

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة وهران محمد بن أحمد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الملتقى الوطني حول استراتيجية التكوين وتحسين المستوى للمنتخبين المحليين في الجزائر

يوم 27 مارس 2022

بطاقة معلومات:

الاسم واللقب: عبد المجيد رمضان

الدرجة العلمية: أستاذ محاضر (أ)

الجامعة المستخدمة: جامعة قاصدي مرباح - ورقلة

محور المداخلة: التجارب الدولية في عصرنة الإدارة المحلية (المحور الخامس)

عنوان المداخلة باللغة الفرنسية:

La formation des agents territoriaux et des élus locaux en Europe

البريد الإلكتروني: majiram@gmail.com / الهاتف: 06.63.72.33.75

Résumé :

Cette étude met en lumière les éléments clés des différents systèmes de formation en Europe, avec leurs avantages et inconvénients, afin de comprendre comment améliorer les compétences et qualifications de façon à renforcer l'efficacité du service public. En effet, alors que dans certains pays, le droit pour les fonctionnaires de recevoir une formation est inscrit dans la Constitution, dans d'autres, cette même formation est à la charge de l'agent.

Face à ces défis, il est évident que le niveau de formation des élus et des agents locaux, leur capacité d'adaptation ainsi que leurs qualifications doivent progresser, à l'ère des grandes transitions (numérique, écologique et énergétique, démographique et sociale, démocratique et institutionnelle), de l'expansion du secteur privé et de la crise démocratique qui touche l'Europe et le monde.

Mots clés : formation, avantages et inconvénients, agents territoriaux, élus locaux, pays d'Europe.

ملخص:

تسلط هذه الدراسة الضوء على العناصر الأساسية لأنظمة التدريب المختلفة في أوروبا، مع مزاياها وعيوبها، وتحاول فهم كيفية تحسين المهارات والمؤهلات من أجل تعزيز كفاءة الخدمة العامة. في الواقع، في حين أن حق موظفي الخدمة المدنية في تلقي التدريب في بعض البلدان منصوص عليه في الدستور، في بلدان أخرى، فإن هذا التدريب نفسه يقع على عاتق الأعوان العموميين. في مواجهة هذه التحديات، من الواضح أن مستوى تدريب المسؤولين المنتخبين والأعوان المحليين، وقدرتهم على التكيف ومؤهلاتهم يجب أن تتقدم، في عصر التحولات الكبرى (الرقمية، البيئية والطاقية، الديموغرافية والاجتماعية، الديمقراطية والمؤسسية)، إضافة إلى توسع القطاع الخاص والأزمة الديمقراطية التي تمس أوروبا والعالم.

الكلمات المفتاحية: تكوين، إيجابيات وسلبيات، أعوان إقليميون، منتخبون محليون، دول أوروبية.

Abstract:

This study highlights the key elements of the different training systems in Europe, with their advantages and disadvantages, in order to understand how to improve skills and qualifications in order to strengthen the efficiency of the public service. Indeed, while in some countries, the right for civil servants to receive training is enshrined in the Constitution, in others, this same training is the responsibility of the agent.

Faced with these challenges, it is obvious that the level of training of elected officials and local agents, their ability to adapt and their qualifications must progress, in the era of major transitions (digital, ecological and energy, demographic and social, democratic and institutional), the expansion of the private sector and the democratic crisis affecting Europe and the world.

Keywords: training, advantages and disadvantages, territorial agents, local elected representatives, European countries.

Introduction :

Face à l'inflation normative et la complexification croissante de la législation, les besoins de formation ne cessent de croître. Thématiques les plus demandées : marchés publics, finances et budget, voirie communale, délégations de service public, gestion publique de l'eau, etc.

Que ce soit en Europe occidentale ou centrale, dans les États fédéraux ou unitaires, le service public est confronté à une problématique commune : celle d'adapter son personnel et ses élus à une multitude de changements et un cadre réglementaire en constante évolution, tout en répondant de la manière la plus efficace possible aux besoins des citoyens, de plus en plus exigeants.

