le remaniement des modèles de prestation de services dans le cadre d'un programme plus large de transformation des services est devenu une caractéristique importante pour la plupart des autorités locales en Angleterre au cours de la dernière décennie. Par exemple, en accord avec la tendance générale des collectivités locales en Angleterre, et en réponse aux réductions significatives et continues des dépenses publiques et à l'impératif d'avoir et de maintenir un « budget équilibré », le programme de transformation du *Coventry City Council* a radicalement restructuré et remodelé les canaux de prestation de services du conseil.

Dans le cadre de ce processus, la plupart des autorités locales, sinon toutes, explorent les moyens de fournir des services de manière plus rentable, y compris la sous-traitance, l'externalisation et les partenariats interinstitutionnels. L'efficacité de la mise en service et de la fourniture de services est devenue une capacité importante au sein des autorités locales. En outre, dans le cadre d'un programme commercial plus large, de nombreuses autorités locales en Angleterre ont envisagé des possibilités de générer des revenus par l'investissement. Par exemple, certaines autorités locales ont conclu des partenariats commerciaux communs avec des entreprises du secteur privé de manière à pouvoir générer un retour sur investissement. Tout cela est conforme au besoin identifié de développement des capacités de « commercialisation ».

Le « soutien à la numérisation/l'utilisation de la technologie » est également identifié comme une lacune importante en matière de capacités et un besoin de développement. Encore une fois, cela n'est pas surprenant étant donné les progrès technologiques et les pressions exercées sur les autorités locales pour trouver des moyens plus rationnels et plus efficaces de fournir des services. Les autorités locales, comme d'autres organisations dans d'autres secteurs, ont exploré les possibilités d'exploiter la technologie dans le cadre des processus de gestion interne et des priorités de prestation de services externes.

Par exemple, les utilisateurs de services sont encouragés à recourir aux services publics en ligne dans divers domaines, notamment pour payer des services en ligne (par exemple, les impôts locaux, la collecte des ordures et des déchets), pour signaler des problèmes (ex. : les décharges sauvages, les comportements antisociaux, les préoccupations en matière de santé et de sécurité des consommateurs), pour déposer une pétition ou encore pour demander des services (ex. : demandes d'aménagement, services sociaux pour adultes).

La « gestion des performances » est identifiée comme une autre lacune et priorité importante en matière de capacités, ce qui, là encore, n'est pas surprenant. L'ensemble du secteur des collectivités locales a souffert d'une réduction significative des ressources et des fonds alloués par l'administration centrale. Cela s'est ajouté à la pression exercée sur les autorités locales pour qu'elles fournissent des services de qualité qui répondent aux besoins des citoyens, en particulier des usagers vulnérables, tout en retardant la création de structures de gestion et en réduisant de manière générale le nombre d'employés.

Devoir fournir des services publics de haute qualité, en temps utile et centrés sur l'utilisateur avec de moins en moins de ressources a fait que la gestion des performances est devenue encore plus impérieuse pour les autorités locales. La devise bien utilisée « fournir plus avec moins » reconnaît que les collectivités locales doivent faire face à l'augmentation continue de la demande de services face à une diminution simultanée du niveau des ressources disponibles.

Un autre point à noter est le nombre d'absences pour cause de maladie déclaré et les motifs évoqués dans les autorités locales. Le rapport de la LGA (LGA, 2015) souligne que la principale cause de maladie a été le stress, la dépression, l'anxiété, la santé mentale et la fatigue (22,2 %). Dans ce contexte, il est intéressant de noter que certains conseils investissent dans la formation sur le mieux-être, le bien-être et la résilience individuelle.

## FORMATION ET PERFECTIONNEMENT DES MEMBRES ÉLUS EN ANGLETERRE

Pour en venir brièvement à la formation et au perfectionnement des membres élus des collectivités locales en Angleterre, on dispose de peu de données sur leurs besoins en matière de développement et de capacités et sur les types de formation qu'ils reçoivent. Le rapport « *The 21st Century Councillor* » (Parker et al, 2014) examine les types de formation nécessaires et note que les compétences de collaboration et de leadership deviennent de plus en plus importantes pour les conseillers dans leurs divers rôles.

La plupart des conseils ont un budget pour le perfectionnement des conseillers, qui comprend souvent une formation initiale pour les conseillers nouvellement élus, une formation obligatoire comme la formation sur la sécurité et une formation spécialisée pour ceux qui siègent à divers comités, y compris les comités quasi judiciaires comme le Comité des licences et de la réglementation et le Comité d'urbanisme. Des formations de développement professionnel et personnel plus génériques sont également disponibles en interne et auprès de divers prestataires externes, notamment de la Local Government Association et de la LGIU, ainsi qu'auprès d'une multitude d'autres prestataires de formation.

Il semble que les bonnes pratiques comprennent non seulement la possibilité d'assister à des activités de formation et de perfectionnement axées sur les besoins des conseillers, mais aussi l'examen individuel des besoins de formation et de perfectionnement, et l'élaboration de plans de développement personnel individuels pour les conseillers (LGIU, 2007). Le rapport sur le rôle des conseillers (LGIU, 2007) souligne une série d'exemples intéressants de différents types de formation et de perfectionnement des conseillers fournis par les conseils. Parmi ces exemples figure le programme d'aide au développement du conseil de Kirklees, qui comprend :

- des profils de rôles reposant sur des cadres de compétences et de connaissances, qui servent de base aux discussions sur le développement personnel ;
- un plan de développement personnel pour chaque conseiller ;
- un programme flexible d'activités de développement ;
- une formation initiale sur mesure pour les nouveaux conseillers et ceux qui reprennent leurs fonctions.

La stratégie de développement des membres élus du conseil de comté de Staffordshire comprend des plans de développement personnel (PDP) réalisés par ses 62 membres. Le chef du conseil a élaboré un PDP à l'aide d'un entretien avec un pair externe, puis les membres du Cabinet et les présidents des comités d'examen transmettent les entretiens à tous les conseillers afin de s'assurer qu'ils ont tous un programme de développement des compétences et des connaissances en fonction de leur propre évaluation de leurs besoins.

Le Conseil municipal de Carlisle dispose d'un groupe de travail multipartite sur l'apprentissage et le perfectionnement des membres élus qui a conçu un programme de formation complet, comprenant des modules spécifiques sur le rôle représentatif des conseillers. Il existe un fonds attribué aux groupes politiques afin que chaque conseiller puisse disposer d'une offre de formation sur mesure. Tous les membres élus font l'objet d'une évaluation annuelle de leur développement personnel et peuvent bénéficier d'un tutorat.

En plus de la formation professionnelle interne des membres élus, un certain nombre d'autorités locales permettent aux conseillers municipaux d'accéder à une variété de programmes de développement non agréés ainsi qu'à des qualifications de premier cycle et de cycles supérieurs dans le domaine de la gouvernance locale (LGiU, 2007). A titre d'exemple, le programme de développement des membres élus du conseil de l'arrondissement de Halton a obtenu le prix de l'Institute of Leadership and Management (ILM) et le programme du conseil municipal de Liverpool a été mis sur pied en partenariat avec l'université de Chester, ce qui a conduit à la remise d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Parallèlement, l'organisme national, le LGiU (Local Government Information Unit) offre un large éventail d'activités de formation et de développement pour les conseillers, dont les suivantes :

- Compétences pour des conseillers efficaces ;
- Compétences de leadership communautaire pour les conseillers municipaux ;
- Parler en public avec assurance ;
- Capacités d'influence ;
- Encadrement ;
- Efficacité personnelle, communication interpersonnelle et comportement ;
- Résilience individuelle des membres élus ;
- Sécurité personnelle des conseillers municipaux ;
- Lecture rapide et mémorisation ;
- Résilience : avoir des conversations difficiles et annoncer de mauvaises nouvelles ;
- Groupes résilients, cohésion interpersonnelle et de groupe ;
- Gestion du temps et stratégies d'adaptation.

Un autre exemple est celui de la Local Government Association (LGA) qui organise un cours résidentiel modulable de longue durée à l'intention des conseillers supérieurs, couvrant divers aspects du leadership, de l'engagement communautaire et de l'autogestion.

## **PRESTATAIRES DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

En ce qui concerne les prestataires de formation, les conseils disposeront d'un certain niveau de formation en entreprise. Parallèlement, il existe une variété de prestataires de formation, notamment la Local Government Association, LGIU, SOLACE, les universités et un plus large éventail de prestataires de formation indépendants. Les conseils peuvent directement faire appel à des prestataires de formation externes ou, en particulier pour les formations à forte valeur ajoutée, lancer un appel d'offres pour la formation.

Par exemple, l'Université Coventry a été invitée à concevoir et à dispenser un court programme de cinq jours de formation au développement du leadership non sanctionné par un diplôme (non agréé) pour les agents supérieurs de la fonction publique locale du conseil de l'arrondissement de Scarborough et, par ailleurs, a également organisé un cours agréé d'un an sur les questions juridiques et de gouvernance pour les membres élus du conseil municipal de Coventry.

## ÉVALUATIONS DE L'IMPACT DE LA FORMATION DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

De toute évidence, il est important d'évaluer l'impact de tout investissement dans la formation et le perfectionnement afin de comprendre dans quelle mesure cette offre a été adaptée à l'objectif visé et a donné les résultats escomptés en termes de renforcement durable des connaissances et des capacités des bénéficiaires. Il existe un vaste débat de longue date sur les divers mécanismes et outils de mesure et d'évaluation de l'apprentissage (Blume et al, 2010 ; Getha-Taylor et al, 2015). Cependant, dans la pratique, les organisations, et en particulier les autorités locales, compte tenu de la diminution constante de leurs ressources et des faibles dotations budgétaires pour la formation et le perfectionnement, ont tendance à être limitées dans leur capacité à évaluer l'impact de l'offre de formation et de développement. Dans ces conditions, il est difficile de se prononcer sur la mesure dans laquelle l'offre de formation et de développement des autorités locales contribue au développement durable des connaissances et/ou des compétences.

De même, les études empiriques sur l'évaluation systématique de l'offre de formation dans les collectivités locales sont limitées. Les premières études sur les évaluations des formations comprennent l'étude de Dawson sur l'égalité des chances en matière de formation dans les collectivités locales de Londres (Dawson, 1995). Une des principales caractéristiques de cette étude est qu'elle a adopté une « approche d'enquête coopérative » et que les formateurs des autorités locales ont été engagés comme des participants actifs plutôt que comme des bénéficiaires passifs de l'évaluation.

## CONCLUSION

Les autorités locales en Angleterre sont confrontées à des défis sans précédent en termes de prestation de services locaux et d'équilibre budgétaire. Il y a eu une réduction importante et généralisée du nombre d'agents publics locaux, ce qui, conjugué aux réductions importantes du financement des collectivités locales, a mis le secteur à rude épreuve. Étant donné les pressions exercées sur ceux qui restent au sein des collectivités locales pour qu'ils gèrent les demandes croissantes de prestation de services avec de moins en moins de ressources (ressources financières et humaines), la formation et le perfectionnement des agents publics locaux prennent encore plus d'importance. En outre, le fait que la responsabilité de la formation et du perfectionnement des fonctionnaires est décentralisée et qu'il s'agit d'une considération locale peut être considéré comme un aspect positif, dans la mesure où cela permet une flexibilité locale qui s'adapte et répond aux demandes locales.

Cela peut également être considéré comme un risque potentiel lorsqu'il existe un besoin limité de formation obligatoire en dehors des bases telles que la formation à la santé et à la sécurité, la formation à l'égalité et la formation à la sécurité. Cela risque de limiter le niveau d'investissement dans la formation et le perfectionnement, en particulier face aux réductions imposées aux collectivités locales, à tel point qu'au fil du temps, cela réduit les capacités des agents publics locaux dans tous les domaines professionnels spécialisés, sauf certains d'entre eux, comme le travail social ou l'enseignement.

Il est largement reconnu que les conseils sont contraints de réduire leurs dépenses. Dans ce contexte, pour que les collectivités locales puissent préserver et développer les capacités actuelles et futures, les principaux décideurs doivent rester conscients de la valeur de la formation des agents publics et conseillers locaux et faire preuve d'une grande vigilance pour protéger les budgets de formation contre les coupes aveugles. Enfin, il est impératif que les conseils et les collectivités locales envisagent des façons plus inventives de former leurs fonctionnaires et leurs conseillers et de chercher des outils de perfectionnement autres que la formation « en classe ». Il existe une multitude de méthodes et d'outils de développement sur le marché, y compris l'apprentissage entre pairs, l'apprentissage en collaboration, l'apprentissage en ligne ou en accès libre, et l'apprentissage dans et avec les collectivités que les conseils représentent. Une utilisation plus créative des possibilités d'apprentissage peut s'avérer extrêmement utile à une époque où les budgets de formation diminuent et où les besoins en capacités demeurent.

## RÉFÉRENCES

Allen, N. & Birch, S. (2011) Political Conduct and Misconduct: Probing Public Opinion, Parliamentary Affairs Vol. 64 N° 1, 2011, 61-81

Bailey, B. & Wood, M. (2017) The metagovernance of English devolution, Local Government Studies, 43, 6, 966-991, disponible sur <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930.2017.1359165?needAccess=true>

Beevers, K. & Rea, A. (2016) Learning and Development Practice in the Workplace, London: CIPD

Blume, B.D., Ford, J.K., Baldwin, T.T., Huang, J.L. (2010) Transfer of Training: A Meta-Analytic Review, J.L. Journal of Management, 36, 4, 1065-1105, juillet

Buckley, R. & Caple, J. (2010) The Theory & Practice of Training, London: Kogan Page

CIPD (2015) Annual Survey Report - Learning and Development (2015), London: CIPD disponible sur [https://www.cipd.co.uk/Images/learning-development\\_2015\\_tcm18-11298.pdf](https://www.cipd.co.uk/Images/learning-development_2015_tcm18-11298.pdf)

Dawson, R. (1995) Evaluation of Training in Local Government: a typology of trainers, Journal of Management Development, 14, 7 pp.36-47

Garavan, T. (1997) Training, development, education and learning: different or the same? Journal of European Industrial Training, 21, 2 pp: 39-50

Getha-Taylor, H., Fowles, J., Silvia, C., Merritt, C.C. (2015) Considering the Effects of Time on Leadership Development: A Local Government Training Evaluation, *Public Personnel Management*, 44, 3, 295-316, septembre

Gov.UK (2017) disponible sur <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>

Harrison, R. (2009) *Learning and Development*, 5ème édition, London: CIPD

Johnston, M. (1991) Right & Wrong in British Politics: fits of morality in comparative perspective, *Polity* 24, 1-25

Keep, E. (2005) Skills, Training and the Quest for the Holy Grail of Influence and Status, in S. Bach (ed.), *Managing Human Resources*, 4ème édition, Oxford: Blackwell, pp. 211-236

LGA (2015) *Local Government Workforce Survey 2014/15*, Research Report, mars 2015

Local Government Information Unit (LGIU) disponible sur <https://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/LGIU-learning-and-development-training.pdf>

LGIU (2007) All Party Parliamentary Local Government Group report *The Role of Councillors: report of an inquiry*, LGiU, disponible sur <https://inspiringdemocracy.files.wordpress.com/2012/04/role-of-councillors-the.pdf>

Maor, M. (2010) Local Government Training in England and Wales, Denmark and Israel, *Israel Affairs*, 16, 3, juillet, 365-385

Needham, C. & Mangan, C. (2014) *The 21st Century Public Servant*, University of Birmingham. ESRC disponible sur <https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/09/21-century-report-281014.pdf>

Needham C., Mangan, C., Dickinson, H. (2014) *The 21st Century Public Service Workforce: Eight Lessons from the Literature*, University of Birmingham, disponible sur <https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/10/twenty-first-century-public-servant-eight-lessons.pdf>

Newell, J.J. (2008) Ethical Conduct and Perceptions of Public Probity in Britain: the story so far, *Perspectives on European Politics and Society*, 9, 39-52, p.46)

NSPCC, (2013) *Case Reviews Published in 2013*, disponible sur <https://www.nspcc.org.uk/preventing-abuse/child-pros/2013/tection-system/case-review>

Parker, S., Bottom, K., Mangan, C. & Needham, C. (2014) *The Twenty-First Century Councillor - Lessons from the Literature*, University of Birmingham, disponible sur <https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/10/the-twenty-first-century-councillor-lessons-from-the-literature.pdf>

Rogers, M. (2013) *Daniel Pelka Serious Case Review report*, disponible sur <https://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/Daniel-Pelka-Serious-Case-Review-Coventry-LSCB.pdf>

Sambrook, S. (2006) Developing a model of factors influencing work-related learning: findings from two research projects, in I. Streumer (ed) Work-related learning, Dordrecht, the Netherlands: Springer, pp.95-125

Stewart, J., Cureton, P. (2014) Designing, Delivering and Evaluating L&D: essentials for practice, London: CIPD

UKCES (UK Commission for Employment and Skills) (2016), Investment in Training Survey 2015, disponible sur [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/525452/UKESS\\_2015\\_Investment\\_in\\_Training\\_May\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/525452/UKESS_2015_Investment_in_Training_May_.pdf)

# LES 16 ÉTUDES RÉFLEXIVES ET APPROFONDIES

---

LES EXEMPLES DES  
SYSTÈMES D'EMPLOI  
D'ÉTATS UNITAIRES

---

# LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE D'IRLANDE



# FORMATION DES AGENTS DU GOUVERNEMENT LOCALE EN IRLANDE

Par Dr. Gerard Conway, Maitre de Conférence, Associate Professor, Brunel University, London

## INTRODUCTION

Le gouvernement local est depuis longtemps une caractéristique de la vie publique en Irlande. Il remonte à la domination du Royaume-Uni et bon nombre des caractéristiques essentielles du système actuel ont été mises en place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La structure du gouvernement local en Irlande n'a pas subi de grands changements depuis la création de l'État d'Irlande en 1922, même si des évolutions notoires ont eu lieu récemment.

Ces dernières années, la crise économique ayant imposé des réductions budgétaires, la structure du gouvernement local a été consolidée par l'adoption d'une disposition constitutionnelle sur son statut et le développement progressif des autorités régionalisées (avec également l'abolition des conseils municipaux les plus petits). Citant le rapport officiel *Putting People First*, Boyle & O'Riordan ont identifié les tendances récentes suivantes au niveau du gouvernement local en Irlande :

« ...réorganisation des structures politiques exécutives, alignement des fonctions de la communauté et des entreprises sur le système de gouvernement local, accroissement de l'impact et de l'implication dans l'économie locale et dans le développement communautaire, efficacité des services et refonte des principes de financement. »

Les auteurs se sont penchés sur l'approche de réduction budgétaire et de gel des recrutements, qui visait à réagir à la crise financière, et qui a entraîné la réduction du personnel de près d'un quart depuis 2008.

Cette approche a eu des effets négatifs sur le transfert de connaissances au sein du gouvernement local. L'Association des responsables des comtés et des villes (CCMA - *County and City Managers Association*) a établi qu'il fallait étudier les besoins de capacités et de compétences du gouvernement local, et a demandé à l'Institut d'administration publique (IPA - *Institute of Public Administration*) de mener une étude sur la question. Le présent chapitre s'inspire énormément des travaux de Boyle & O'Riordan (l'étude de l'IPA) et fournit également des données plus récentes des autorités locales.

L'étude de Boyle & O'Riordan partait de documents politiques récents et d'entretiens avec des responsables de comté et des responsables des ressources humaines d'autorités locales.

---

1- Le cadre actuel a été principalement mis en place au XIX<sup>e</sup> siècle grâce à une série de lois du Parlement : la *Town Commissions Act* de 1828 (loi sur les commissions municipales), la *Poor Law Act* de 1838 (loi sur les pauvres), la *Municipal Corporation Act* de 1840 (loi sur les sociétés municipales) et tout particulièrement la *Local Government (Ireland) Act* 1898 (loi sur le gouvernement local en Irlande).

2- Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, *Putting People First: An Action Plan for Effective Local Government* (octobre 2012).

3-R. Boyle & J. O'Riordan, 'Capacity and Competency Requirements in Local Government', *Institute of Public Administration Local Government Research Series No. 05* (2013), p. 2.

4- Ibid.

Boyel & O'Riordan définissent les capacités comme suit :

« Les capacités sont un concept très vaste et complexe. Elles posent la question de savoir si les autorités locales sont compétentes pour remplir leur mission, si elles sont en mesure de relever les défis, de s'adapter à de nouveaux rôles et à de nouvelles demandes, de respecter leurs engagements et d'obtenir des résultats qui satisfassent les citoyens. La question des capacités peut s'appliquer au gouvernement local en tant que secteur, à des autorités en particulier et si nécessaire, à certaines fonctions ou sections au sein d'une autorité locale. »<sup>5</sup>

La formation participe donc du renforcement des capacités à remplir des obligations ou des responsabilités. Il peut également être utile d'identifier des niveaux différents de capacités, et donc de formation : le fait de faire son travail peut être compris comme le simple fait de faire ce qui est indispensable, tandis que les capacités et la formation peuvent être comprises comme relevant plus du développement et d'une recherche de croissance et d'amélioration continues. Depuis peu, les autorités locales en Irlande les considèrent comme des facteurs importants pour faciliter le développement des communautés locales, en particulier pour ce qui est des entreprises.

La Section 63(4) de la *Local Government Act* de 2001 (loi sur le gouvernement local) énonce (disposition qui revêt une importance particulière pour la présente étude) que, sous réserve de la loi, les fonctions des autorités locales doivent être assurées par ou au nom de l'autorité locale par le conseil ou le responsable élu, le cas échéant, conformément à la Partie 14. Ainsi, le personnel élu ou nommé peut être chargé d'exécuter les fonctions des autorités locales. Dans la pratique, les postes politiques sont occupés collectivement par les membres élus du conseil, tandis que l'exécution des politiques est généralement confiée à des agents nommés. Les élus s'appuient à la fois sur la connaissance et l'expertise, et donc sur la formation, des agents nommés, y compris pour la mise en œuvre des politiques. Aussi, aux fins de la présente étude, nous nous pencherons à la fois sur la formation des élus et des agents nommés.<sup>6</sup>

## CADRE JURIDIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU GOUVERNEMENT LOCAL

Le gouvernement local est régi par l'article 28 de la Constitution irlandaise :

### GOUVERNEMENT LOCAL

#### ARTICLE 28A

« 1. L'État reconnaît le rôle du gouvernement local dans l'instauration d'un forum de représentation démocratique des communautés locales, dans l'exercice et dans la réalisation à l'échelle locale des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la loi, et dans la promotion des intérêts des communautés sur son initiative.

2. Il doit y avoir autant d'autorités locales directement élues que ce que la loi détermine, et les pouvoirs et fonctions desdites autorités, sous réserve des dispositions de la présente Constitution, doivent être déterminés, exercés et réalisés conformément à la loi.

3. Les élections des membres des autorités locales doivent être organisées conformément à la loi, et au plus tard au terme de la cinquième année suivant l'année de la dernière élection.

---

5- Ibid, p. 3.

6- Nous disposons d'assez peu d'informations sur la formation des élus. Boyle & O'Riordan se sont davantage penchés sur celle des agents nommés.

4. Tout citoyen ayant le droit de vote pour l'élection des membres du Dáil Éireann (Chambre basse du Parlement irlandais) et toutes les autres personnes susceptibles d'être déterminées par la loi ont le droit de voter lors de l'élection des membres des autorités locales évoquées à la Section 2 du présent Article, selon les dispositions de la loi. »

5. Tous les postes de membres des autorités locales évoquées à la Section 2 du présent Article qui sont vacants doivent être attribués conformément à la loi. »

Cette disposition de la Constitution a été ajoutée suite à un référendum de 1999 (vingtième amendement de la Constitution). Cependant, avant ce vingtième amendement, l'article 15.2.2 prévoyait une base constitutionnelle pour la délégation des pouvoirs par l'Oireachtas (Parlement) aux autorités locales.

L'article 15.2.2 stipule que « la loi peut toutefois prévoir des dispositions pour la création ou la reconnaissance de législatures subordonnées et pour les pouvoirs et les fonctions desdites législatures ». L'article 22.1.2 traite également des autorités locales. Le gouvernement local a été réformé récemment et le cadre législatif actuel, qui prend la forme de la *Local Government Reform Act* de 2014 (loi de réforme du gouvernement local) vient remplacer et amender la *Local Government Act (LGA)* de 2001 (loi sur le gouvernement local)<sup>7</sup>.

Les gouvernements locaux irlandais comptent actuellement 26 860 employés<sup>8</sup>. En Irlande, le gouvernement local se divise en 31 autorités locales et trois Assemblées régionales. Les trois Assemblées régionales ont une fonction essentiellement représentative et n'assurent pas directement de services au public.

Il n'existe actuellement aucune disposition législative concernant la formation des autorités locales. Les agents du gouvernement local participent ou ont accès à des formations en ligne également proposées à d'autres agents (par exemple via le Centre de développement et de formation du service public (*Civil Service Training and Development Centre*)), mais il n'existe pas de formation obligatoire pour les agents du gouvernement local ou national.

La Section 225 de la LGA régit le droit des autorités locales en tant que personnes morales à s'associer comme suit :

« ...(2) Une autorité locale peut adhérer à une association d'autorités locales.

(3) Une association d'autorités locales peut conduire les activités nécessaires pour représenter les intérêts collectifs des autorités locales qui y ont adhéré, notamment -

(a) la conduite de recherches et autres études,

(b) la promotion des études et de la formation... »

Cela constitue une base légale pour les activités de formation de l'Association des conseils municipaux et de comtés d'Irlande (Association of County and City Councils of Ireland), de l'Association des autorités municipales d'Irlande (Association of Municipal Authorities of Ireland), de l'Association des régions d'Irlande (Association of Irish Regions), de l'Association des autorités locales (Local Authority Members Association) et de l'Association des responsables des comtés et des villes/Association de gestion du gouvernement local (Local Government Management Agency).

7- Pour cette question, voir G. Turley & S. McNena, *An Analysis of Local Public Finances and the Local Government Reforms 2014*, 47(2) *The Economic and Social Review* 299-326 (2016).

8- Voir < [http://databank.per.gov.ie/Public\\_Service\\_Numbers.aspx?rep=LA](http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=LA) > (consulté le 16 juillet 2017).

Les besoins de formation des agents du gouvernement local, qu'ils soient élus ou non, sont bien entendu liés aux fonctions et compétences des autorités locales. Les fonctions et domaines de compétences du gouvernement local en Irlande sont définis à la Partie X de la loi de 2001. La section 63 prévoit que les fonctions du gouvernement local sont :

« (a) d'instaurer un forum de représentation démocratique de la communauté locale, conformément à la section 64, et d'offrir un leadership civique à cette communauté,  
(b) d'exécuter toutes fonctions susceptibles d'être conférées à tout moment à l'autorité en question par ou au nom de toute législation (y compris la présente loi et toute autre législation promulguée avant ou après la promulgation de la présente loi),  
(c) d'exécuter toute fonction accessoire en vertu de la section 65, et  
(d) de prendre toutes les mesures jugées nécessaires ou souhaitables pour promouvoir les intérêts de la communauté conformément à la *section 66* (la s. 66 a un cadre large et s'intéresse aux dépenses liées : aux travaux de toutes sortes ; à la prestation, au maintien, à la gestion, à la préservation ou à la restauration des terrains, des structures ou installations de quelque sorte que ce soit ; à l'équipement, à l'ameublement ou à l'aménagement de tout bâtiment, structure ou installation à des fins spécifiques ; à la mise à disposition de commodités, d'équipements ou de matériaux à des fins spécifiques ; à la prestation de tout service ou autre, ou à la conduite de toute activité qui, du point de vue de l'autorité, sont susceptibles de profiter à la communauté locale, sous réserve de toutes conditions générales jugées adéquates par l'autorité ; à la prestation d'une assistance en nature ou en espèces (y compris des subventions ou autres incitations) pour l'organisation ou la promotion de compétitions, de séminaires, d'expositions, de festivals ou autres événements, ou l'organisation ou la promotion desdits événements) ; et à la prestation d'une assistance en nature ou en espèces aux personnes se consacrant à des activités qui, du point de vue de l'autorité, profitent à la communauté locale). »

La section 63(2) de la loi de 2001 se réfère à certaines lois énonçant les fonctions relevant principalement de la responsabilité des ministères, mais attribue également certaines fonctions aux autorités locales, et les développe dans l'Annexe 12. Les plus importantes sont peut-être les questions de planification, qui ont été confiées aux autorités locales en vertu des *Local Government (Planning and Development) Acts* de 1963 à 1999 (lois (de planification et développement) du gouvernement local) et des *Planning and Development Acts* de 2000 et 2001 (lois de planification et de développement).

La section 63(3) énonce que sous réserve de la loi, l'autorité locale est indépendante dans l'exercice de ses fonctions.

La section 65 est une clause annexe générale portant sur toutes les fonctions susceptibles d'être conférées à tout moment à l'autorité en question par ou au nom de toute législation, et sur la capacité administrative générale des autorités locales.

La section 66(3)(b) prévoit qu'une mesure, activité ou chose promeut les intérêts de la communauté locale si elle promeut, directement ou indirectement, l'inclusion sociale ou le développement social, économique, environnemental, récréatif, culturel, communautaire ou général de tout ou partie de l'espace administratif de l'autorité locale concernée ou de la communauté locale (ou de tout groupe de membres de celle-ci).

Les sections suivantes identifient plus précisément les compétences. La section 66 traite des dépenses ou de l'assistance à la promotion des intérêts de la communauté.

La section 67 de la loi de 2001, intitulée « Commodités, loisirs et autres fonctions », prévoit l'action des gouvernements locaux pour : (i) les activités récréatives et de loisir générales ; (ii) les sports, jeux et activités similaires ; (iii) les activités artistiques, linguistiques et culturelles ; (iv) les progrès civiques ; (v) la préservation et l'amélioration générales de l'environnement et du patrimoine ; (vi) les affectations, salons et marchés, ainsi que les commodités, installations et services connexes ; (vii) l'utilisation publique des commodités (naturelles ou créées et modifiées de la main de l'homme ; et (viii) la promotion de la sécurité publique.

Les autres fonctions spécifiquement régies par la loi sont : les fonctions cérémoniales (s. 74), les divertissements (s. 76), les bibliothèques et archives (s. 77), l'assistance sur les lois non publiques (s. 81) ou encore les services d'assainissement (s. 82). La partie 14 de la loi de 2011 intitulée Services du gouvernement local traite à la fois du personnel élu et nommé. D'autres dispositions importantes de la loi portent sur l'éthique (Partie 15), la terre (Partie 16), la passation de Textes d'application (Partie 19) et les enquêtes locales (Partie 20).

Pour résumer ces fonctions, nombre d'aspects de la réglementation de la vie locale relèvent de la compétence des autorités locales. Il est peut-être plus facile d'identifier les principaux aspects de la vie civile et communautaire à l'échelle locale qui ne relèvent pas de la compétence des autorités locales, et principalement :

- la loi et l'ordre public ;
- l'éducation ;
- la santé ;
- la plupart des services sociaux.

Le spectre des compétences du gouvernement local nécessite une large palette d'expertises techniques en matière d'hébergement et de développement, de conception urbaine et d'urbanisme, de bibliothèques, d'efficacité et d'audit des dépenses (du fait des contraintes budgétaires, le personnel doit être compétent en gestion des ressources et doit savoir obtenir un bon retour sur investissements), de commodités publiques, de commerce local, de patrimoine, d'environnement et de défense civile. Le *Report of the Review Group on the Constitution 1996* résume comme suit les compétences du gouvernement local en Irlande :

« Une enquête du Conseil de l'Europe de 1988 a révélé qu'un certain nombre de fonctions et de services, probablement plus efficaces à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale, relevaient de la responsabilité des systèmes de gouvernement local de la majorité des pays européens. Les fonctions clés du gouvernement local dans au moins 14 des 15 pays européens couverts par l'enquête comprennent : la construction et l'entretien des écoles primaires et secondaires ; les routes ; la planification locale ; les permis de construction et de démolition ; le ramassage des ordures ; l'assistance sociale ; les maisons de retraite ; les bibliothèques ; la promotion du tourisme ; les installations sportives ; les pompiers ; l'approvisionnement en eau ; les égouts ; l'élimination des déchets ; les cimetières ; la conservation du patrimoine culturel et artistique ; les logements sociaux ; les musées ; les parcs et les installations récréatives. En Irlande, les autorités locales s'acquittent de toutes ces fonctions (sauf celles liées aux écoles primaires et à la plupart des écoles secondaires), mais ont une capacité de levée d'impôts locaux limitée. »<sup>10</sup>

9- Boyle & O'Riordan, op cit, p. 13.

10- Sous le titre Local Government (gouvernement local) de la section sur les nouvelles dispositions.

Un rapport ultérieur du Conseil de l'Europe résume ses recommandations comme suit :

« C'est le deuxième rapport concernant la surveillance de la démocratie locale en Irlande depuis 2001. Il est satisfait de constater que l'Irlande a procédé à des changements importants depuis lors, et souligne l'engagement des autorités irlandaises envers le passage d'un système presque entièrement centralisé à un certain niveau de décentralisation, au moyen d'un programme d'action ambitieux adopté en octobre 2012. Cependant, le rapport note que la protection constitutionnelle du gouvernement autonome local est assez faible, et que les gouvernements locaux ne sont toujours pas en mesure de gérer une part importante des affaires publiques. La supervision administrative de leurs activités par le gouvernement central demeure importante et les consultations des autorités locales et de leurs associations ne sont ni systématiques, ni suffisamment réglementées. Le rapport attire également l'attention sur les pouvoirs très limités des autorités locales en matière de levée d'impôts ou de fixation de tarifs dans les limites de la loi. »<sup>11</sup>

D'après ce même rapport, « Eurostat indique que la part du gouvernement local dans la dette publique totale en 2011 est de moins de 5 %. Cela ne doit toutefois pas être interprété comme un signe positif, car le gouvernement local irlandais est très centralisé et financé par des subventions centrales. »<sup>12</sup>. Si l'on ne peut supposer que les normes du Conseil de l'Europe sont des normes de gouvernance idéales, la citation précédente illustre bien la situation actuelle du gouvernement local en Irlande et par conséquent, des besoins de formation des agents, qu'ils soient élus ou nommés.

## LE CONTEXTE POLITIQUE RÉCENT EN IRLANDE

En octobre 2012, le département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local a publié *Putting People First: An Action Plan for Effective Local Government*. Boyle & O'Riordan résument la gouvernance comme suit :

« La réforme structurelle des autorités locales, y compris l'abolition des 80 conseils municipaux et la fusion du Conseil municipal et du Comté de Waterford, du Conseil du Comté de Tipperary Nord et Sud, et du Conseil municipal et du Comté de Limerick. Cela réduirait énormément le nombre de conseillers locaux élus de 1 627 à environ 950. Un nouveau modèle de gouvernance municipale doit être mis en place au sein des comtés. Les huit autorités régionales et les deux assemblées régionales doivent être remplacées par trois assemblées régionales. »<sup>13</sup>

Certains services doivent être sous-traités à des agences spécialisées, comme les prêts étudiants, l'approvisionnement en eau et les permis de conduire, et les gouvernements locaux doivent se concentrer davantage sur le développement de l'économie locale et de la communauté<sup>14</sup>. Cependant, la coordination avec les différentes autres agences intervenant dans le domaine du développement économique a été identifiée comme une préoccupation importante dans ce contexte<sup>15</sup>.

---

11- Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, *Local Democracy in Ireland*, 25<sup>e</sup> SESSION Strasbourg, 29-31 octobre 2013 CPL(25)5FINAL.

12- Ibid, para. 13.

13- Boyle & O'Riordan, op cit, p. 10.

14- Ibid, p. 11.

15- Ibid, pp. 12-15.

## PROCÉDURE DE RECRUTEMENT ET DE NOMINATION DU GOUVERNEMENT LOCAL

Le recrutement et les nominations dépendent dans la pratique des différentes autorités locales.