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

Bien que chaque pays possède son propre système de formation, un certain nombre de facteurs viennent influencer la mise en œuvre de ces dernières, comme la nature de la fonction publique, le caractère unitaire ou fédéral du pays, le cadre juridique, la culture du recrutement, l'importance du tissu associatif, les financements, le contexte politique... Comparer ces pays permet de mieux connaître leur niveau d'ancrage dans une Europe qui se veut plus sociale et démocratique, mais permet surtout d'observer certaines de leurs singularités institutionnelles.

A partir de ces données, on se pose la problématique suivante : de quelle manière la formation à destination des élus et des agents publics locaux est-elle organisée en Europe ? Suite à cette question majeure, on se demande aussi : quand, par qui, comment, sur quoi, pourquoi, voire pour quels objectifs, avec quels moyens financiers et quels résultats, les agents publics locaux et les élus locaux sont-ils formés en Europe ?

C'est à cette multitude de questions que cette étude va tenter de répondre, en se focalisant sur certains exemples nationaux européens significatifs comme l'Allemagne, Espagne, Italie et la France.

1. Les systèmes de formation dans les pays d'Europe

La nécessité d'une formation permanente a été longtemps perdue de vue. Ce n'est qu'à la fin des années 60 que les gouvernements ont commencé à découvrir le besoin d'une formation continue pour les fonctionnaires. C'était l'époque où la réforme administrative figurait à l'ordre du jour où les nouveaux modes de gestion tels que les systèmes budgétaires, les méthodes de planification et les techniques d'organisation s'introduisaient dans le service public.

Depuis, la plupart des pays européens ont, sous une forme ou sous une autre, mis en place un système de formation. Ces systèmes diffèrent d'un pays à l'autre car divers facteurs déterminent leurs traits fondamentaux. Ainsi dans un Etat unitaire le système de formation du service public a tendance à être centralisé. L'institution centrale de formation peut disposer de centres régionaux mais c'est elle qui définit généralement les objectifs de la formation et met au point la stratégie et le contenu de celle-ci.¹

Dans un Etat fédéral non seulement l'administration centrale, mais l'administration de chaque état aura ses propres centres de formation et pourra ainsi fixer elle-même les objectifs, la stratégie et le contenu de la formation. Si la constitution d'un pays prévoit une autonomie des collectivités locales, il y a même place pour un système de formation indépendant au profit du personnel de ces collectivités.

Il existe plusieurs éléments clés qui déterminent un système de formation à l'usage du service public, notamment :²

- les objectifs,

¹ . OCDE. *Les systèmes de formation dans le service public des pays de l'OCDE*. Documents SIGMA No. 16. Paris (France). (Sans date). pp. 7-8.

² . Idem.

- le cadre juridique,
- le financement,
- les institutions de formation et leur statut,
- le statut des formateurs, leurs capacités pédagogiques,
- le contenu de la formation,
- et l'évaluation des besoins.

Les choix politiques opérés par un gouvernement quant à chacun de ces éléments déterminent la configuration d'ensemble du système de formation. En général une décision prise à l'égard d'un des éléments a des implications pour les autres éléments. Par exemple la fixation des objectifs doit retentir sur le contenu de la formation et, très vraisemblablement, sur le statut des formateurs. L'indépendance et/ou la décentralisation des institutions de formation retentissent nécessairement sur la nécessité de coordonner, de suivre et d'évaluer la formation de façon à faire prévaloir un certain niveau de qualité.

En général les pays de l'Europe occidentale n'ont cessé d'évaluer les avantages et les inconvénients de leurs systèmes de formation respectifs. Bien qu'aucun d'entre eux n'ait opéré une refonte totale, ils ont pris des mesures pour bénéficier au maximum des avantages de leur système de formation et pour en atténuer les faiblesses.

On peut noter, dans ce sens, que la formation gagne sensiblement en importance quand les gouvernements se lancent dans de profondes réformes du service public. Ce fut le cas lors des années 70 et 80 dans l'Europe de l'Ouest et du Nord, lorsque d'amples réformes administratives étaient à l'ordre du jour sur le plan politique, à savoir la démocratisation (Espagne), la "débureaucratisation" (Allemagne), la décentralisation (France), "l'administration au service de l'usager", et la préparation à l'entrée dans la Communauté Européenne et la création de l'Union européenne.