Il n'existe pas de procédure obligatoire au niveau national. Cependant, la Commission nationale de supervision et d'audit (NOAC - *National Oversight and Audit Commission*), un organe statutaire dépendant du département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, a formulé des recommandations sur les bonnes pratiques à appliquer. Elle a souligné dans son *Report on Local Authority Corporate Plans 2015-2019*<sup>16</sup> que certaines autorités ne prennent pas de dispositions pour le recrutement et les nominations dans leur plan directeur 2015-2019. L'Agence de gestion du gouvernement local a noté que :

« Les plans directeurs/stratégiques périodiques servent de base à l'élaboration d'un système de performance efficace. Ces plans visent à fixer les objectifs organisationnels sur le long terme et les priorités de prestation de services de chaque unité commerciale du gouvernement local et, grâce à des plans annuels d'activité/opérationnels, à établir les objectifs annuels des équipes et des individus en déterminant les besoins de formation et de développement du personnel concerné, et sont alloués par le Système de développement et de gestion des performances (PMDS). L'IAP [Commission d'évaluation indépendante] a noté que la mise en œuvre du PMDS est très variable d'une autorité à l'autre et que dans bien des cas, il n'est pas appliqué dans la pratique. »<sup>17</sup>

Cela dépend dans la pratique des différentes autorités locales. Certains postes nécessitent davantage une expérience de terrain qu'une formation formelle.

Il existe trois catégories de postes vacants ou de nominations au sein des autorités locales : 1. administratif, 2. professionnel et 3. Technique. Les grades professionnels et techniques incluent : les planificateurs, les économistes en construction, les ingénieurs, les architectes, les pompiers, les avocats, les comptables en charge de la gestion financière et les bibliothécaires. Le terme de « professionnel » indique une nomination pour laquelle il est nécessaire d'avoir une qualification dans une profession reconnue, c'est notamment le cas des économistes en construction, des ingénieurs ou encore des architectes. Le candidat doit ainsi être parfaitement qualifié selon une norme professionnelle reconnue pour pouvoir être nommé à certains postes. À l'inverse, pour certains autres postes, une partie de la qualification professionnelle peut prendre la forme d'une formation sur le terrain, en particulier pour les postes de moins haut rang. Certaines nominations de type professionnel se font sur la base d'un recrutement national par le Service des nominations publiques (PAS - Public Appointments Service)<sup>18</sup>. Le PAS recrute généralement les postes de haut rang au sein des autorités locales, comme les responsables de comté, les chefs de service et autres professionnels et spécialistes de haut rang. Le recrutement d'autres postes est assuré directement par les différentes autorités locales.

Les formations formelles portent généralement sur des cours pratiques de courte durée plutôt que sur des programmes systématiques. Vous trouverez ci-après quelques exemples. L'Agence de gestion du gouvernement local, un organe statutaire national, contribue à l'organisation des formations. D'autres associations assurant les formations sont dirigées par le gouvernement local lui-même, c'est notamment le cas de l'Association des gouvernements locaux irlandais (AILG - *Association of Irish Local Government*).

18- Voir < [https://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about\\_us.htm](https://www.publicjobs.ie/publicjobs/about/about_us.htm) > (consulté le 16 juillet 2017).

Ces associations cherchent à obtenir des ressources de formation par la coopération nationale<sup>19</sup>. L'AILG est une ressource de mise en réseau, de développement des politiques et de formation à disposition des membres élus des 31 conseils municipaux et de comté d'Irlande.

## PROBLÈMES ACTUELS DES FORMATIONS ET CADRE LÉGAL

Preuve des pratiques actuelles :

Les rapports et les pratiques varient d'un conseil de comté à l'autre, et les exemples donnés ci-après ne sont pas représentatifs de tous les conseils. Ils donnent toutefois une orientation globale sur les approches et pratiques actuelles.

Généralement, les autorités locales allouent une part spécifique de leur budget de ressources humaines à la formation et au développement. Ainsi, le Conseil du Comté de Laois a alloué 3,59 % de son budget aux ressources humaines en 2014 et 4,53 % en 2015, et a permis à 472 employés (hors formation des pompiers) de suivre un total de 2 575 journées de formation, pour un coût total de 379 317 € (y compris les dépenses liées aux pompiers)<sup>20</sup>.

Les autorités locales identifient la formation et le développement comme des activités importantes. Le Conseil du Comté de Laois a ainsi indiqué dans son rapport annuel de 2015 :

« Le programme annuel de formation repose principalement sur les besoins de formation de chacun, besoins qui ont été identifiés par les Plans de développement du personnel dans le cadre du Système de développement et de gestion des performances.

Le programme intègre également les contraintes de santé et de sécurité, le programme FETAC national (programme de formation et de formation continue), le Programme d'apprentissage ouvert de troisième niveau et différents séminaires et ateliers à mesure qu'ils se présentent. »<sup>21</sup>

Le Conseil du Comté de Dublin Sud a publié en 2015 le rapport suivant sur la formation :

« Plan directeur de formation 2015 : les besoins globaux de formation sont identifiés à l'aide du PMDS, l'analyse des besoins de formation en santé et en sécurité et le processus de planification de la main-d'œuvre. Le Plan de formation 2015 a permis à 2 250 employés de suivre une formation, et notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité (1 395 employés) ; par un programme complet de formation et de développement pour tous les employés de gestion en première ligne (échelon 6 et équivalent) ; et par une formation continue des services, par exemple formation à une communication efficace malgré la barrière de la langue, à l'excellence de la relation client ou aux techniques à appliquer par téléphone. »<sup>22</sup>

Le Conseil municipal et du Comté de Limerick a publié en 2015 le rapport suivant sur son approche globale de la formation :

« La formation et le développement de nos employés sont pour nous une priorité qui doit nous permettre d'atteindre nos objectifs globaux, d'équipe et individuels. En 2015, le Conseil a eu pour objectif d'assurer une formation obligatoire à la santé et à la sécurité, ainsi que toutes les formations essentielles demandées.

19- Pour plus d'informations : < <http://www.ailg.ie/training-resources/> > (consulté le 16 juillet 2017).

20- Conseil du Comté de Laois, *Annual Report 2015*, p. 7.

21- Ibid.

22- Conseil du Comté de Dublin Sud, *Annual Report 2015*, p. 37

L'unité de formation a débloqué des financements pour plusieurs formations continues, et notamment les programmes de l'IPA pour le gouvernement local. L'unité de formation a permis à 1 091 employés de participer à 190 formations en 2015. »<sup>23</sup>

Le Conseil municipal de Dublin (la plus grande autorité locale) s'est doté d'une unité de performance et de développement (P&D) qui organise des formations à destination du personnel. En 2013, 820 employés ont bénéficié de 150 formations. Le programme portait sur une formation opérationnelle, une formation à l'informatique, des programmes de stages et de troisième niveau et des initiatives de bonnes pratiques dans le cadre de programmes sur les compétences professionnelles. L'unité P&D a également élaboré des programmes personnalisés pour les services ayant identifié des besoins de renforcement des compétences et pour les nouvelles demandes. Au total, elle a organisé 7 233 journées de formation dans l'année<sup>24</sup>.

Le Conseil du Comté de Meath dispose lui aussi d'une unité de formation qui, en 2015 « a poursuivi l'évaluation des besoins de formation, en particulier à la santé et à la sécurité, pour l'ensemble de la structure. Cela a permis de réaliser des progrès considérables en matière de tenue des dossiers, d'identification des lacunes de formation et de mise en place de formations et de méthodes de reporting. »<sup>25</sup>

Le gouvernement local organise parfois des formations pour d'autres parties prenantes et acteurs de la communauté, et ces formations sont dispensées en conjonction avec d'autres spécialistes qui peuvent contribuer à informer sur le travail des conseils de comté, comme le Conseil municipal et de Comté de Limerick l'a notamment relaté dans son rapport de 2015 à propos de la promotion de la culture :

« En 2015, un programme de formation initié en partenariat avec le projet de commande et de préservation du patrimoine artistique visuel pour le programme Limerick, Capitale nationale de la culture 2014, a été étendu et offert à des festivals et des spécialistes culturels de différentes disciplines. Les formations ont été dispensées en partenariat avec l'association des événements festivaliers irlandais (*Association of Irish Festival Events*), les artistes visuels d'Irlande (*Visual Artists Ireland*), l'école d'art et de design de Limerick (*Limerick School of Art and Design*), le réseau musical (*Music Network*), Limerick 2020, l'école Glenstal Abbey School et le comité de formation et d'éducation de Limerick et du Comté de Clare (*Limerick and Clare Education and Training Board*). »<sup>26</sup>

Les exemples précédents sont tirés de rapports élaborés par les autorités locales et donnant des informations assez systématiques, mais pas toujours. Par exemple, le Conseil municipal et du Comté de Waterford n'évoque que très peu dans son rapport annuel de 2015 la formation, se contentant de faire référence à la formation des pompiers et à la défense civile<sup>27</sup>. Il répertorie également les dépenses liées à la participation à des formations des élus locaux (mais sans détailler les formations)<sup>28</sup>.

---

23- Conseil municipal et du Comté de Limerick, *Annual Report 2015*, p. 43.

24- Conseil municipal de Dublin, *Annual Report 2013*, p. 63.

25- Conseil du Comté de Meath, *Annual Report 2015*, p. 23.

26- Conseil municipal et du Comté de Limerick, *Annual Report 2015*, p. 91.

27- Conseil municipal et du Comté de Waterford, *Annual Report 2015*, p. 53.

28- Ibid, p. 59.

Le Système de développement et de gestion des performances (PMDS) standard du service public, pratique qui se répand de plus en plus, prévoit que chaque employé et ses superviseurs élaborent chaque année un plan de développement individualisé qui peut servir à identifier les besoins de formation. Par exemple, le Conseil du Comté d'Offaly rapporte qu'il permet à son personnel d'identifier ses propres besoins de formation dans le cadre du PMDS :

#### « FORMATION ET DÉVELOPPEMENT DU PERSONNEL

L'intégration du nouveau régime PMDS à l'ensemble de l'organisation s'est terminée en 2015. Le plan de formation du personnel 2015 a découlé des priorités suivantes :-

1. Formation obligatoire à la santé et à la sécurité ;
2. Besoins et priorités globaux identifiés ;
3. Besoins de formation identifiés par les employés dans leur Plan de développement personnel ;

Voici un résumé des différents domaines des formations dispensées au cours de l'année dans l'ensemble de l'organisation :

- Compétences en salles d'audience (tribunal) ;
- Safe Pass (programme de formation et de sensibilisation à la santé et la sécurité) ;
- Leadership au sein du gouvernement local ;
- Manutention manuelle ;
- Compétences médiatiques ;
- Premiers secours sur le lieu de travail ;
- Recouvrement de créances ;
- Compétences de conduite ;
- Compétences en entretien ;
- Signalisation, éclairage et protection du CSCS (régime de certification des compétences en construction) ;
- Pleine conscience ;
- Chariots élévateurs ;
- Développement des cadres intermédiaires ;
- Engins de manutention télescopiques ;
- Formation spécialisée eau / eaux usées ;
- Plateformes élévatrices mobiles ;
- Premier intervenant en cas de problèmes cardiaques ;
- Meules abrasives ;
- Formation de responsable de la sécurité ;
- Herbicides et pesticides chimiques<sup>29</sup>.

La majorité de ces formations concerne des connaissances techniques spécifiques, mais des compétences plus abstraites sont également abordées, comme la pleine conscience.

À l'échelle nationale, le Centre de développement et de formation du service public offre quelques ressources de formation générale. Il s'occupe principalement de planification, mais met également certaines ressources à disposition en ligne<sup>30</sup>.

29- Conseil du Comté d'Offaly, *Annual Report 2015*, p. 89.

30- Voir < <http://www.cstdc.gov.ie/> > (consulté le 17 juillet 2017).

Le Groupe national de formation des services des autorités locales (*Local Authority Services National Training Group*) a été mis sur pied par le département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local afin de dispenser des formations dans certains domaines. Ce groupe est doté d'un réseau de cinq centres de formation auprès desquels les agents des autorités locales peuvent suivre des formations sur l'eau<sup>31</sup>, les routes<sup>32</sup> et l'environnement<sup>33</sup>. Comme évoqué à la section précédente, l'Association des gouvernements locaux irlandais, dirigée par des conseillers élus, organise différents événements de formation couvrant l'éventail des activités des gouvernements locaux. Son site répertorie les formations suivantes : valorisation et prix de l'immobilier, développement des propriétés, planification nationale, assemblées régionales, planification d'urgence, hébergement, finances et budget, planification, organisation des bibliothèques, services de sécurité, culture et héritage, eau, pollution, transport routier et audits<sup>34</sup>.

Principales compétences et compétences clés :

Boyle & O'Riordan ont identifié les compétences très spécifiques suivantes nécessaires aux échelons supérieurs du gouvernement local :

- Développement, gestion et suivi des accords de niveau de service (SLA) ;
- Gestion de contrats, notamment la rédaction de documents d'appel d'offres, l'approvisionnement, la gestion de projet et la supervision de contrats ;
- Gestion financière connexe et compétences en gestion de contrats ;
- Gestion des risques et gouvernance globale.

De plus, différentes compétences entrepreneuriales, de management et de gestion d'entreprises et de projets, sans oublier d'innovation, sont également nécessaires, en particulier du fait de l'importance croissante du développement économique et communautaire dans le travail des autorités locales<sup>35</sup>. En outre, « du fait de la nécessité d'être plus proactif dans certains domaines, comme le développement des entreprises et de la communauté, et de la nécessité d'évaluer les services de façon plus critique (comme cela a été noté dans le cadre de la gestion des changements), il est nécessaire de renforcer les capacités des autorités locales en matière de recherche, d'analyse et de technologies de l'information et de la communication. »<sup>36</sup> Les autorités ont en permanence besoin de compétences en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC). Les compétences politiques et les connaissances législatives ont été identifiées comme plus traditionnelles, mais néanmoins toujours importantes<sup>37</sup>.

Du fait de la réduction du personnel, Boyle & O'Riordan ont relevé « une perte de capacité délibérative, c'est-à-dire de la capacité à étudier des faits et à en évaluer et en pondérer l'importance et la pertinence par rapport aux problèmes présents. »<sup>38</sup> Cela traduit une attitude plus réfléchie et axée sur le développement vis-à-vis des compétences, en opposition à une attitude axée sur la prestation basique des services nécessités par la population locale.

---

31- Voir < <http://www.wstg.ie/> > (consulté le 18 juillet 2017).

32- Voir < <http://www.rstg.ie/> > (consulté le 18 juillet 2017).

33- Voir < <http://www.estg.ie/> > (consulté le 18 juillet 2017).

34- Voir < <http://www.aig.ie/training-resources/> > (consulté le 18 juillet 2017).

35- Boyle & O'Riordan, op cit, p. 24.

36- Ibid, p. 27.

37- Ibid.

38- Ibid.

Responsabilité légale des autorités locales (i) en vertu de la Law of Tort (loi sur les délits) et nécessité de répondre à une certaine norme de diligence et (ii) en vertu de la Public Law (lois régissant le secteur public)

Les autorités locales sont des « créatures de la loi » ayant des obligations législatives imposées par les lois régissant le secteur public et par conséquent des procédures du droit administratif, à savoir le contrôle juridictionnel des actions administratives. Les autorités locales peuvent faillir à leurs obligations législatives ou constitutionnelles, et leurs manquements peuvent être contestés par les citoyens concernés, qui peuvent présenter un recours en contrôle juridictionnel auprès de la High Court<sup>39</sup>. Si la Constitution prévoit quelques dispositions minimales concernant les autorités locales, ces dernières doivent respecter le droit constitutionnel dans leurs décisions et activités.

Les autorités locales ont également des obligations légales, en vertu des principes de *Common Law* de manière générale, pour ce qui est du droit de la négligence (*law of negligence*), et plus particulièrement en vertu de la législation sur la santé et la sécurité. Par exemple, en 2015, le Conseil du Comté de Laois a ainsi fait passer au premier plan ses obligations en matière de formation obligatoire à la sécurité<sup>40</sup>.

La connaissance de la législation applicable est traditionnellement une compétence clé des agents locaux et une base de données est désormais disponible en ligne<sup>41</sup>. Pour ne citer que deux exemples, la section 35 de la *Employment Equality Act* de 1998 (loi sur l'égalité à l'embauche) porte sur le traitement de tous les employés du gouvernement local, tandis que la législation en matière de protection des données s'applique aux autorités locales et impose donc de former et d'informer les employés et agents à leurs obligations.

#### Optimisation de la formation par la coordination entre les différentes autorités

Un effort national assez bien concerté a été fourni par l'entremise de la Commission nationale de supervision et d'audit (NOAC) pour rationaliser l'approvisionnement et éviter les doublons et les coûts entre les différents conseils de comté<sup>42</sup>. En outre, les différents conseils travaillent également sur cette question par la formation<sup>43</sup>. Par exemple, dans le cadre de la tentative de réduction des coûts, une certaine pratique s'est répandue qui suppose que certains conseils se spécialisent dans la prestation d'un service spécifique, afin que les autres conseils puissent se tourner vers lui en la matière, afin d'éviter les doublons inutiles entre les conseils.

Comme évoqué précédemment, le Groupe national de formation des services des autorités locales a mis en place un réseau de cinq centres répartis entre différentes autorités locales. Quelques rapports récents ont recommandé le recours à une approche commune pour les services, notamment pour les services de pompiers, de sans-domicile-fixe, d'éducation supérieure, de construction, d'audits internes ou de taxe sur les véhicules<sup>44</sup>.

---

39- Voir de manière générale P. Ward, *Tort Law in Ireland* (Kluwer Law International 2010), p. 115 et seq.

40- Conseil du Comté de Laois, *Annual Report 2015*, p. 5.

41- Ibid.

42- NOAC, *Local Government Efficiency Review Reforms* (avril 2016), p. 4.

43- Par ex. Conseil du Comté de Dublin Sud, *Annual Report 2015*, p. 33 ; Conseil municipal et du Comté de Limerick, *Annual Report 2015*, p. 47.

44- Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, *Report of the Local Government Efficiency Review Group* (2010) ; Accord sectoriel pour le gouvernement local.

\_Les différentes approches de la formation pour les agents élus et nommés

De manière générale, d'après les sources consultées, il n'y a pas ou peu d'informations sur les formations spécifiquement destinées aux élus publics locaux. Par exemple, le Conseil du Comté de Dublin Sud répertorie les événements de formation suivants auxquels ont assisté les conseillers élus, mais n'évoque pas d'approche distincte pour la formation des agents élus et des agents nommés :

**Dialoguer avec l'Oireachtas** Chartered accountants House 10 février 2015

**Formation de l'AILG** Castlebar, Co. Mayo 26 février 2015

Deuxième conférence annuelle de l'AILG Nuremore Hotel, Carrickmacross, Co. Monaghan 12 - 13 mars 2015

**Conférence de printemps de LAMA** Ard Ri Hotel. Miltown Road, Tuam, Co. Galway 10 - 11 avril 2015

**Formation de l'AILG** Celbridge Manor Hotel, Celbridge, Co. Kildare 14 avril 2015

Formation de l'AILG Kilkenny 7 mai 2015

**École d'été MacGill** Glenties, Co. Donegal 19 - 24 juillet 2015

Conférence biennale sur le logement social Tullamore Court Hotel, Tullamore, Co. Offaly 16 - 17 septembre 2015

Conférence d'automne de l'AILG Inchydoney 1 - 2 octobre 2015

**Conférence d'automne de LAMA** Hotel Kilkenny, College Road, Kilkenny 9 - 10 octobre 2015

**Formation de l'AILG** Red Cow Hotel, Dublin 18-22 novembre 2015<sup>45</sup>

Il est toutefois possible de déduire de l'ensemble des références aux formations issues de son rapport annuel 2015 que certaines formations sont destinées exclusivement aux agents élus, par exemple pour ce qui concerne les interactions avec l'Oireachtas (le Parlement).

Le Conseil du Comté d'Offaly répertorie les informations suivantes sur la formation des agents élus en 2015 :

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 1 - Gouvernance (Partie 1)

Arklow 21 février

La régénération des espaces locaux par la planification efficace de la communauté Dublin 26 février

Association des gouvernements locaux irlandais : Conférence annuelle Carrickmacross 12/13 mars

Séminaire de formation de printemps de l'Association des autorités locales Tuam 10/11 avril

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 2 - Développement économique local et rôle de l'autorité locale Limerick 14 avril

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 3 - Développement de la communauté locale et LCDC - Le nouveau rôle des autorités locales Portlaoise 21 mai

Association des gouvernements locaux irlandais : Séminaire d'automne Clonakilty 1 - 2 octobre

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 5 - Routes, transport et sécurité - Une fonction clé des autorités locales Tullamore 6 octobre

Séminaire de formation d'automne de l'association des autorités locales Kilkenny 9 - 10 octobre

Concrétiser le potentiel caché des villes d'Irlande : le conseil du patrimoine Kilkenny 5 novembre

---

45- Conseil du Comté de Dublin Sud, *Annual Report 2015*, Annexe 3

Association des gouvernements locaux irlandais : Module 6 - Eau souterraine, eau potable, eaux de surface, fosses septiques et pollution de l'eau ; enregistrement de la Lobbying Act de 2014 (loi sur le lobbying) Dublin 14 novembre<sup>46</sup>

## DERNIERS COMMENTAIRES ET CONCLUSION

Il est clair que, même si la tendance est à une harmonisation des normes et de la prestation des services entre les conseils dans une volonté de réduire les dépenses, notamment dans le domaine de l'approvisionnement, la formation et le développement sont encore fondamentalement déterminés au cas par cas par les autorités locales. Les approches varient d'une autorité locale à l'autre. Les rapports annuels font systématiquement référence à la formation des pompiers et à la défense civile, mais ne donnent pas toujours des informations détaillées ou complètes sur la formation. Certaines autorités semblent avoir adopté une approche plus complète, comme le Comté de Dublin Sud. En revanche, certaines tentatives de coordination des formations ont été observées, notamment par la mise en place de centres de formation régionaux. Toutefois, cette évolution n'en est qu'à ses balbutiements. Il est néanmoins clair qu'en Irlande, le gouvernement local considère la formation continue comme importante et nécessaire, et qu'une palette assez complète de formations est disponible, même si elles ne sont pas systématiquement suivies par les élus.

---

<sup>46</sup>- Conseil du Comté d'Offaly, *Annual Report 2015*, p. 77.

# L'UNION EUROPÉENNE ET LE CAS DE LA GRÈCE



# FORMATION INITIALE, CONTINUE ET DÉVELOPPEMENT DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC, ET FORMATION GÉNÉRALE ET DÉVELOPPEMENT DES ÉLUS LOCAUX : LE CAS GREC

*Par Stella Kyvelou, professeure adjointe, et Nektaria Marava, chercheuse en chef, candidate au doctorat. Université Panteion de sciences politiques et sociales - Faculté de sciences économiques et d'administration publique*

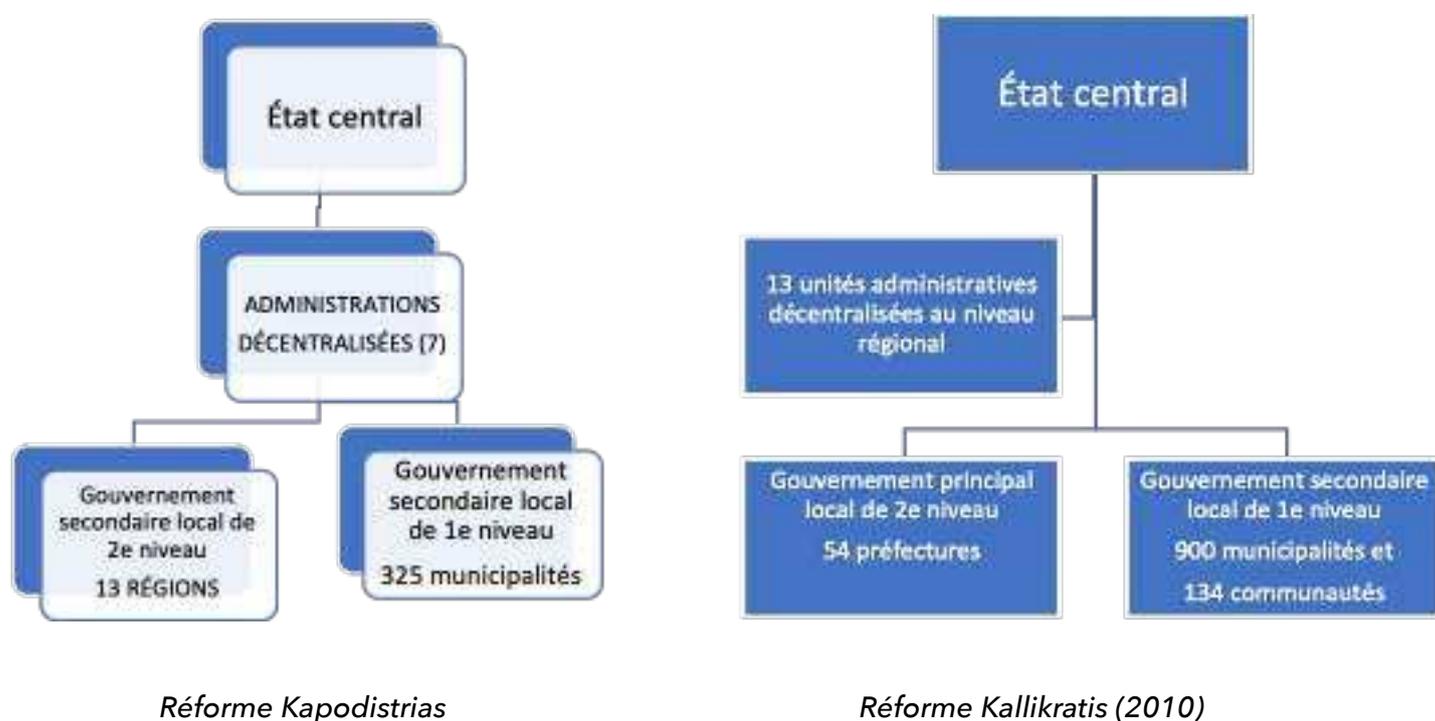
## 1. LE CONTEXTE : LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DES DÉFIS ACTUELS EN GRÈCE

La Grèce est une république parlementaire unitaire ayant pour chef d'État un Président de la République, élu par le Parlement pour un mandat de cinq ans (Constitution grecque, article 1, 30). La Constitution actuelle (adoptée en 1975 et amendée pour la dernière fois en 2008) garantit la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) et défend les libertés civiles et les droits sociaux. Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et le gouvernement. Cependant, le Président a des pouvoirs limités depuis l'amendement constitutionnel de 1986 (Constitution, article 35-49) et le pouvoir exécutif est exercé par le Premier ministre et le gouvernement. Avant la crise économique et financière, le système électoral favorisait des gouvernements à parti unique, où le Premier ministre était généralement également le chef du parti majoritaire. Cependant, depuis le début de la crise économique grecque fin 2009, le système politique est confronté à une défiance de plus en plus évidente. Les deux partis dominants, à savoir le parti socialiste (PASOK) et le parti conservateur Nouvelle Démocratie (ND), qui monopolisaient les élections grecques et le système politique grec par le passé, ont progressivement perdu de leur prépondérance et de leur impact public. Cela s'est assorti d'un essor des gouvernements de coalition, apparaissant pour la première fois sur la scène politique (Vasilopoulou, S. & Halkiopouloy, D. : 2015).

D'aucuns ont avancé que l'importance du secteur public et les entraves du secteur privé sont à l'origine de la banqueroute de l'économie grecque (Alogoskoufis : 2012). Que ces arguments soient valides ou non, l'État, son administration et sa gouvernance ont fait l'objet de vives critiques. Il n'est donc pas surprenant que cela ait débouché sur un effort radical de réforme de la gouvernance publique en Grèce. À l'aube de l'accès de la Grèce au plan de sauvetage a débuté un processus de décentralisation de la scène politique grecque, qui revêtait à l'époque un caractère impératif, même s'il avait été à l'ordre du jour politique depuis une dizaine d'années (Kyvelou, Marava, 2017). Outre les arguments avancés en faveur du renforcement de la participation et de l'efficacité démocratique, le besoin d'efficacité était patent. Avec la mise en œuvre de la loi 3852/2010 (également baptisée « réforme Kallikratis »), la restructuration de la gouvernance territoriale en Grèce a été instaurée par la fusion obligatoire de municipalités et la mise en place d'une gouvernance régionale autonome.

Depuis les élections régionales et locales de 2010, le nombre d'élus locaux a été réduit de 18 458 à 9 700 (Papaggelis, 2014 ; Kyvelou, N. Marava : 2017). Dans le même temps, l'abolition d'un certain nombre d'entreprises municipales, répondant à un objectif fondamental de rationalisation des fonctions des gouvernements locaux selon le programme Kallikratis (Akrivopoulou, Ch., Dimitropoulos, G. & Koutnatzis, St. : 2012, pp. 677) a mis un certain nombre d'employés municipaux au chômage.

Figure 1. Gouvernance territoriale en Grèce avant et après la réforme Kallikratis



En perdurant, la crise a nécessité la mise en place d'une série de mesures supplémentaires posant de sérieux obstacles au succès de la gouvernance locale. Le nombre d'employés locaux a baissé fortement et de façon continue (non-renouvellement de contrats, réduction des contrats de travail, et des employés ayant le statut de fonctionnaire ont même été obligés de quitter leur poste, notamment des policiers municipaux) et cela s'est accompagné d'une baisse importante des salaires du secteur public<sup>1</sup>, d'une baisse des subventions aux gouvernements locaux qui se sont retrouvés avec de nouvelles responsabilités et sans le personnel ni les fonds pour les assurer et de l'introduction de procédures rigides d'approvisionnement et de justification des dépenses (Cohen, S. & Hlepas, N. : 2017). Les employés municipaux doivent donc désormais travailler sur une zone nettement plus grande (sur le plan de la population, résidentiel, administratif, économique, etc.)<sup>2</sup>, qui est bien souvent à la fois rurale, urbaine et montagneuse (Beriatos : 2013).

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

2- D'après KEDE (2016), en 2011, la population moyenne des municipalités grecques était six fois supérieure à celle des municipalités des 28 États de l'UE et leur superficie était huit fois plus grande que la superficie moyenne des municipalités de l'UE.

La crise économique et sa persistance ont vite débouché sur une crise sociale et des phénomènes liés à la fragmentation du tissu social. Suite à la crise financière de l'État grec, le pays a été confronté à des défis démocratiques et sociétaux graves. D'après le recensement de 2011, la Grèce comptait 10 816 286 habitants (cf. Annexe I, Tableau 6), population qui avait augmenté régulièrement au cours des décennies précédentes. Cependant, après 2011, et pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, la population grecque a commencé à baisser. En 2016, la population a chuté à 10 783 748 habitants, une baisse de 0,68 %, soit environ 80 000 personnes entre 2015 et 2016. Selon les dernières statistiques, la Grèce est un pays vieillissant (le taux de vieillissement se détériore régulièrement et est passé de 132,9 pour 1000 habitants en 2011 à 145,5 pour 1000 en 2015), avec une baisse de la fertilité (le taux de fertilité est passé de 1,5 en 2011 à 1,3 en 2015) et l'émergence d'une tendance à la migration croissante des jeunes les plus éduqués (« brain drain ») (ELSTAT 2017).

Le taux de chômage a lui aussi augmenté et a plus que doublé les premières années d'application des mesures d'austérité. Il atteignait 26,5 % en 2014. Près de la moitié de la population âgée de 15 à 24 ans est au chômage (41,3 % en 2016) et des milliers d'emplois ont été détruits du fait d'une protection sociale insuffisante. Les chiffres étaient légèrement meilleurs en 2017, ce qui est à porter au crédit des autorités locales, car ce sont les institutions clés dans l'exercice des politiques sociales en Grèce (ELSTAT 2017). Enfin, depuis 2015, les gouvernements locaux grecs, principalement dans les îles, mais désormais également dans les zones urbaines, sont confrontés à un nouveau défi, l'accueil, l'hébergement et l'intégration des réfugiés et des migrants.

## **2. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LES DÉFIS ACTUELLEMENT RENCONTRÉS DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **2.1 À PROPOS DU SECTEUR PUBLIC GREC**

Le taux de chômage relativement élevé au cours des dernières décennies a poussé le système politique à encourager le recrutement d'employés du secteur public selon une approche clientéliste entre les partis politiques et les citoyens<sup>3</sup>. La plupart d'entre eux ont été embauchés sous contrat à durée déterminée et les partis historiques, pour ne pas perdre leur clientèle électorale, ont cherché des solutions pour leur donner le statut d'« employés permanents du secteur public »<sup>4</sup>. Aujourd'hui encore, le gouvernement actuel réfléchit au moyen de convertir au moins 17 500 contrats à durée déterminée au sein d'organisations centrales de l'État, mais surtout au sein des municipalités, en contrats à durée indéterminée.

Néanmoins, pour des raisons budgétaires, des mesures de restriction à l'embauche de personnel au sein du secteur public ont été mises en place dès le début des années 1980. Aujourd'hui, suite à la crise financière et à ses conséquences, ces mesures ont été renforcées. Depuis 2010, plusieurs mesures exceptionnelles ont été prises pour réduire le coût global des employés de l'administration publique.

3- OCDE (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, Les Éditions de l'OCDE.

4- Le parti PASOK a été le premier à tenter de modifier les contrats à la fin des années 1990, avec les ministres Vasso Papandreou et Costas Skandalidis. Quelque 30 000 agents sous contrat ont été prévus par la loi, mais également en vertu de la fameuse loi 2839/2000. Plus tard, au milieu des années 2000, avec la PD 164/2004 (Pavlopoulos, Loi sur la législation) plus de 35 000 employés ont obtenu un statut permanent au sein de l'administration publique.

D'après l'Article 11 de la loi 3833/2010, le nombre total de recrutements sur un an ne peut dépasser le ratio de 1:5 (une embauche pour cinq postes existants), ratio encore plus strict pour les autorités locales (1:10). Cette disposition, contenue dans le Cadre stratégique fiscal à moyen terme 2013-2016 (MTFS) (Kyvelou, N. & Marava, N : 2017) est entrée en vigueur cette année. Depuis peu, le MTFS 2018-2021 a ramené le ratio à 1:4, soit une embauche pour quatre postes existants.

Le nombre d'agents du service public a fortement diminué pendant la crise. D'après les données officielles, il y avait 629 114 fonctionnaires titulaires en décembre 2012 (y compris les employés des gouvernements centraux, régionaux et locaux, mais sans compter les employés des entreprises publiques et les représentants élus). Quatre ans plus tard, le nombre d'employés ayant un statut permanent avait baissé de 10 %, et ils étaient 565 000 en décembre 2016. Par conséquent, le taux d'employés du service public ayant un statut permanent sur la population active totale est de 6 % en Grèce, un pourcentage assez faible par rapport à d'autres pays

Tableau 1 : Nombre d'employés publics du « secteur public fondamental »

Année (décembre)	31/12/2012	31/11/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	% de changement 2012-2016
Personnel permanent (personnel ordinaire) <sup>5</sup>	629114	599207	576856	566913	565671	-10,1 %
Personnel temporaire <sup>6</sup>	56005	58756	62580	65547	71042	26,8 %

Source : recensement officiel des employés du secteur public, disponible à l'adresse <http://apografi.yap.gov.gr/apografi/> consulté le 22/09/2017

Cependant, le nombre d'employés du secteur public serait dans les faits plus important (OCDE : 2011). Cela s'explique pour les raisons suivantes : a. Le nombre d'employés temporaires a augmenté régulièrement au cours de la même période. Ces employés du secteur public sont sous contrat à durée déterminée, sous contrat de projet et non titularisés ou encore nommés par les cabinets ministériels, et peuvent être renvoyés à tout moment sans garanties ni compensations spécifiques. B. Il n'existe pas de données officielles pour les employés des entreprises publiques.

5- Le personnel ordinaire du service public fondamental inclut le personnel permanent et les employés sous contrat privé à durée indéterminée

6- Le personnel temporaire inclut le personnel sous contrat à durée déterminée, les contrats de projet, les employés rémunérés à l'heure et les stagiaires (pour les années 2009 et 2010).