Il est évident de signaler qu'il n'y a pas au Royaume-Uni de législation générale régissant la formation continue, ce qui est cohérent avec la culture administrative britannique. La formation continue n'en a pas moins eu toujours un rôle important dans l'administration britannique.

2. Les formations initiales et continues des agents publics locaux en Europe

Dans certains pays de l'Europe, le droit et/ou l'obligation pour les fonctionnaires de recevoir une formation continue sont inscrits dans la constitution. Dans la plupart des pays, la formation permanente est régie soit par la loi relative à la fonction publique soit par des textes réglementaires. Certains pays comme l'Espagne, la France et l'Italie ont à côté des mesures légales des conventions collectives négociées fixant le détail de la formation permanente pour les fonctionnaires. S'agissant d'employés du secteur public, c'est à dire de travailleurs dont les relations professionnelles sont régies par le code du travail, la formation permanente relève essentiellement des conventions collectives.

Pour plusieurs États européens, la formation initiale doit être avant tout une formation universitaire de base ; ainsi en est-il pour l'Allemagne, en particulier, mais aussi pour l'Espagne et autres. En effet, ces pays semblent privilégier les formations universitaires obligatoires et professionnalisantes en rapport direct avec l'exercice de telles fonctions. Par suite, à quoi bon une formation lors de la prise de poste afin de découvrir un environnement professionnel qui est censé déjà être connu.

2.1. L'exemple allemand

L'exemple allemand est très intéressant, puisque cet État est non seulement le champion de l'apprentissage en matière professionnelle, et ce, même dans le secteur public, mais aussi de l'obligation pour les candidats, souhaitant passer un concours de cadre administratif, intermédiaire ou supérieur, de détenir une licence (niveau intermédiaire) ou un master professionnalisé (niveau supérieur) et en lien direct avec l'administration locale, les missions, les ressources, les outils, les méthodes et les procédures; en un mot, tout candidat à un poste administratif local en Allemagne doit être diplômé d'une formation professionnalisante en relation directe avec l'Administration.³

Ainsi, pour pouvoir travailler dans l'administration publique locale allemande, tout candidat doit être qualifié dans un domaine spécifique, en ayant suivi une formation professionnelle ou un cursus universitaire adéquats. Une fois recrutés par une collectivité locale, ces diplômés suivent un stage professionnel de deux ans avant titularisation afin d'être le plus opérationnel possible sur leur poste au sein de la collectivité locale employeuse. Par suite, ils n'ont aucune utilité d'une formation initiale de début de carrière parce qu'ils sont déjà diplômés d'une formation professionnalisante (administration fédérale et locale, droit local, fiscalité et finances publiques locales, aménagement du territoire et urbanisme, management public local, gestion des ressources humaines, politiques publiques locales, économie publique, communication publique, informatique et langues) de 3 (licence) ou 5 (master) ans, exclusivement orientée vers l'administration et la gestion de l'action publique locale.⁴

2.2. La formation des agents publics en France

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

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

³ . Stéphane Guérard et Pierre Camus. *La formation des agents publics et élus locaux en Europe*. Publications Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Paris (France). Juillet 2021. pp. 26-28.

⁴. Idem.

La formation permanente est régie en France par des lois ou par des textes complémentaires à caractère réglementaire. Ces textes font obligation au gouvernement de mener une politique de formation permanente et reconnaissent au fonctionnaire un droit à la formation continue. Ces dispositions juridiques sont complétées par l'accord-cadre du 29 juin 1989 renouvelé le 22 février 1996, qui précise les modalités de la formation permanente.⁵

Depuis le 1er janvier 2016, elle est dispensée sur 10 jours pour les fonctionnaires stagiaires de catégories A (encadrement supérieur) et B (encadrement intermédiaire) et sur 5 jours pour ceux de catégorie C (personnels d'exécution).⁶

Elle se déroule sur le temps de travail des agents et dans l'année de leur nomination. Par suite, ceux-ci sont rémunérés quand ils la suivent, d'autant qu'elle répond à une obligation légale tant pour l'agent public local concerné que pour son employeur public.