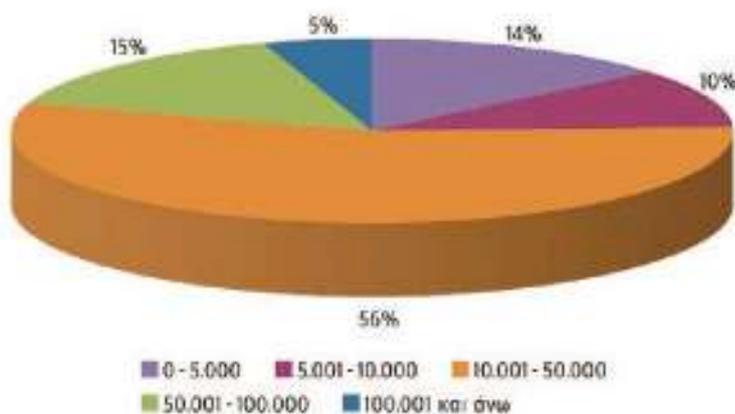
La fixation de quotas stricts pour le recrutement d'employés du service public a eu deux conséquences graves sur l'administration publique en Grèce après la crise. Tout d'abord, le nombre d'employés temporaires a augmenté de façon régulière, mais évidente, entraînant un manque de suivi dans l'exécution efficace des responsabilités quotidiennes.

Ensuite, les formes d'emploi traduisent un secteur public vieillissant avec une forte représentation des femmes. D'après les données officielles l'âge moyen des fonctionnaires de l'État grec est passé de 43,1 ans en 2012 à 45,3 ans en 2016 (ministère de la Réforme administrative : 2017 ; Stratégie nationale de réforme administrative 2017-2019). De plus, les administrations publiques grecques sont actuellement confrontées à un manque de personnel. Les quotas stricts et la fuite des compétences de Grèce constituent une menace importante pour les ressources humaines de l'administration publique. La mobilité entre les différents organismes de l'administration publique grecque est déjà un problème du fait du manque d'organigrammes et des tâches spécifiques à chaque poste.

## 2.2 L'ADMINISTRATION MUNICIPALE EN GRÈCE ET SON PERSONNEL

Depuis la réforme Kallikratis, seuls 14 % des municipalités comptent moins de 5 000 habitants, et il s'agit principalement de municipalités insulaires<sup>7</sup> ou montagneuses. 56 % des municipalités comptent entre 10 001 et 50 000 habitants, (179 municipalités), tandis que lors du 1<sup>er</sup> programme de regroupement (la réforme Kapodistrias), ce même pourcentage (53 %) portait sur des municipalités et des communautés comptant moins de 5 000 habitants (cf. Figure 1), ce qui donne une image trompeuse de zones urbaines. La réalité est ainsi différente, car les nouvelles municipalités sont de fait des regroupements d'agglomérations de moins de 2 000 ou de moins de 5 000 habitants, principalement rurales (Vezyriannidoy, S. : 2015). Il est évident que les nouvelles municipalités résultant de ce processus d'agglutination ont toutes souffert de nombreuses inégalités spatiales qu'elles doivent désormais résoudre.

Figure 2 : % Répartition des municipalités grecques par rapport à la population (2011)



Source : EETAA, 2014

7- D'après la législation, la réforme Kallikratis a mis en place le principe d'une municipalité par île (sauf pour la Crète, l'Eubée et les très petites îles), ce qui entraîne des disparités importantes en termes de taille et de population, de l'île de Gavdos (158 habitants, la plus petite municipalité de Grèce) à Rhodes (157 635 habitants, la plus grande municipalité insulaire de Grèce et la 9<sup>e</sup> plus grande en tout).

Dans le même temps, la réforme Kallikratis s'est accompagnée d'un accroissement des responsabilités des autorités locales, tant sur le plan quantitatif (de 192 à 284) que qualitatif (Hlepas, N. : 2014). Les responsabilités municipales existantes ont été nettement élargies et englobent désormais notamment l'environnement, l'urbanisme, la qualité de vie, l'éducation, la protection sociale et la solidarité. De plus, les municipalités concèdent des licences et contrôlent presque toutes les activités professionnelles locales. Le secteur primaire (développement rural, bétail, agriculture et pêche) est désormais un domaine de compétences nouveau et important. Cependant, le transfert de responsabilité a été repoussé au 1er janvier 2018 dans certains domaines comme la construction, les infrastructures techniques et les services sociaux, car toutes les municipalités ne parviennent pas sans difficulté à rassembler toutes les ressources nécessaires (Loi 4445/2016, Article 77).

Depuis la réforme et encore aujourd'hui, le personnel municipal a visiblement dû assumer simultanément :

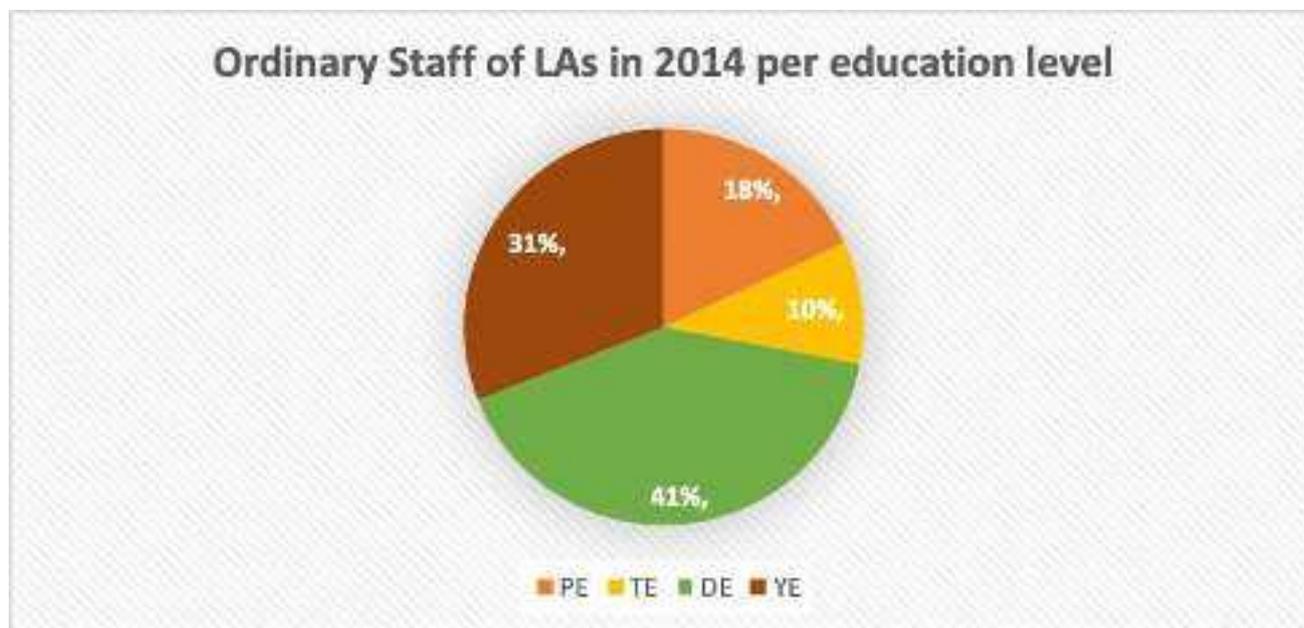
- Les effets de la crise sur leur statut personnel (baisse des salaires, insécurité, etc.) ;
- Les nouveaux problèmes auxquels leur population est confrontée ;
- La gestion efficace des affaires locales en tenant compte des différences d'échelle des tâches d'organisation ;
- La familiarisation avec la législation en vigueur, et notamment les nouvelles obligations, et la nécessité de compléter et d'ajuster trop fréquemment la législation ;
- La réduction importante du nombre d'employés municipaux du fait de l'augmentation du nombre de départs à la retraite et de la suspension des nominations et des embauches (voir Tableau 2).

**Tableau 2 : Évolution des employés du service public local, 2012-2016**

Année (décembre)	2012	2013	2014	2015	2016	% de change ment 2012-2016
Total	629114	599207	576856	566913	565671	-10,1 %
Gouvernement local	94386	84541	81810	82556	82796	-12,3 %
% du gouvernement local sur le total	15,0 %	14,1 %	14,2 %	14,6 %	14,6 %	

En outre, cette augmentation du nombre de tâches à l'échelle locale n'a pas été assortie des ressources nécessaires, et notamment des ressources humaines. La professionnalisation du personnel municipal nécessaire pour gérer efficacement les nouvelles responsabilités, qui devait être assurée par une mobilité obligatoire du personnel, n'a pas fonctionné (Cohen, Hlepas : 2017). En 2014, la majeure partie du personnel ordinaire des nouvelles municipalités agrandies demeurait moins qualifiée en termes de niveau d'éducation.

Figure 3 : Personnel ordinaire des administrations locales par niveau d'éducation, 2014



Par conséquent, les employés locaux ont été invités à suivre une série de programmes de formation pour relever ces défis. Cela s'est avéré difficile, et a nécessité beaucoup d'efforts, d'argent et de temps (Xyroteri-Koufidou, 1997).

### 3. ÉTUDES ET FORMATION DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN GRÈCE

#### 3.1 FORMATION CONTINUE ET APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE EN GRÈCE

La formation des agents des gouvernements autonomes est réglementée par l'article 54 de la loi 3584/2007 et l'article 57 du nouveau Code des fonctionnaires. On distingue :

1. Études et formation initiales ;
2. Études et formation continues ;
3. Formation complémentaire par des études universitaires supérieures (nouveau Code des fonctionnaires, ministère de la Réforme administrative ; 2015).

8- À partir du niveau d'éducation du personnel, nous pouvons diviser ce dernier en quatre catégories (diplômes universitaires (PE), diplômes des instituts techniques (TE), diplômes de niveau lycée (DE) et diplôme de niveau école élémentaire ou collège (YE)) (Spiliotopoulos et al, 2013).

Les études et la formation initiale englobent la formation préliminaire et préparatoire des agents, tandis que les études et la formation continue englobent la formation tout au long de la carrière de l'agent pour lui permettre de se spécialiser.

Plus précisément, la formation préliminaire est dispensée par l'École nationale d'administration publique et de gouvernement autonome, sur examen d'entrée. Elle est principalement destinée aux personnes souhaitant travailler dans le secteur public, mais également aux agents publics ayant acquis le statut d'agent et souhaitant mener une carrière de hauts dirigeants du secteur public (Panayiotopoulos, G. Et al. 2017, pp. 53).

Cette formation est équivalente à un diplôme d'études supérieures et elle est généralement organisée tous les deux ans. Elle débute par un processus de sélection difficile sous forme d'examens écrits et oraux et d'entretiens assurés par un Comité central d'examen. Jusqu'à aujourd'hui, l'École nationale d'administration publique a organisé 21 examens préliminaires, l'École nationale de gouvernement local quatre concours, et l'École nationale d'administration publique et de gouvernement autonome, deux concours. La dernière a été organisée en 2016 au profit de 160 étudiants issus de huit départements différents.

La formation continue est obligatoire pour tous les organismes et elle est destinée à tous les agents des gouvernements autonomes. La plupart des programmes de formation sont organisés par le Centre national de l'administration publique, mais d'autres le sont par des universités, des instituts et des organes privés garantissant la certification des connaissances acquises par les agents ayant réussi les examens de certification (nouveau Code des fonctionnaires, ministère de la Réforme administrative ; 2015 ; Panayiotopoulos, G. Et al : 2017).

Cependant, la principale autorité en charge des études et de la formation continue des agents locaux du service public en Grèce demeure le Centre national d'administration publique et de gouvernement local (EKDDA). Toutes les matières proposées par les programmes de l'ekdda sont gratuites pour les fonctionnaires locaux, leur contenu est certifié et les employés du service public local peuvent justifier de leur absence à leur poste s'ils suivent les formations.

## 3.2 LES INSTITUTIONS COMPÉTENTES

L'agence stratégique grecque de formation et d'études des fonctionnaires et des employés des gouvernements locaux est le Centre national d'administration publique et de gouvernement local (EKDDA). Cet organisme a été créé en 1983 grâce à un financement européen et national, et a pour mission la modernisation continue du secteur public grec, et notamment :

- l'organisation et la contribution au fonctionnement des services publics, qu'ils soient centraux ou régionaux ;
- l'organisation du secteur public de manière plus générale, c'est-à-dire de tous les organismes étant des personnes morales de droit public ;
- l'organisation et la modernisation des entités des gouvernements locaux de premier et second niveaux.

Le Centre est l'une des principales réformes de la formation des fonctionnaires en Grèce, et il a été créé sous la supervision du ministre de la Présidence du gouvernement en 1983. Sa principale mission, selon sa loi fondatrice, était la création de cadres de l'administration publique pour le gouvernement central et décentralisé, les gouvernements locaux et les autres entités juridiques de droit public (L.1388/1983).

À l'heure actuelle, le Centre est l'agent national stratégique pour le développement des ressources humaines de l'administration publique et des gouvernements locaux. C'est une entité publique supervisée par le ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative.

Il a pour principale mission l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des services publics et des agents du secteur public par la recherche et la documentation, le recours à des consultants, la mise à niveau des ressources humaines des agents du service public par l'apprentissage tout au long de la vie et des formations certifiées sur certaines connaissances et compétences, mais également la mise en place d'agents spécialisés avec promotion rapide. Il exerce cette mission sous la forme d'une série d'actions et d'initiatives ciblées mises en œuvre par l'École nationale d'administration publique et de gouvernement local (ESDDA), l'Institut de formation (INEP) et son annexe décentralisée en Thessalonique (PINEPTH) et son unité de documentation et d'innovation (MOTEK).

Le Centre est administré par un Président et un Comité directeur composé du Président de l'ekdda et des directeurs de ses unités scientifiques/de formation, du directeur du service des ressources humaines des agents du secteur public du ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative, de cinq experts spécialisés et des représentants de l'Union des régions de Grèce, de l'Union centrale des municipalités grecques, des hauts dirigeants de l'Association des agents du service public et de la Fédération panhellénique des employés des gouvernements locaux.

Les travaux scientifiques et de recherche du Centre sont encadrés par un Comité scientifique et éducatif proposant des évaluations et des services de consultant au Comité directeur concernant les lignes directrices des actions de recherche et d'étude de l'ekdda, les programmes d'études et de formation et la planification scientifique sur le terrain de la mise en œuvre de ces activités.

Le personnel enseignant de l'ekdda est composé des enseignants travaillant dans les universités et les instituts d'enseignement technologique grecs, des hauts dirigeants et des agents de haut rang de l'administration publique centrale et décentralisée, de scientifiques et experts spécialisés issus du secteur public et du secteur privé.

Les formateurs font l'objet d'une évaluation constante au moyen d'un registre ouvert pour leur permettre de réagir de façon flexible, et de disposer de spécialisations adaptées, pour une grande qualité de services liés aux activités éducatives de l'ekdda. Les demandes d'inscription doivent être adressées sur le site Web du Centre ([www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)), via le lien Trainers Registry (registre des formateurs).

Le centre jouit d'une bonne réputation, car il sait s'entourer d'une équipe de scientifiques et de responsables administratifs flexibles, spécialisés et expérimentés, répondant assez bien aux besoins des institutions publiques et de leurs employés.

### 3.2.1 L'Institut de formation (INEP)

L'Institut de formation (INEP) et sa structure décentralisée en Thessalonique (PINEPTH) est l'unité de formation de l'ekdda et a pour mission de former les employés du secteur public nouvellement nommés, et les employés du secteur public et des gouvernements locaux actuels par le biais de programmes certifiés sur mesure. Les activités de formation de l'inep ont été récemment révisées afin d'appuyer la bonne mise en œuvre des politiques publiques de réformes administratives et de décentralisation, d'efficacité et de transparence, de développement durable, d'e-gouvernance, de santé, et les politiques sociales et de solidarité sociale.

Cette nouvelle conception des formations renforce la coopération de l'ekdda avec les services et institutions publics en vue d'élaborer de nouveaux concepts de formations opérationnelles par le biais d'un système moderne de détection des besoins de formation et d'évaluation des résultats des formations dispensées.

Cela s'est accompagné de l'organisation d'ateliers innovants de résolution des problèmes, de la plus forte décentralisation d'une grande partie des formations, de la reconception du registre des formateurs de manière à mettre en lien l'expertise de chaque formateur avec les matières des programmes de formation et l'adoption de moyens de communication électroniques pour tous les services de formation proposés.

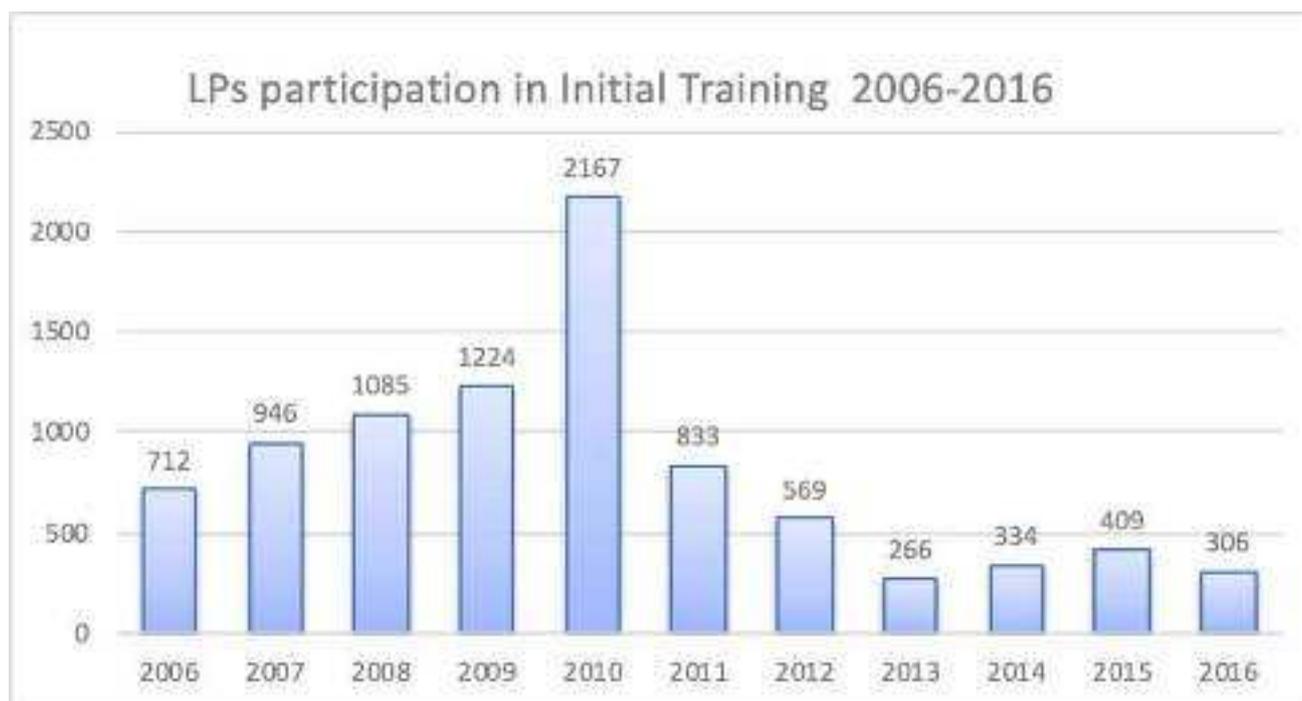
## 3.3 FORMATION INITIALE DES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC EN GRÈCE

La formation initiale des agents locaux du service public est obligatoire en Grèce, et elle doit avoir lieu pendant le service probatoire de deux ans. Même si elle n'est pas liée au statut d'employé permanent, c'est un prérequis à la promotion à l'échelon supérieur (45 et 54 de la loi 3584/2007 - Code du statut des employés municipaux et communautaires). L'INEP est la seule institution compétente pour dispenser le programme de formation initiale. Ce programme a pour objectif de donner aux fonctionnaires nouvellement recrutés les connaissances et compétences nécessaires pour remplir leurs tâches plus efficacement dans des domaines tels que : l'organisation de l'État, les priorités stratégiques du pays, les politiques de fiscalité, les principes de légalité et de transparence, les techniques d'e-gouvernement et la rédaction des documents publics.

En 2009, l'inep a procédé à une refonte de son programme de formation initiale des fonctionnaires, en élaborant des contenus différents selon les catégories d'employés, par exemple les agents locaux du service public. En outre, les contenus sont différents selon que les agents locaux du service public ont un diplôme de niveau licence ou pas. Depuis la refonte, le programme dure 35 heures et les nouveaux contenus déjà évoqués mettent l'accent sur l'e-gouvernance et les principes de modernisation d'une administration publique moins bureaucratique. Les candidatures sont adressées par voie électronique par les agents locaux du service public à la Direction des études initiales de l'inep, qui est chargée d'informer le département affilié de l'agent local du service public qui soumet alors sa demande officiellement.

En dix ans, 8 851 agents locaux du service public ont suivi ces programmes d'introduction. La refonte du programme coïncide avec l'augmentation de la participation des agents locaux du service public, car ces derniers peuvent désormais suivre des programmes conçus spécialement pour eux et ciblant les problèmes rencontrés par les gouvernements locaux. Mais du fait de la crise et des restrictions à l'embauche des agents locaux du service public, la participation de ces derniers a évidemment chuté de 57 %.

Figure 4. Part des agents locaux du service public ayant suivi une formation initiale, 2006-2016



Source : Registre des formateurs EKDDA-INEP, 2017, et calcul des auteurs

### 3.4 FORMATION CONTINUE DES PROGRAMMES DE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE POUR LES AGENTS LOCAUX DU SERVICE PUBLIC

L'INEP est chargé à la fois de la formation initiale obligatoire pour tous les fonctionnaires grecs et de l'élaboration, de l'organisation et de la mise en œuvre de programmes de formation pour tous les agents du service public, et, bien entendu, les agents locaux.

Ces programmes de formation sont certifiés sur décision ministérielle (Journal officiel grec 1592 du 30/09/2010) et sont soit ouverts à tous les agents du service public, soit restreints et destinés exclusivement aux employés d'un organisme en particulier, par exemple d'une municipalité en ayant fait la demande. Tous les employés peuvent postuler à maximum 4 programmes de formation thématique par période de formation (a) septembre - décembre et b) janvier - juillet). Ces programmes doivent correspondre à leurs besoins de formation et/ou avoir un rapport avec les obligations et les responsabilités de leur poste ou des tâches qui leur sont assignées. Au total, chaque année, chaque agent du service public peut suivre une formation dans cinq (5) domaines (INEP : Guide for Trainees ; 2015).

Les activités de formation de l'inep sont conçues par deux groupes, l'équipe des formateurs et les groupes d'experts de chaque domaine de politique, d'après un système visant à détecter les besoins d'étude et de formation des employés des administrations publiques. Le personnel enseignant très qualifié et expérimenté qui participe à toutes les actions de formation de l'inep est sélectionné d'après un registre ouvert des formateurs de l'ekdda. Le registre actuel fait l'objet d'une évaluation suite à l'introduction de nouvelles règles plus strictes de sélection des formateurs appropriés, ceux-ci étant classés selon leurs qualifications « A » ou « B » ou par échelles de priorité (décision BC n° 4163/22-12-2016, GG 4489/16). À l'heure actuelle, les candidatures d'inscription doivent être adressées par le biais du site [www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr) via le lien Trainers Registry (registre des formateurs), et l'inscription est ouverte à toutes les personnes ayant les qualifications nécessaires.

Les activités de formation de l'inep sont actuellement (deuxième semestre 2017) classées en sept domaines de politiques publiques :

- Efficacité et transparence de l'administration publique ;
- Réforme administrative et décentralisation ;
- E-gouvernement et technologies appliquées ;
- Développement durable ;
- Politique économique et financière ;
- Politique sociale et ;
- Formation initiale déjà évoquée.

Comme la sélection des matières de formation est également assurée par les employés du secteur public, le nombre des programmes de formation organisés par thématique peut varier. Par conséquent, pour le deuxième semestre 2015, la thématique la plus courante dans les programmes de formation était « économie et politique fiscale » avec 175 programmes, suivie par le cycle « e-gouvernement et technologies appliquées » avec 124 programmes (EKDDA : Circulaire 5585/24/07/2015).

Depuis 2010, les thématiques énoncées ci-dessus restent plus ou moins les mêmes. Les différences se situent au niveau des thèmes abordés dans chaque thématique, qui varient selon les besoins des agents du service public. Chaque agent local du service public peut s'informer, postuler, être évalué et obtenir une approbation (pour sa participation) par l'entremise du site Web de l'ekdda.

Les agents locaux du service public peuvent postuler à des formations pour les thématiques énoncées ci-dessus. Dans certains cas, des chapitres spécifiques concernent uniquement les fonctionnaires locaux (voir tableau 3).

Tableau 3 : Principaux sujets spécifiques indicatifs et nombre de participants - participation exclusive des agents locaux du service public

Titre	Nombre de participants
Organisation des services locaux et politique de développement local	866
Retrait d'autorisation après réduction du poids officiel	367
Qualité de service du secteur public pour les citoyens	1506
Services avec guichet unique (gouv. Ermis)	1388
Informations et formation à Kallikratis	3246
Programme Kallikratis	555
Transparence de l'administration publique et locale	1342
Code municipal	1140
Finances municipales	2135
Budget municipal	497
Organisation et administration des services sociaux locales	518

Tableau 4 : Programmes de formation les plus populaires en 2016

Organisation des services et politiques de développement dans les municipalités	415
Légalité et transparence de l'administration publique et des autorités locales	220
Organisation et administration du programme revenu de solidarité sociale (crl)	215
Statut du code des agents municipaux	184
Compilation, publication et gestion des documents publics	167
Conférence objective sur les données ouvertes	154
Qualité des services du secteur public pour les citoyens	146
E-gouvernance et citoyens	137
Commissions-services des autorités locales - première portée	124
Programmes européens : recherche d'autres propositions et rédaction d'une proposition de subvention	112
Organisation et administration des services sociaux à l'échelle des organisations	109
Développement de l'efficacité d'une équipe	102
Mise en œuvre et suivi du pan des travaux relevant des programmes antagwnistikwn de l'union européenne	96
Culture et approches innovantes au service des citoyens	93

Ces dix dernières années, plus de 63 000 agents locaux du service public ont suivi différents sujets parmi les cycles de politique des programmes de l'inep ci-dessus.

Figure 5 : Part des agents locaux du service public ayant suivi les programmes de formation tout au long de la vie de l'inep par année



Source : Registre des formateurs EKDDA-INEP, 2017, et calcul des auteurs.

La crise a entraîné un regain d'intérêt et a fini par déboucher sur des évolutions positives et remarquables, avec une hausse de 74 % du nombre d'agents locaux du service public ayant participé aux séminaires de formation de l'inep entre 2006 et 2016.

Cette évolution est due au projet de loi discuté, depuis plusieurs années maintenant, sur le registre national des fonctionnaires et le système de classement associé pour l'avancement au sein de l'administration publique grecque. D'après la loi 4369/2016, les formations certifiées de l'inep permettent d'obtenir dix (10) points par formation, ce qui est beaucoup par rapport aux points octroyés pour une seconde licence, soit au total trente (30) points. Il est évident que pour les agents locaux, la formation en soi est étroitement liée à leur développement personnel et à leur carrière au sein de l'administration publique ou locale.

## 3.5 FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EN GRÈCE

### 3.5.1 Statut des élus locaux en Grèce

Pour les autorités locales de premier et de second niveau, des élections sont organisées simultanément tous les cinq ans et les élus locaux sont élus par suffrage universel direct à bulletin secret tous les cinq ans. Il faut avoir au moins 18 ans pour être candidat à un mandat de conseiller, et 21 ans pour un mandat de maire ou de gouverneur régional.

La réforme « Kallikratis » a transformé la gouvernance territoriale en Grèce en mettant en place de nouvelles institutions visant à accroître la responsabilité, la transparence et la participation des citoyens dans les affaires locales et régionales (par ex., les comités consultatifs ou les médiateurs à l'échelle régionale ou locale, etc.). En outre, la réforme a modifié la structure intramunicipale et l'organisation des municipalités, principalement par la mise en place d'un Comité économique, d'un Comité pour la qualité de vie et d'un Comité exécutif à l'échelle régionale ou locale. Ce dernier, composé à l'échelle locale du maire et des adjoints au maire, vise à assister le maire ou le gouverneur régional dans l'exercice de son rôle de coordination (Kyvelou, S. & Marava, N. : 2017 ; Inspection des gouvernements locaux, 2011).

Autre conséquence importante de cette réforme, la réduction du nombre d'élus locaux à l'échelle locale ou supra-locale (préfecture ou région) (voir tableaux ci-dessous).

Tableau 5 : Élus locaux avant et après la réforme Kallikratis

Représentants élus	Avant 2010	2011	%
Maires	914	325	-64 %
Adjoints au maire	2 298 (inclus dans les conseillers municipaux)	1498	-35 %
Conseillers municipaux	16310	9375	-43 %
Présidents de communauté	120	-	
Conseillers de communauté	1114	-	
Total	18458	9700	-47 %

Représentants élus	Avant 2010	2010	2014
Préfets/gouverneurs de région	54	13	13
Conseillers préfectoraux/régionaux	1496	723	713
Total	1550	736	726

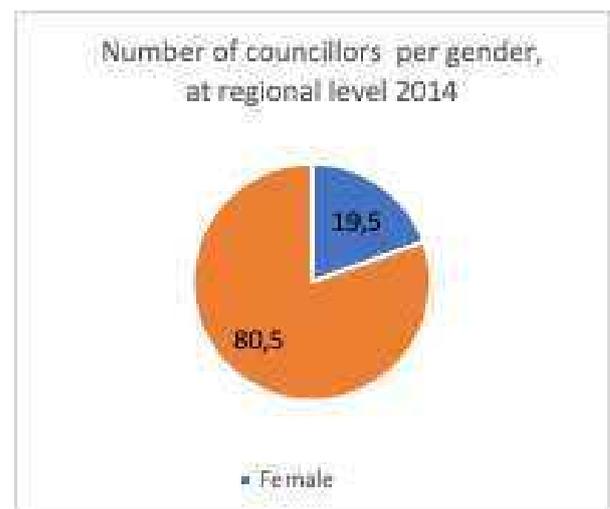
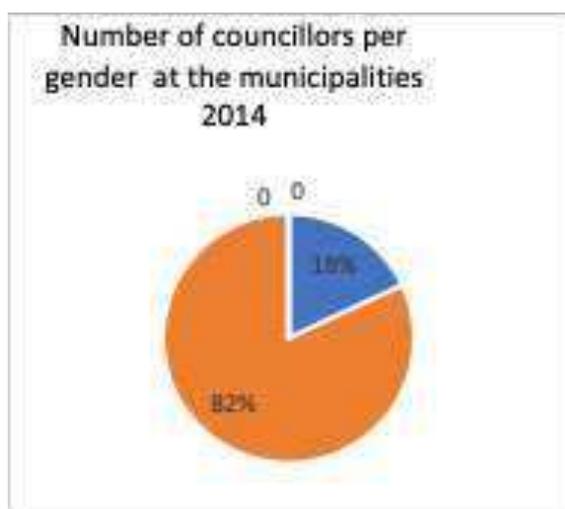
Par exemple, depuis 2010, le nombre de municipalités et de maires a diminué de 914 à 325 (-64 %), le nombre d'adjoints au maire, de 2 298 à 1 498 (-35 %), le nombre de conseillers municipaux, de 16 390 à 9 375 (-43 %) etc.

La réforme Kallikratis a également modifié le rôle des conseillers dans la vie municipale. Outre leur rôle politique, ils doivent désormais également adopter un rôle social et de développement plus proactif. Ce dernier point est d'autant plus crucial en période d'instabilité politique et sociale.

Le profil des conseillers locaux grecs présente des défis importants, notamment sur le plan de la faible part des femmes à des postes politiques et de leur vieillissement. D'après la dernière enquête disponible de la KEDE (Inspection des gouvernements locaux, 2011), l'écrasante majorité (81 %) des conseillers locaux étaient des hommes d'âge moyen. En 2010, sur les 325 maires, huit seulement étaient des femmes, et aucune femme n'a été élue gouverneure dans les 13 régions. En outre, 11 femmes seulement avaient été élues vice-gouverneurs et 115, conseillères régionales, sur 713. Les chiffres se sont légèrement améliorés en 2014. Sur 325 maires, il y a actuellement 16 femmes, et deux gouverneures. La part des conseillères municipales est également passée de 16,7 % (1 558 sur 9 375) en 2010 à 18,09 % (1 669 sur 9 228) en 2014.

Malgré cette amélioration, les femmes restent écartées de la scène politique au sein des autorités locales, même si leur bagage éducatif et leurs expériences professionnelles sont meilleurs.

Figure 6. Nombre de conseillers par sexe au sein des municipalités, 2014 & Figure 7. Nombre de conseillers par sexe au niveau régional, 2014



Le niveau d'éducation des conseillers municipaux est plus faible que celui des maires (seuls 36 % des conseillers ont un diplôme de niveau licence, tandis que 73 % des maires ont terminé les études de premier cycle). L'hétérogénéité est encore plus grande sur le plan du profil professionnel, car nous pouvons distinguer les professeurs (18 %), les agents du service public (10 %), les ingénieurs (9 %) etc. Il en va de même pour le profil des maires.

Les maires grecs sont très bien formés pour leur mandat, mais ils ont également généralement acquis une expérience professionnelle au sein d'une autorité publique, ou bien à un poste politique. Au cours des deux dernières élections municipales, 44 % (2010) et 34,6 % (2014) ont été réélus au même poste (Inspection des gouvernements locaux, 2011 ; EETAA : 2014). L'écrasante majorité des maires (94 %) a acquis une expérience préalable à un poste politique au sein des autorités locales. En revanche, près de la moitié (46,7 %) des conseillers locaux ont été élus pour la première fois au cours des élections de 2010. Si l'on prend en compte la nouvelle législation appliquée à l'époque, et le fait d'arriver à un nouveau poste avec des responsabilités importantes, ces conseillers ont donc eu à relever des défis considérables. C'est pourquoi, comme nous l'évoquons ci-après, on a observé pour la première fois un effort considérable en faveur de la formation des conseillers locaux aux nouvelles réalités de l'ère Kallikratis.

### 3.5.1 Formation des élus locaux en Grèce

Les formations proposées aux élus locaux sont rares et généralement liées aux réformes administratives comme Kapodistriasis (ministère de l'Intérieur : 1997) et Kallikratis, et autres réformes du cadre juridique des autorités locales (par ex. Nouveau Code municipal en 2006).

- Les organes compétents pour l'organisation de programmes de formation sont :
- L'Institut de formation (INEP) ;
- L'union des municipalités (« Union centrale des municipalités de Grèce » (KEDE) et « Unions régionales des municipalités » (PED). Elles ont notamment pour objectif la formation du personnel municipal et régional, et des élus à ces deux niveaux ;
- L'Union de la gouvernance autonome régionale en Grèce (ENPE) (P.D. 74/2011 (FEK 181A/22.8.2011), qui organise des activités d'études et de formation continues pour les élus régionaux. Son rôle de formation est assez limité à ce jour et porte sur l'organisation de journées d'information et de conférences sur un ou deux jours.

L'Union centrale des municipalités est plus proactive dans la formation des élus locaux, et elle organise dans ses locaux des séminaires sur des questions clés de gouvernance locale. Elle travaille également en collaboration avec ces instituts affiliés :

- L'Agence hellénique de développement et de gouvernement locaux (EETAA) ;
- L'entreprise « Information - Formation - Développement local » S.A. (PETA), qui propose également des services consultatifs et de formation.

L'Agence hellénique de développement et de gouvernement locaux (EETAA) était l'institut compétent pour la formation des élus locaux avant leur prise de fonction après les élections de 2010. Le programme de formation avait pour objectif de permettre aux représentants locaux/régionaux nouvellement élus de créer des politiques publiques et de développer des actions régionales et locales répondant aux nouvelles responsabilités des gouvernements autonomes régionaux et locaux. À l'époque, l'EETAA organisait 13 ateliers de formation consacrés aux élus régionaux, et 62 ateliers de formation consacrés aux conseillers municipaux de l'ensemble du pays, et notamment des municipalités insulaires et montagneuses.