2.3. La formation dans la fonction publique en Espagne

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

L'Institut National de l'Administration Publique (en Espagnol : « Instituto Nacional de Administración Pública – INAP ») est un établissement public de l'Administration nationale de l'Espagne, doté de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion, rattaché au Ministère de la Politique Territoriale et de la Fonction Publique. Il a une tradition de longue date de plus de quatre-vingt ans de travail dans le secteur public, puisque ses origines remontent à 1940.⁷

La formation et le perfectionnement professionnels des employés de l'administration publique restent toujours le noyau des activités de l'INAP, et c'est la fonction pour laquelle l'Institut est le plus réputé. L'activité de formation effectuée par cette organisation (en présentiel ou en e-learning) est structurée autour de ces grands programmes:⁸

- formation pour les cadres et les managers ;

⁵ . Voir le *Préambule de l'accord-cadre sur la fonction publique de l'Etat* du 22 février 1996 in l'Actualité juridique-fonctions publiques, mai-juin 1996.

⁶ . Voir le décret n° 2015-1385 du 29 octobre 2015 relatif à la durée de la formation d'intégration dans certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

⁷ . Voir : Instituto Nacional de Administración Pública. *Nos actividades*. Disponible sur le site : <https://www.inap.es/presentacion-frances>

⁸ . Idem.

- formation général ;
- formation pour les fonctionnaires des collectivités locales ;
- administration électronique ;
- formation en langues étrangères et en d'autres langues espagnoles co-officielles ;
- formation initiale pour les fonctionnaires nouvellement recrutés.

L'INAP essaye d'améliorer de manière permanente ses standards de qualité dans la formation, et entretient une coopération continue avec d'autres écoles et instituts étrangers prestigieux comme l'ENA française et l'Institut Européen de l'Administration Publique (EIPA), qui donnent, aussi bien à l'INAP que dans leurs propres installations, divers cours adressés aux fonctionnaires espagnols.

Pendant l'année 2016, l'institut a fourni plus de 52.000 heures de formations, destinées à environ 68.000 des employés de tous les niveaux des Administrations publiques de l'Espagne, ainsi qu'aux fonctionnaires internationaux.

2.4. Suppression des services dédiés à la formation en Italie

Depuis le début des années 1990, la réglementation sur la fonction publique en Italie a été modifiée à trois reprises, pour ne mentionner que les modifications majeures, tandis que d'autres changements de portée plus limitée se sont produits tout au long de ces deux décennies (2000-2020). La majorité des législations des pays européens ayant trait à la fonction publique prévoient la possibilité de congés éducation de plus longue durée pour suivre des enseignements postsecondaires ou des programmes spécifiques de formation, sous réserve que certaines conditions soient remplies. En Italie par exemple, le fonctionnaire a le droit de se consacrer à des études menant à l'obtention d'un diplôme d'Etat. Dans ce cas l'Etat peut accorder à tout fonctionnaire effectuant de telles études un congé éducation rémunéré pouvant aller jusqu'à 150 heures par an.⁹

Coté finance, ce sont les employeurs publics locaux qui assument les coûts de la formation. Ce qui pose problème actuellement en une période, depuis 2006, de réduction des dépenses publiques, puisque cela a impacté directement le budget de la formation continue des administrations, spécialement locales.

Par suite, de nombreuses collectivités locales italiennes, à l'instar de ce qui est réalisé en Turquie, privilégie la formation en interne, en guise de transmission entre les différentes générations d'agents publics. Mais, ce mode de formation échappe à toute évaluation nationale sérieuse autant dans sa période d'application que de ses résultats.¹⁰

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

⁹. Edoardo Ongaro, Nicolas Bellé. *Réforme de la fonction publique et introduction de la rémunération liée aux performances en Italie*. Dans Revue française d'administration publique 2009/4 (n° 132), pages 817 à 839.

¹⁰. Idem.

continue, à l'initiative des universités, qui sont bien moins coûteuses que celles dispensées par les sociétés privées de formation.

3. La formation des élus locaux en Europe

Au total, 121.412 communes ou équivalents sont recensées en Europe.¹¹ Ces institutions sont investies de lourdes responsabilités politiques et opérationnelles, dont l'étendue et la complexité se sont accrues avec l'approfondissement de la décentralisation, l'évolution des services déconcentrés de l'Etat et un certain nombre de transformations sociétales. Les élus doivent, pour y faire face, être correctement formés et, de manière plus générale, accompagnés dans l'exercice de leurs fonctions. Afin de préserver l'attractivité des responsabilités électives, il est également nécessaire que les élus qui le souhaitent puissent, en fin de mandat, s'inscrire dans un processus de réinsertion ou d'évolution professionnelle.¹²

3.1. Législations et institutions européennes des pouvoirs locaux

Les pays d'Europe ont mis en valeur plusieurs institutions qui œuvrent à promouvoir une Europe unie fondée sur l'autonomie locale et régionale et la démocratie. Le **Conseil des Communes et des Régions d'Europe** (CCRE) en est une, créé en 1951, est une association à but non lucratif. Il s'efforce d'influencer l'avenir de l'Europe en renforçant la contribution des collectivités locales et régionales, en influençant la législation et les politiques communautaires. Ses 150.000 membres, en font la plus grande association d'autorités locales et régionales en Europe. Ils se trouvent dans 47 pays du Conseil de l'Europe.¹³

Les commissions et groupes de travail cherchent à influencer la législation européenne pour faire en sorte que les intérêts et préoccupations des autorités locales et régionales soient pris en compte. Elles contribuent au programme d'activités du CCRE en organisant des séminaires et des conférences sur de nombreux sujets, y compris la formation des élus locaux, afin de promouvoir l'échange et la dissémination d'expériences locales et régionales.

Les activités du CCRE s'articulent autour de 5 domaines thématiques :¹⁴

- Démocratie, citoyenneté et élargissement.
- Gestion efficace des ressources et environnement.
- Partenariat, coopération et affaires mondiales.
- Cohésion économique, sociale et territoriale.
- Gouvernements locaux et régionaux : employeurs et prestataires de services.

¹¹ . Jean-Baptiste Grison. *Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception?*. Dans : EchoGeo. N° 35 | 2016. Pages 01 à 22.

¹² . Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales (République Française). *La formation des élus locaux*. Janvier 2020. p. 05.

¹³ . Axelle Bergeret-Cassagne, *Pour une Europe fédérale des collectivités locales. : Un demi-siècle de militantisme du Conseil des Communes et des Régions d'Europe: 1950–1999*, Paris, L'Harmattan, 2009, 280 p.

¹⁴ . Idem.

Le conseil a aussi adopté une **Charte européenne de l'autonomie locale**, le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes fondamentaux que tout système démocratique d'administration locale doit respecter. La Charte oblige les États à appliquer tout un ensemble de règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. Elle établit le principe de l'autonomie locale qui doit être reconnu dans le droit national et protégé par la Constitution.¹⁵

3.2. « Erasmus » des élus locaux et régionaux

La Commission européenne prend en charge périodiquement, en collaboration avec le Conseil des Communes et des Régions d'Europe, une action intitulée « Erasmus des élus locaux et régionaux ». Elle vise à accroître les connaissances et l'expertise des élus d'Europe au sujet de la politique de cohésion de l'UE par le biais de formations ponctuelles et d'activités d'apprentissage transnationales.

L'objectif de ce soutien est d'aider les élus à :¹⁶

- améliorer leur connaissance de la politique européenne de cohésion et de ses règles en mettant particulièrement l'accent sur le développement territorial et urbain, grâce à la participation à des séminaires et ateliers européens ;
- renforcer l'interaction et la logique d'apprentissage mutuel, en organisant des activités susceptibles de faciliter le partage et l'échange d'expériences avec leurs homologues de toute l'Europe ;
- améliorer leur capacité à mettre en œuvre des approches intégrées du développement local et régional durable.

Les candidats sélectionnés prennent part, au cours d'une période de six mois, à un processus d'apprentissage en trois étapes :¹⁷

• **Étape 1** : participation aux Journées Portes ouvertes (Open Days). Les candidats sélectionnés assistent à une séance d'introduction générale exposant les objectifs et le contenu de l'action ainsi qu'à un minimum de cinq ateliers portant sur des aspects de la politique de cohésion de l'UE, dans un menu fixe qui met l'accent sur le développement territorial intégré et le développement local mené par les acteurs locaux.

• **Étape 2** : visites sur place dans une région ou une ville de l'UE. Forts des connaissances acquises grâce à leur participation aux Open Days, les participants

¹⁵ . Conseil de l'Europe. *Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*. Editions du Conseil de l'Europe. Strasbourg (France). Mars 2010.

¹⁶ . MAIRE INFO. « Erasmus des élus locaux et régionaux » : la Commission européenne, en collaboration avec le Comité des régions, organise une formation des élus locaux. Le quotidien d'information des élus locaux. Édition du jeudi 7 juin 2012, disponible sur le site : <https://bit.ly/36dIRyS>

¹⁷ . Idem.

prennent part à une visite de deux jours et demi sur le terrain en lien avec l'un des thèmes suivants :

- développement local mené par les acteurs locaux ;
- efficacité énergétique dans les bâtiments ;
- efficacité énergétique dans les transports ;
- culture et créativité comme leviers de la revitalisation des territoires ;
- partenariat urbain-rural ;
- approche intégrée de l'inclusion sociale et économique;
- réhabilitation des friches.

• **Étape 3** : séminaire de clôture. Les participants sont conviés à un séminaire de deux jours organisés à Bruxelles, au cours duquel ils auront la possibilité d'approfondir les sujets couverts, de débattre des enseignements reçus et d'échanger des connaissances et l'expérience acquise.

3.3. Le droit à la formation des élus locaux en France

Le droit à la formation fait partie du statut de l'élu local en France. Mais, malgré des besoins importants dus à une gestion locale de plus en plus complexe, il reste très peu utilisé. De nouvelles dispositions, ont été récemment mise en place, visent à renforcer ce droit et inciter les élus à se former davantage.

Ainsi, tous les élus locaux ont le droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour leur collectivité locale. Les frais de déplacement, d'enseignement et de séjour donnent droit à remboursement.¹⁸

Les élus qui sont salariés peuvent bénéficier d'un congé de formation par leur employeur. Il est de 18 jours à utiliser durant le mandat. Ce droit à congé de formation est renouvelable en cas de réélection. Dans les communes de plus 3500 habitants, une formation se déroule obligatoirement durant la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.¹⁹

D'une façon générale, la formation peut s'opérer sous la forme de stages dispensés par des organismes publics ou privés : universités, grandes écoles, associations rattachées ou non à une tendance politique, organismes professionnels ou encore cabinets de conseil. Ils doivent être agréés par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), rattaché au ministère de l'Intérieur, pour relever des crédits à la formation. Ces stages prennent des formes diverses, d'une durée allant de quelques heures à quelques jours. Ils peuvent être demandés par l'élu individuellement ou par une collectivité locale, pour plusieurs de ses membres. Le recours à ces stages peut être relativement contraignant pour les élus qui ont des difficultés à concilier les sphères d'activité familiale et/ou

¹⁸ . Philippe Pottière-Sperry. *Formation des élus locaux : un droit encore trop peu utilisé*. Publié le 11/01/2018. Vu le 10/03/2022. Disponible à l'adresse : <https://www.gmf.fr/service-public-gmf/elus/formation-elus-locaux>

¹⁹ . Idem.

professionnelle avec leur engagement politique. Par exemple, les élus salariés doivent demander les autorisations d'absence.²⁰

Suite aux réformes dans ce domaine, le Parlement français a adopté en 2021 une réforme de la formation des élus locaux. Le projet de loi, adopté à l'unanimité, ratifie les ordonnances que le gouvernement a été habilité à prendre, pour moderniser la formation des 510 000 élus locaux sur des sujets comme la comptabilité, le droit de l'urbanisme ou les marchés publics.

Face à la technicité croissante de l'action publique, la réforme prévoit de renforcer la formation pour répondre aux besoins particuliers auxquels les élus sont confrontés, mais aussi leur permettre de s'inscrire dans une démarche d'évolution professionnelle à l'issue de leurs mandats. Le texte renforce les obligations des organismes de formation ainsi que les mesures de contrôle et de sanction.

En sus, il assouplit et pérennise le droit individuel à la formation des élus locaux. La réforme ouvre notamment la possibilité, pour les collectivités territoriales, de participer au financement de formations organisées à l'initiative des élus au titre de ce droit.²¹

3.4. Allemagne : des maires hautement qualifiés

Des études s'intéressant aux maires élus en Allemagne ont démontré que ce ne sont absolument pas des non-initiés : la plupart d'entre eux ont un diplôme universitaire ou d'une institution équivalente, et bon nombre d'entre eux sont diplômés en droit. Ce point a été confirmé par une enquête, conduite en 2015, dans le cadre de l'Action du COST « Local Public Sector Reforms: International Comparison » (les réformes du secteur public local, comparaison internationale).²²

En effet, 73,3 % des maires allemands avaient décroché leur diplôme universitaire, et le pourcentage a augmenté de plus de 10 points depuis le début des années 2000 : les maires allemands sont bien plus nombreux que leurs collègues des autres pays européens à avoir un diplôme universitaire en droit. Toutefois, ces dix dernières années, le nombre de maires ayant un diplôme en droit a légèrement baissé en Allemagne (passant de 38,7 % en 2002-2003 à 32,4 % en 2015) tandis que le nombre de maires ayant un diplôme universitaire en sciences politiques et sociales ou en économie a nettement augmenté (passant de 17,7 % en 2002-2003 à 39,1 % en 2015).²³

Près de la moitié (46,2 %) des maires allemands ont travaillé en tant que directeurs, cadres supérieurs et parlementaires avant leur mandat, contre

²⁰ . Maud Navarre. *Les inégalités dans la formation des élus locaux*. Dans : France Emploi (Revue Française de Sciences Sociales). N° 128 | octobre-décembre 2014. p. 65-79.

²¹ . Agence France-Presse. Élus locaux : le Parlement adopte une réforme de la formation. Publié le 11 juin 2021 à 7h52 - par Rédaction Weka. Lu le 10/03/2022. Disponible à l'adresse : <https://bit.ly/3hZaM8c>.

²² . European Cooperation in Science and Technology (COST). *Local Public Sector Reforms: An International Comparison*. Lu le 18/03/2022. Disponible à l'adresse : <https://www.cost.eu/actions/IS1207/>

²³ . Idem.

seulement 27,8 % pour l'ensemble des maires européens. Enfin, il faut souligner que 71,9 % des maires allemands étaient des employés du secteur public avant de débiter leur mandat actuel. Ce chiffre n'est que de 57,4 % pour l'ensemble des maires européens.²⁴

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

3.5. Nature de la formation des élus publics en Espagne

En Espagne, la formation initiale des élus publics locaux n'est pas obligatoire ni prévue par une disposition légale. Il n'existe pas de formation spécifique pour les élus publics locaux. De même, les élus publics locaux n'ont pas un droit individuel à la formation, même si des modules de formation spécifique existent pour les nouveaux élus, sans que cela ne s'accompagne d'un certificat.

Les institutions gérant la formation des élus publics locaux ont un statut à la fois public et privé. Il s'agit souvent d'universités et de partis politiques. La formation est assurée par des professeurs, des experts d'un domaine ou des consultants spécialisés. Par conséquent, les élus publics locaux assurent généralement leur formation professionnelle en dehors de leur lieu de travail. La majorité des formations se déroulent sous forme de cours magistraux et de formations en ligne. Les formations des élus publics locaux ne sont pas soumises à évaluation. Le coût est déduit des salaires des élus publics et ne touchent pas de compensation de la part des autorités locales.²⁵

L'intérêt des élus publics locaux à participer aux formations est motivé par la perspective de devenir plus professionnels. Ils suivent leur formation à leur entrée en poste. Généralement, leur formation dure quelques jours (habituellement, deux jours). Les domaines d'étude et les spécialisations de la formation initiale sont nombreux et variés. Il peut s'agir de : administration publique de l'État ; communication et relations publiques ; droits et obligations des élus publics locaux ; démocratie publique ; gestion de la politique publique ; service public et gestion des ressources humaines ; gestion et suivi des financements de l'UE ; urbanisme et planification spatiale ; développement durable ; etc.²⁶

²⁴ . Stéphane Guérard et Pierre Camus. Op.cit. pp. 59-60.

²⁵ . Jiménez Meroño, S., Sánchez Medero, R., Sánchez Medero, G., «*The Institutes of Public Administration in Spain: training programs for staff at the service of the administration*», *Generanciales Studies*, Vol. 26, n° 116, 2010.

²⁶ . Idem.

3.6. Formation des élus locaux en Italie : situation problématique

Concernant la formation des élus locaux en Italie, la situation apparaît encore plus problématique que celle des agents publics territoriaux (voir le sous chapitre 2.4.). Il ressort des informations tirées de la base de données du ministère de l'Intérieur qu'il y a 945 parlementaires nationaux, 1.005 élus dans les régions, 1.318 dans le niveau intermédiaire et 105.215 dans les communes. Les femmes représentent, dans l'ensemble 28,10 % des élus.²⁷

En ce qui concerne le niveau d'éducation, il y a 4 020 élus sans aucun diplôme ou avec seulement un certificat d'études primaires. 15 243 personnes ont un diplôme d'enseignement secondaire inférieur, un titre équivalent ou semblable, tandis que 44 522 élus et élus locaux ont un diplôme professionnel ou d'enseignement supérieur ; enfin, les élus avec un diplôme universitaire ou des spécialisations post universitaires sont au nombre de 35 570.²⁸

Ces chiffres montrent qu'un grand nombre d'élus en Italie n'ont pas un haut niveau d'éducation, mais la plupart d'entre eux possèdent des méthodes de gestion de par leur formation au sein des partis.

En effet, pendant presque un demi-siècle, après la Seconde Guerre mondiale, la scène politique italienne a été dominée par la présence de puissants partis de masse, très structurés, largement répandus sur le territoire national. La classe politique périphérique se formait dans ce contexte.

Les administrateurs locaux illustraient souvent les problèmes de leurs collectivités dans les sièges des partis et des syndicats, en stimulant et préparant les jeunes à assumer des fonctions dans les collectivités territoriales.

Actuellement, le fort rajeunissement de la classe politique italienne, depuis 2013, met en évidence un personnel plus jeune, très motivé mais pas doté de formation adéquate et d'expérience sur le terrain.

Pour remédier à ce problème, on s'efforce dans une certaine mesure de suppléer à la faiblesse des élus locaux par le biais d'activités de formation dispensées par l'Association des Communes italiennes (ANCI), par celles des Provinces (UPI) et par des associations auxquelles participent des universités aussi ; ces sujets organisent, à travers leurs antennes périphériques, des événements visant à approfondir les changements les plus importants, non seulement normatifs, mais aussi relatifs à la gouvernance locale et aux problèmes des territoires.²⁹

²⁷ . Voir : Territorio e autonomie locali.. *Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali*. Publié le 31/12/2018 par le Département italien des affaires intérieures et territoriales (Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali). Lu le 18/03/2022. Disponible sur le site du ministère de l'intérieur italienne (Governo italiano. Ministero dell'Interno) :

https://dait.interno.gov.it/documenti/censimento_2018_riepilogo_personale_in_servizio_nazionale_re_gionale_provinciale.pdf

²⁸ . Idem.

²⁹ . Stéphane Guérard et Pierre Camus. Op.cit. p. 144.

Conclusion :

Les objectifs poursuivis par les gouvernements européens en matière de formation permanente des agents de l'administration sont généralement définis dans les textes officiels relatifs à la fonction publique et dans des dispositions concernant spécifiquement la formation ; dans certains cas les objectifs sont spécifiés dans la constitution.

Cette étude comparée montre que les États européens s'intéressent davantage aux agents publics locaux. Quant à la formation des élus locaux, elle est relativement faible presque dans tous les pays d'Europe.

Globalement, deux tendances se dessinent concernant les types de formations : le premier, un système de formation universitaire ; le second, plus long, avec une école d'application postuniversitaire qui continue la formation.

Il convient, en fin de cette étude de formuler quelques recommandations, comme suit :

- Instaurer un droit à la formation des élus (France comme modèle) ;
- former davantage d'élus en répondant aux leurs premiers besoins lors de leur prise de fonction par une séquence de stages structurés, relativement courts et ouverts à tous ;
- garantir des formations de qualité, au juste prix, gratuits au mieux ;
- impliquer fortement les collectivités territoriales dans le pilotage du dispositif.