Ces programmes de formation duraient généralement une demi-journée et couvraient des thématiques comme la nouvelle architecture de la gouvernance locale et régionale, le statut des élus locaux et régionaux et leur rôle, le rôle de développement des régions et des villes, les finances et ressources humaines locales ainsi que leur gestion, le développement durable ou encore l'e-gouvernance. Le programme a duré de l'automne 2010 à l'hiver 2011, et il était financé par le Cadre de référence stratégique national grec (NSRF).

De toute évidence, l'EETAA a endossé le rôle de l'INEP pendant cette période. C'est l'INEP qui a formé les élus locaux au nouveau Code municipal en 2006. En 2006, 994 élus locaux ont reçu des informations et une formation sur les changements institutionnels prévus par le nouveau code, et notamment sur le rôle et la préparation des programmes stratégiques et opérationnels municipaux.

La PETA SA, avec la contribution du Secrétariat général à l'égalité entre hommes et femmes (GSGE), a également organisé des formations ciblant les femmes élues à l'échelle locale ou régionale, les femmes candidates à des élections locales et régionales, et les agentes municipales et régionales dans les services sociaux. Ce programme de formation s'intégrait également dans la réforme Kallikratis et a également été financé par le Cadre de référence stratégique national grec (NSRF) site Web soutenant la participation des femmes à des postes à responsabilité politique (en grec) : <http://www.airetes.gr/>). Aux termes du projet, quelque 1 500 femmes de tout le pays avaient suivi une formation.

Les séminaires étaient organisés sur deux jours dans la capitale de chacune des 13 régions, et les classes comptaient au maximum 30 personnes.

Les cinq sessions suivantes ont été organisées :

- Session A : Politique nationale, régionale et locale sur l'égalité entre hommes et femmes ;
- Session B : Perspectives sexo spécifiques, construction sociale du rôle des hommes et des femmes, conciliation de la vie professionnelle et privée, participation des femmes dans les autorités locales ;
- Session C : Autonomie et gestion du temps ;
- Session D : Techniques et compétences de communication et de négociation (communication verbale et non verbale, discours, interviews, etc.) ;
- Session E : Mise en réseau et dialogue social.

Pour résumer, nous pouvons conclure de cette présentation que la formation des conseillers locaux est limitée dans le temps et liée aux réformes administratives de la gouvernance locale grecque, plutôt qu'à des sujets relatifs aux activités quotidiennes des élus locaux.

Néanmoins, la KEDE, l'EETAA ou encore l'Institut des gouvernements locaux (ITE) organisent des séminaires d'une demi-journée sur des sujets ou questions délicats liés à la gouvernance locale, comme l'approvisionnement écologique, les engagements des maires ou encore l'e-gouvernance, mais ces séminaires ne sont pas organisés suivant une orientation stratégique d'après les besoins réels des élus locaux. Une approche plus stratégique et la formation complémentaire des conseillers ont été évoquées par les hauts dirigeants de l'EKDDA, mais il manquait visiblement à la fois d'une volonté politique et les ressources humaines pour garantir une organisation efficace.

## 4. CONCLUSIONS-PERSPECTIVES

Sur le plan de l'histoire et de la gestion des ressources humaines du gouvernement grec, le manque de vision stratégique est patent et prend la forme de réformes cloisonnées et à court terme, en particulier pour la gestion des ressources humaines des gouvernements locaux.

Au début de la crise financière, la gestion des ressources humaines en Grèce s'est concentrée sur le gel et la baisse des salaires et du développement des ressources humaines, et sur l'introduction de quotas d'embauche. Par conséquent, avec ces restrictions à l'embauche et la politique de sécurité sociale en vigueur, la Grèce s'est retrouvée avec des agents du service public très vieillissant et un grand nombre de postes statutaires vacants.

Même si le programme opérationnel « Réforme administrative 2007-13 » (Axe prioritaire 2) s'est assorti d'une approche plus holistique de la gestion des ressources humaines, il a fallu attendre la fin 2016-17 pour que ces actions soient pleinement efficaces.

Le cadre législatif s'est développé progressivement la dernière année : a) les lois 4354/2015 et 4369/2016 afin de dissocier le développement de la carrière et l'échelon de salaire des agents du service public et b) la loi 4440/2016, qui contient des dispositions pour le développement d'un système unifié de mobilité des agents du service public, récemment entré en fonctionnement sous la forme d'une procédure de déclaration par les organismes d'État de leurs postes vacants.

Ces deux dernières années, un nouveau système de définition des profils de poste dans l'administration publique a été mis en avant. Il inclut et intègre des éléments comme des procédures de recrutement et de sélection, la formation, la planification de carrière, la mobilité des employés et l'évaluation du travail.

Si des efforts restent à fournir, il s'agit d'un processus en cours. Par exemple, le gouvernement grec, de gauche, a publié une nouvelle stratégie de développement et de gestion des ressources humaines dans le cadre de la Stratégie nationale de réformes administratives (ministère de la Réforme administrative : 2017). Cette stratégie met l'accent sur l'augmentation du recrutement du personnel, mais également sur la définition de profils de poste et le développement de carrière des agents du secteur public.

Il est cependant évident que les manques d'agents locaux du service public, en particulier dans les municipalités montagneuses et insulaires isolées, ne pourront simplement pas être comblés par la mobilité des fonctionnaires. Cela n'a jamais été mis en œuvre efficacement, malgré des efforts similaires par le passé. Il est évident que les études et la formation continue sont un facteur important de développement du nouveau système de définition de profils de poste. Il n'est donc pas étonnant que le nombre de participants aux programmes de formation des deux principales institutions compétentes (EKDDA et INEP) ait augmenté.

## ANNEXES

### Annexe 1 : Principaux chiffres démographiques en Grèce

Tableau 6 : Population par sexe et tranche d'âge en 2011

Age group	2011		
	Total	Male	Female
<b>Total</b>	<b>10,816,286</b>	<b>5,303,223</b>	<b>5,513,063</b>
0 - 9	1,040,830	537,220	512,610
10 - 19	1,072,705	552,173	520,532
20 - 29	1,350,868	696,744	654,124
30 - 39	1,635,304	827,542	807,762
40 - 49	1,581,095	781,112	799,983
50 - 59	1,391,854	677,018	714,836
60 - 69	1,134,045	543,421	590,624
70 - 79	1,017,242	456,247	560,995
80 +	583,334	231,746	351,588

Source : ELSTAT (2017), la Grèce en chiffres, pp.2

Tableau 7 : Indicateurs démographiques, 2011-2015

8. Demographic indicators <sup>(1)</sup> , 2011 - 2015					
	2011	2012	2013	2014	2015
Age dependency ratio	51.8	52.8	53.7	54.5	55.2
Ageing ratio	132.9	135.4	138.3	141.8	145.5
Mean age of mother at birth	30.5	30.7	30.9	31.0	31.3
Total fertility rate	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3
Total mortality rate	10.0	10.6	10.2	10.4	11.2
Infant mortality rate	3.4	2.9	3.7	3.7	4.0

(1) Age dependency ratio: The ratio of the number of economically non-active persons (aged 0 - 14 and 65+) compared with the number of economically active persons (aged 15 - 64).

Ageing ratio: The number of persons aged 60 years or over per hundred persons under the age of 15.

Total fertility rate: The average number of living children that a woman will give birth to over the course of her lifetime (provided that during her reproductive age, the fertility conditions prevail by age of the reference year). The total fertility rate is used in order to determine the level of replacement of the generations, which, in developed countries is considered to be 2.1.

Total mortality rate: The number of deaths per 1,000 people.

Infant mortality rate: The number of children dying at less than a year of age divided by the number of live births that year. The ratio is expressed by 1,000 live births.

Tableau 8 : Évolution du taux de chômage, 2015-2017

6a. Evolution of the percentage of the unemployed for total population, male - female and for persons aged 15 - 29 years, quarterly data, 2015 - 2017 (Q1)				
Year	Total	Male	Female	Persons aged 15 - 29 years
2015 Q1	26.6	23.5	30.6	44.0
Q2	24.6	21.5	28.3	40.5
Q3	24.0	20.7	28.1	39.2
Q4	24.4	21.2	28.4	41.3
2016 Q1	24.9	21.2	29.5	40.9
Q2	23.1	19.4	27.6	38.1
Q3	22.6	18.9	27.2	37.0
Q4	23.6	19.9	28.1	37.6
2017 Q1	23.3	19.8	27.8	38.3

## RÉFÉRENCES

Akrivopoulou, Ch., Dimitropoulos, G. & Koutnatzis, St (2012), *The "Kallikratis Program": The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, Istituzioni del Federalismo 3/2012, pp. 653-693) (en anglais) disponible à l'adresse [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_2012/Dimitropoulos.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Dimitropoulos.pdf)

Alogoskoufis, G. (2012), *Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect*. Disponible à l'adresse : <http://eprints.lse.ac.uk/42848/1/greese%20No54.pdf> (consulté le : 29/06/2016)

Beriatos, El. (2013), "Spatial Planning and Territorial-Administrative Structures: Issues of Spatial Governance on a Local Scale", in *Proceedings of the 11th Scientific Conference European Regional Science Association (ERSA-GR)*.

Cohen, S. & Hlepas, N. (2017), "Financial Resilience of Greek Local Governments" In *Governmental Financial Resilience*. Publié en ligne : 31 mai 2017 ; 135-152.

ELSTAT (2017), *la Grèce en chiffres*, disponible à l'adresse [www.statistics.gr](http://www.statistics.gr)

EETAA (2010), *programme de formation pour les élus locaux, manuel du formateur*

*Inspection des gouvernements locaux (2011), enquête : Profil du nouveau maire par l'inspection du gouvernement local, Vol 129, pp. 38-41*, disponible à l'adresse [localit.gr](http://localit.gr) (en grec).

INEP (2015a), *Guide for Trainees: Continuous education and Training at INEP*, disponible à l'adresse [www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)

INEP (2015b), *Circular 5585/27.7.2015 Planning for the Continuous Education and Training, 2<sup>n</sup> Semester*.

Secrétariat général à l'égalité entre hommes et femmes (2015), *Training Greek women to take their place in regional and local government*, disponible à l'adresse [www.isotita.gr](http://www.isotita.gr)

Kontiadis, X. Et Tsekos, Th. (2008) The Restructuring of Social Administration at Local Level, Papazisis, Athènes

L. 3845/2010. Measures for the application of the support mechanism for the Greek Economy by euro area Member States and the International Monetary Fund.

L. 3852/2010. Réorganisation du gouvernement local \_ programme Kallikrates (en grec).

L. 4093/2012. Approving the medium-term fiscal strategy 2013\_2016 and introducing emergency measures implementing Law N° 4046/2012 and the medium-term fiscal strategy 2013\_2016

Kyvelou, S. & Marava, N. (2017), From centralism to decentralization and back to recentralization due to the economic crisis: findings and lessons learnt from the Greek experience, In: Ruano J., Profiroiu M. (eds) The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan.

Ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique (2017a) recensement officiel des employés du secteur public disponible auprès du ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique (en grec), à l'adresse <http://apografi.yap.gov.gr/apografi/>.

Ministère de la Réforme administrative (2017b) Stratégie nationale de réforme administrative 2017-2019)(en grec)

Ministère des Finances (2017), Cadre stratégique financier à moyen terme 2018-2021 (en grec)

OCDE (2011), Public Governance Reviews - Greece, Les Éditions de l'ocde, Paris

Panagiotopoulos, G. Anastasiou N. Et Karanikola Z. (2017). Investigation of the views of administrative officials on the necessity of their participation in training programs European Journal of Training and Development Studies vol. 4 n° , pp. 50-61, août 2017.

Vasilopoulou , S. & Halkiopoulou, D. (2015), Greek Politics: Economic Crisis or Crisis of Democracy? Disponible à l'adresse <http://www.worldaffairsjournal.org/article/greek-politics-economic-crisis-or-crisis-democracy>.

Vezyriannidou, S. (2015) Administrative and Spatial Reforms in the First Level of Local Government. De Kapodistria à Kallikratis, disponible à l'adresse [http://www.citybranding.gr/2015/10/blog-post\\_14.html](http://www.citybranding.gr/2015/10/blog-post_14.html)

Xirotiri - Koufidou, S. (1997) Human Resource Management. The challenge of the 21<sup>st</sup> century in the working environment, Anikoula, Thessalonique



# LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

---

## CONCLUSIONS & PERSPECTIVES

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

## PREMIÈRE CONCLUSION

Stéphane Guérard, Maître de conférence, Associate Professor, Université de Lille

Selon le point 2 de l'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, aux termes duquel « *Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière* ».

La disposition européenne sus citée est très intéressante à quatre égards, pas seulement d'ailleurs au regard de l'objet de notre conclusion afférent exclusivement au devenir des actions et des politiques de formation, initiale et/ou continue, des agents publics des collectivités locales européennes.

D'une part, elle met l'accent sur un « *recrutement de qualité* » qui peut faire appel à une conception « en amont » de la formation initiale ou « formation de base », comme la privilégient certains Etats, en particulier et par exemple l'Allemagne, l'Estonie<sup>1</sup>, la Flandre (Belgique), la Grèce, l'Irlande, la Roumanie, la Russie et la Wallonie (Belgique).

Reste que, bien que résiduelles, les discriminations positives visant à favoriser les recrutements de personnes

handicapées, en situation d'échec scolaire et/ou d'exclusion sociale, ou encore, issues de la diversité ethnique, peuvent continuer à être maintenues, quitte à être accompagnées de politiques actives et dynamiques de formation professionnelle dès l'entrée dans la fonction publique, et ce, « tout au long de la carrière de l'agent public ».

D'autre part, il semblerait que la « formation » soit entendue, dans une vision européenne idéale de la Fonction publique locale, comme un élément « intrinsèque » de la carrière ; en un mot, la Formation de l'agent public local doit se dérouler « tout au long de la vie professionnelle » de cet agent.

Et ce, parce que « La formation initiale et continue des agents doit jouer pleinement son rôle d'instrument privilégié de la valorisation professionnelle des agents, et de l'adaptation de leurs qualifications aux évolutions des missions et des métiers »<sup>2</sup>.

Ensuite, cette disposition européenne met l'accent sur une difficulté particulière de certains Etats européens, favorisant systématiquement la fonction publique d'Etat au détriment de celle travaillant au bénéfice des collectivités locales.

1- Les 3 Etats baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ont une histoire commune (indépendants en 1918, intégrés de force dans l'URSS au lendemain de la Seconde guerre mondiale et redevenus indépendants au début des années 1990) qui les amènent aujourd'hui à être des Etats pro-UE depuis 2004. De plus, ce sont trois Etats décentralisés avec un seul niveau de collectivités locales, la commune.

2- Circulaire Rocard du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

C'est d'ailleurs ce qui explique la difficulté de trouver des données fiables et utilisables sur les agents publics locaux, parce que, souvent, de telles données n'existent que pour les agents publics nationaux ... De surcroît, les mêmes causes entraînant les mêmes effets : lorsqu'il existe quelques moyens financiers pour la formation des agents publics, ils sont généralement consacrés aux seuls agents travaillant pour l'Etat et donc ne sont affectés qu'à l'administration centrale. Pourtant, en matière de satisfaction des besoins collectifs essentiels, particulièrement éducatifs et sociaux, pris en charge par les services publics, l'action publique la plus efficace est une action publique démocratique, citoyenne et de proximité, comme l'illustrent avec force les cinq Etats scandinaves, sachant qu'une telle action est avant tout organisée et exercée par les collectivités locales, et donc réalisée au quotidien par les agents publics locaux !

*In fine*, le point 2 de l'article 6 de la Charte insiste sur les « *perspectives de carrières* » des agents publics locaux, ce qui, incidemment voire implicitement, semble interroger un grand nombre de réformes visant à contester le statut des titulaires au bénéfice des contractuels, spécialement lorsque cela consiste à favoriser le contrat à « durée déterminée », voire spécialement « courte », au détriment de celui « à durée indéterminée » ... C'est d'ailleurs une des conclusions inattendues de cette étude européenne et comparative sur les formations qui confirme cette disposition européenne, celle selon laquelle le recours massif aux contractuels, à durée déterminée, détourne de ce public les actions de formation continue au bénéfice quasi exclusif des fonctionnaires et, mais dans une moindre mesure, des contractuels à durée indéterminée. En effet, pourquoi investir dans un public

volatile par essence, et donc à perte ? A cet égard, la situation favorisant le recours aux contractuels de droit privé à durée déterminée l'illustre avec encore plus d'évidence, parce qu'en plus cet « exemple » « gomme » toute spécificité de l'action publique et tend à imposer l'idée qu'il n'existe aucune particularité du Service public. Reste que cela est aussi un contrecoup, peut-être logique, d'une extension trop large au XXe siècle du champ d'application des services publics, certes portée par une conjoncture économique et financière favorable, celle de l'après Seconde guerre mondiale.

Aujourd'hui, et pour plagier Michel Crozier, l'« Etat moderne » se doit d'être un « Etat modeste »<sup>3</sup>, en termes d'activités publique, et par suite et par là même, économe ... A « l'Etat-providence »<sup>4</sup>, doit désormais succéder « l'Etat utile mais efficace voire performant ». Reste que la recherche d'une action publique plus ciblée, excluant d'une certaine manière les activités privées d'intérêt général [ou « service d'intérêt économique général » (SIEG)], et par là même plus économe, ne doit peut-être pas pour autant emporter l'absence de spécificité de cette même action au risque de considérer qu'éduquer ou soigner sont des « services » quelconques aussi bien gérés par le secteur public que par le service privé au risque de réduire à rien l'idée même d'intérêt général voire celles de « services sociaux d'intérêt général » (SSIG) et de « service universel ».

Pour revenir plus précisément sur l'étude, il apparaît avec évidence que la formation qui intéresse le plus, et sur laquelle l'on trouve le plus de données, soit la formation continue des APL ; la formation des élus locaux, étant, dans certains Etats, embryonnaire, elle est peu renseignée et, finalement, on connaît assez peu ses modalités et ses modes de financement.

---

3- Crozier (M.), *L'Etat moderne, l'Etat modeste au service de la société*, Editions du Seuil, Collection « Points essais », n°223, 2<sup>e</sup> éd., 1991.

4- Merrien (F.-X.), *L'Etat-providence*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°3249, 3<sup>e</sup> éd., 2007.

Toutefois, contrairement à ce que l'on pense souvent, les partis politiques ne s'y investissent pas tant que cela, du moins sûrement moins que pour l'encadrement et la formation des élus nationaux ...

Il n'en reste pas moins que le statut des APL ainsi que celui des élus locaux est victime de nombreuses zones d'ombre dans les Etats européens, ce qui ne facilite pas la promotion démocratique d'un statut européen ambitieux des élus locaux, ni la promotion d'un cadre juridique européen général des droits et des obligations des APL. Les APL et les élus locaux sont, en effet, bien moins encadrés et traités par leur droit national que ne le sont les élus et les agents publics de l'Etat ...

Finalement, les APL et les élus locaux sont logiquement « victimes » de plusieurs siècles de centralisme administratif et démocratique en Europe.

Toutefois, la réussite de la décentralisation ou de l'autonomie locale passe par la modernisation et la valorisation de ses indispensables serviteurs et promoteurs, que sont les élus et les agents publics locaux.

Par suite, développer et promouvoir les études comparatives en Europe sur ces derniers, c'est servir directement la réussite de l'administration décentralisée du XXI<sup>e</sup> siècle et d'une meilleure gouvernance au niveau local, qui constitue autant un objectif politique qu'un défi juridique, tous deux indispensables et incontournables.

Enfin, cela doit passer par le développement d'une offre en termes d'actions de formation, initiale et continue, autant en France qu'en Europe, à l'adresse des élus et des agents publics locaux, quitte à solliciter pour ce faire le Fonds Social Européen (FSE) au bénéfice de certains Etats européens plus mal lotis que les autres, tels que les Etats de l'Europe balte, centrale et orientale ...

Globalement, en Europe, il s'évince avec évidence de cette étude que les agents publics locaux sont les « mal aimés » de l'action publique dans un très grand nombre d'Etats européens, même développés, et ce, alors même que leur nombre et leur qualité conditionnent à coup sûr la réussite de la décentralisation dans leurs Etats !

Ainsi, en termes de droits, et spécialement de rémunération comme d'autres avantages sociaux, les agents publics des collectivités, autant communales voire intercommunales que régionales (lorsqu'elles existent) voire intermédiaires (toujours lorsqu'elles existent), sont extrêmement mal lotis. Cela ressort aussi, et avec tout autant d'évidence, de cette étude et confirme d'autres travaux scientifiques européens.

La « fonction publique locale », qu'elle existe ou non distinctement, sur un plan juridique, de la « fonction publique d'Etat », est quoi qu'il en soit très défavorisée par rapport à cette dernière.

Ce qui explique qu'un grand nombre de collectivités locales européennes peinent à attirer des agents publics bien formés, au sens de diplômés, et souhaitant s'investir durablement et utilement au service de ces dernières, et donc des usagers des services publics locaux.

Ce déficit de compétences, s'expliquant souvent par un déficit de rémunération et/ou d'autres avantages sociaux, est directement et gravement préjudiciable à la réussite de la décentralisation en Europe.

Curieusement, ce phénomène touche autant des Etats en difficultés financières (tels que l'Angleterre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, par exemple) que ceux connaissant le plein emploi, tel que l'Allemagne ...

En effet, en Allemagne<sup>5</sup> comme en Scandinavie, en une période de déficit de main d'œuvre du fait du « plein emploi », l'administration rencontre des difficultés pour attirer du personnel impliqué et compétent, en particulier du fait de la concurrence du secteur privé. C'est pourquoi, contre toute attente, l'Allemagne a décidé (2018) d'harmoniser les « statuts » des contractuels et des fonctionnaires, pour que les premiers aient autant de droits (et donc plus) que les seconds<sup>6</sup> et ainsi redonner avant tout de l'attractivité à la Fonction publique et aux carrières publics !

Il est donc nécessaire de faire éclater le plafond de verre et d'ouvrir les postes à responsabilité dans l'administration publique aux femmes, et pas seulement pour des raisons d'égalité entre les sexes.

Par ailleurs, ce n'est pas l'un des moindres des paradoxes de s'apercevoir que, dans une telle configuration de plein emploi, le statut de contractuel est un obstacle au recrutement.

Cela justifie de réclamer, en sus de la Charte européenne de l'autonomie locale l'adoption non seulement d'une Charte européenne de l'autonomie financière locale<sup>7</sup> mais aussi d'une Charte européenne des droits et des obligations des agents publics locaux, où la formation aurait une place importante ainsi que la déontologie, comme conditions essentielles de la réussite d'une autonomie locale démocratique, proche et efficace,

*mais aussi évoluer à terme vers un modèle européen de démocratie locale.*

---

5- Ainsi, ce dernier Etat vient de lancer, en 2018, une campagne pour attirer les talents dans la fonction publique. En effet, faisant face à des difficultés de recrutement, le gouvernement fédéral lance une campagne de communication « reconvertissez-vous » au plus haut niveau pour sensibiliser les personnes exerçant dans le secteur privé. Aucune limite d'âge n'est applicable pour postuler et les employeurs doivent traiter sur un pied d'égalité les candidatures internes et externes, en les sélectionnant sur les seuls critères de qualification et d'expérience (DGAFP, *Vision RH*, février 2018, n°2, p. 2 ; Voir aussi : <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Oeffentlicher-Dienst/quereinsteiger.html?nn=1679370> ).

6- Vers une harmonisation des droits (fonctionnaires et contractuels en Allemagne, DGAFP, *Vision RH*, février 2018, n°2, p. 2. Voir aussi : <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/03/2018-03-12-bpk-koalitionsvertrag.html>

7- Guérard (S.), The ideal image of the Local Autonomy, as described and promoted by the Council of Europe (Congress of local and regional authorities), can it become reality? A goal or a dream of a perfect "local world"?, in Astrauskas (A.) et Guérard (S.) (sous la direction de), *Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation. L'autonomie locale au XXIe siècle. Entre tradition et modernisation*, LGDJ Lextenso éditions, Institut universitaire Varenne, Collection « Kultura », juin 2016, p. 39-60.

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

## DEUXIÈME CONCLUSION

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

Dans les différents pays européens et limitrophes, le constat d'une complexification de l'action locale est avéré.

Les collectivités locales, perçues comme les institutions les plus pertinentes pour assurer la gouvernance démocratique, tendent à concentrer un nombre de plus en plus important de responsabilités, allant de la gestion urbaine à financière, en passant par la prestation des principaux services et investissements publics. Les élus locaux, investis de véritables responsabilités pour administrer leurs territoires, doivent pouvoir mobiliser un ensemble de savoirs et de compétences pour s'investir dans des enjeux de plus en plus techniques et multiniveaux.

Effet direct des différents mouvements de décentralisation, la volonté de rapprocher la décision politique des populations s'est parallèlement accompagnée d'une élévation du niveau de recrutement des élus locaux. Étudiée par Daniel Gaxie<sup>1</sup> et Michel Koebel<sup>2</sup> pour le cas français, ces deux chercheurs ont montré que l'origine sociale des élus est directement corrélée à la taille de la collectivité investie. Plus la taille de la collectivité est importante, plus l'origine sociale devient discriminante dans l'accès aux postes de pouvoir.

Et comme rien ne permet d'indiquer que cette équation « niveau de responsabilité/sélection sociale » soit l'apanage du système politique français, il est tout à fait possible de postuler qu'en France comme en Europe, la technicisation de l'action publique locale joue en défaveur de la représentativité politique. Pour le niveau européen, cette idée trouve un début de confirmation grâce au questionnaire n° 3, diffusé par le réseau de l'Observatoire de l'Autonomie Locale, dans lequel les pays participants à l'enquête déclarent une surreprésentation d'élus provenant de catégories socioprofessionnelles aisées.

En effet, 38 % des élus locaux européens déclarent appartenir aux professions intellectuelles supérieures contre 3,7 % pour les ouvriers<sup>3</sup>.

Les collectivités locales, loin d'être des institutions socialement ouvertes, sont investies par une population masculine privilégiée, relativement âgée et diplômée, socialement et professionnellement prédisposée à exercer les fonctions publiques locales.

Face à un tel constat, la capacité d'accès à la formation pour les élus locaux devient un enjeu central pour la légitimité des démocraties européennes.

1- Gaxie Daniel. « Les logiques du recrutement politique ». In: *Revue française de science politique*, 30<sup>e</sup> année, n° 1, 1980. pp. 5-45.

2- Koebel, Michel. « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, 2014, pp. 123-138.

3- Sources : dépouillement du questionnaire n° 3 de l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA).

Sinon à prendre acte de la monopolisation oligarchique de l'exercice du pouvoir politique et accepter l'abstention électorale comme l'expression d'un vote censitaire qui ne dit pas son nom<sup>4</sup>, la formation, comme apprentissage au cours du mandat, des savoirs et compétences nécessaires pour assurer la conduite des politiques publiques, se présente comme une des rares alternatives à l'inégalité de l'accès politique entre les classes sociales.

Car traditionnellement, la socialisation des nouveaux élus avant tout pensée comme un exercice se déroulant « de soi », presque naturellement ; les nouveaux élus rencontrent un fonctionnement institutionnel complexe et s'y conforment par ajustements successifs, guidés par les « rappels à l'ordre » de leurs pairs<sup>5</sup> et les rites d'institutions<sup>6</sup> qui fonctionnent comme des fonctions intégratives d'agents « étrangers » à l'univers de la politique locale. Sauf qu'en réalité, pour les collectivités d'importance du moins, l'intégration des nouveaux membres correspond plus à la concrétisation d'une cooptation reproduisant un entre-soi social entre les élites locales d'un même territoire (membres d'associations, de partis politiques, d'offices municipaux etc.).

Les formes de l'éligibilité, c'est-à-dire les dispositions sociales convertibles en titres symboliques de légitimité politique<sup>7</sup>, font accéder aux postes de pouvoir des élus qui maîtrisent déjà les compétences attendues de leur mandat ou qui sont objectivement prédisposés à apprendre par imitation et autodidactie, le fonctionnement des instruments légaux et institutionnels de la gouvernance et de la conduite des politiques publiques qui leur

est, plus ou moins, déjà familier. Les différentes initiatives de « démocratie participative » n'arrivent pas à réduire la mise à distance d'une frange de plus en plus importante de la population qui tend à délaisser des enjeux locaux empreints de complexités techniques et de stratégies politiques peu avouées et difficilement lisibles<sup>8</sup>.

Les connaissances relatives à la gestion des affaires locales, au lieu de n'être que des savoirs réservés à certaines classes sociales, pourraient être « démocratisées » par l'intermédiaire de formations dispensées, soit comme cours d'éducation civique à l'ensemble de la population, soit comme « rite d'institution » réservé aux nouveaux élus locaux.

Assurés de connaître les différents rouages institutionnels et législatifs de la politique locale, une formation de type initiale ou continue pourrait venir palier les inégalités sociales et professionnelles de l'accès à la gestion des biens communs en faveur des populations les moins prédisposées à le faire, tout en encourageant un véritable engagement citoyen dans les débats et les enjeux locaux.

L'institutionnalisation d'une formation destinée aux élus locaux pourrait également apporter des éléments de réponse à la problématique du partage de pouvoir et de la prise de décision entre élus et agents administratifs locaux. En tant que professionnels à temps plein de la conduite des politiques publiques, les fonctionnaires territoriaux contrôlent l'ensemble des activités de formulation, de conception et de mise en œuvre de l'action publique.

4- Gaxie Daniel. « Le cens caché ». In: *Réseaux*, volume 5, n° 22, 1987. L'opinion publique. pp. 29-51

5- Lefebvre Remy, « Se conformer à son rôle », les ressorts de l'intériorisation institutionnelle, in Offerlé Michel (dir) et Lagroye Jacques (dir) « Sociologie de l'institution », Éditions Belin, Paris, 2010, pp. 219-247.

6- Bourdieu Pierre. « Les rites comme actes d'institution ». In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 43, juin 1982. Rites et fétiches. pp. 58-63.

7- Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, « Sociologie politique du pouvoir local », collection U Sociologie, Armand Colin, Paris, 2017, p. 271.

8- Lefebvre Rémi, « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012. URL: <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html>

L'indépendance d'élus peu formés, et sans possibilité de le faire durant leur mandat, se pose. L'inégale maîtrise des savoirs et des outils institutionnels place les personnels élus temporairement dans un rapport de force défavorable face aux agents locaux permanents, formés pour occuper leurs postes. Sans faire l'apologie d'élus « techniciens » capables de tout, une connaissance, même sommaire, des principes de fonctionnement de la bureaucratie permettrait d'éclairer les décisions politiques des élus sans que ces derniers se fassent contrôler par elle. Il en va de même pour assurer l'existence des oppositions politiques.

Que ce soit du local contre le national ou, dans les assemblées élues, de l'opposition contre la majorité, le manque de formation est aujourd'hui critiqué. Pour ce qui est de l'échelle, les collectivités locales sont reconnues (en France du moins) comme des institutions politiquement autonomes du pouvoir national.

La capacité d'intervention des élus locaux dans les affaires locales doit être garantie pour assurer la libre administration des collectivités. L'accès à la formation revêt ainsi les traits de l'indépendance des territoires face au pouvoir des États. De même, au sein des assemblées, la position des élus dans la configuration générale fait fortement varier leurs capacités d'action.

Qu'ils soient élus majoritaires avec délégation, sans délégation ou faisant partie de l'opposition, les élus locaux ne sont pas tous intégrés au jeu politique de la même manière. Faire partie de l'opposition politique au niveau local revient souvent à être écarté des principales prises de décisions et notamment des moyens nécessaires pour accomplir correctement son rôle. Étendue à la question des tailles inégales des collectivités, la formation pour les élus, en tant que garante de la pluralité politique, ne peut donc pas être pensée de manière homogène.

Il ne peut exister « une » formation mais « des » formations qui répondent aux différentes situations qui existent dans l'architecture administrative des États.

Pourtant, malgré l'ensemble des enjeux que véhicule la question de la formation des élus locaux, son existence au niveau européen semble modeste et sa connaissance très faible. Le questionnaire n° 3, diffusé par le réseau de l'Observatoire de l'Autonomie Locale à une trentaine de pays européens et limitrophes, indique que la majorité des États se soustrait à la réflexion et l'organisation de cette formation. Cette faible implication et les faibles résultats qui transparaissent ne permettent de ne tirer qu'une seule conclusion définitive ; il n'existe pas aujourd'hui de posture communautaire pour la formation des élus locaux.

Au contraire, les quelques politiques en faveur d'une formation pour les élus locaux restent enclavées dans des logiques étatiques et demeurent inextricablement liées aux histoires légales et administratives nationales. Pour le reste, la formation des élus se présente comme un marché très attractif pour les organismes de tout genre. Étant donné la faible volonté des États à réguler légalement les espaces de formation dédiés à leurs élus, aucune assurance de probité, de qualité ou d'accessibilité ne peut être certifiée ou demandée. C'est dire qu'il est actuellement impossible de présenter une synthèse exhaustive des organismes formateurs, des formations qu'ils dispensent ou bien même, de l'intérêt qu'ils ont de pratiquer leur activité. Autrement dit, la majorité des élus locaux européens n'a pas la garantie de trouver une formation animée par des personnels qualifiés et répondant à leurs besoins.

Mais ces questions se relativisent face aux capacités réelles d'accès à la formation de manière générale.

En effet, le désengagement législatif des États se confond souvent avec un désengagement financier. Les coûts relatifs aux déplacements (transports, logements, restaurations) pour assister à des formations qui peuvent se dérouler sur plusieurs jours ne sont que rarement assurés aux élus locaux.

Le droit à l'absence professionnelle et son indemnisation handicapent également une partie conséquente des élus qui cumulent une charge publique et un emploi salarié. Fort de ces constats, somme toute, peu favorables, il est possible de proposer des perspectives pour faire advenir la reconnaissance d'une formation pour les élus locaux à l'échelle européenne. Premièrement, le sujet de la formation des élus locaux pourrait sans mal être saisi dans le cadre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale par l'Union Européenne comme un projet de renforcement de la convergence entre les territoires et de l'identité européenne.

Étant donné l'augmentation des enjeux internationaux et européens ainsi que le mouvement de rapprochement des différents modèles nationaux d'administration<sup>9</sup>, l'idée d'une formation pour les élus locaux, définie au niveau supranational, qui articulerait la prise en compte des particularités locales avec les ambitions européennes, est pertinente.

Cela supposerait sans doute l'existence d'une structure centrale, telle que le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), constituée toutefois d'antennes nationales soutenues par des structures nationales, habitées par des agents nationaux qui auraient pour rôle « d'hybrider » les formations entre les réalités locales et les enjeux communautaires, permettant ainsi de diffuser les normes européennes au niveau local.

Deuxièmement, dégagée des inerties nationales, le développement d'une formation au niveau européen pourrait, par directives, proposer un dépassement des contradictions actuelles des démocraties précédemment exprimées. En proposant une définition claire de ce qui relève d'une formation pour les élus, en protégeant le marché par un contrôle *a priori* des organismes formateurs autres que ceux pilotés au niveau européen, en établissant une indemnisation financière ainsi qu'un droit d'absence aux élus salariés, l'Union Européenne pourrait jouer un rôle important dans le combat contre la fermeture sociale des arènes politiques, et établir des ponts pour favoriser une politisation européenne des citoyens de l'Union, permettant d'atténuer, sans doute, la crise de représentativité ainsi que l'abstention.

En attendant, le rôle d'organismes tels que l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA) se révèle crucial. Les connaissances et données objectives sur les situations nationales et locales sont des éléments primordiaux pour envisager une telle convergence entre des situations nationales si diverses. La collecte de donnée doit donc continuer, et être encouragée, pour permettre à l'Europe de mieux se percevoir elle-même et continuer à se construire par des projets porteurs et structurants.

Rappelons, pour conclure, que l'autonomie locale est définie comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.<sup>10</sup>» Le droit à la formation, pour les élus locaux, entre pleinement dans cette définition.

9- Belloubet-Frier, Nicole. « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n° 1, 2007, pp. 5-18.405405

10- Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Série des traités européens n° 122, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15.X.1985.

# LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS ET DES ÉLUS LOCAUX EN EUROPE

## REGARDES CROISÉS À PARTIR DE 33 ÉTATS EUROPÉENS



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT