



LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE:

ENJEUX ET PERSPECTIVES

CIVIL SERVICE TRAINING:

CHALLENGES AND PROSPECTS

Sous la direction de

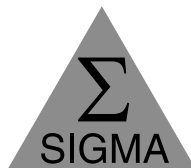
Edited by

Jak Jabes & Marie-Christine Meininger

Actes du Premier Forum de la Fonction Publique

Proceedings of the First Civil Service Forum

Paris, IIAP, 23-24 /10/ 1997



LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE : ENJEUX ET PERSPECTIVES

CIVIL SERVICE TRAINING: CHALLENGES AND PROSPECTS

Sous la direction de / Edited by

Jak Jabes & Marie-Christine Meininger

Actes du premier forum de la fonction publique
Proceedings of the First Civil Service Forum

IIAP, Paris, 23-24 10 1997

Copyright © 1998 by NISPAcee

**FORUM DE LA FONCTION PUBLIQUE
LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE : ENJEUX
ET PERSPECTIVES
CIVIL SERVICE FORUM
CIVIL SERVICE TRAINING: CHALLENGES AND PROSPECTS**

IIAP, Paris, October 23-24, 1997

(The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe)

Hanulova 5/B
P.O. Box 92
840 02 Bratislava
Slovak Republic
Tel/Fax: 421 7 785 357, 785 557
e-mail: NISPA@NISPA.SK

Printed in Slovakia

ISBN 80-967616-6-8

The conference was sponsored by:

Institut International d'Administration Publique (IIAP), Paris
NISPAcee
SIGMA, Paris, France*

This publication was sponsored by:

IIAP, Paris, France, avec le concours du ministère des Affaires étrangères et de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique

*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, France. A joint initiative of the OECD Centre for Co-operation with Non-Members and the European Union Phare Programme

Acknowledgements / Remerciements

The editors would like to thank Jane Delarue from SIGMA and Dr. Sandra Detrie-Lavroff from the IIAP who helped prepare the texts for publication in English and French respectively.

Table de matières / Table of Contents

Overview of the Civil Service Forum <i>Jak Jabes and Marie-Christine Meininger</i>	7
---	---

Discours d'ouverture / Opening Speeches

Introduction <i>Didier Maus</i>	13
Discours d'Ouverture <i>Emile Zuccarelli</i>	14
Opening <i>Tiina Randma</i>	17

Présentations / Presentations

L'importance des systèmes de fonction publique : le recrutement, la promotion et la formation dans un système de fonction publique au mérite <i>Joël Cauden</i>	23
The Challenges of Training the Public Service during Transition and in an Unstable Environment <i>Anke Freibert</i>	28
Le rôle des écoles et instituts d'administration publique dans la perspective du développement de la gestion des ressources humaines <i>Marcel Pochard</i>	34
Le rôle des écoles et institutions d'administration publique dans la perspective de la transition <i>Maria Gintowt-Jankowicz</i>	40

La gestion de la formation et des carrières / Managing Training and Careers

L'organisation institutionnelle de la formation dans un système de carrière : l'exemple français <i>Bernard Pêcheur</i>	47
--	----

The Institutional Organization of Training: The Dutch Case <i>Dr. Frits M. van der Meer</i>	56
Training and Career Management: The Albanian Experience <i>Suzana Pani</i>	70
La gestion de la formation et des carrières : conclusion <i>Pierre Lecocq</i>	74

Planification et développement des ressources humaines dans la fonction publique / Planning and Developing Human Resources in the Public Service

La formation comme facteur de changement : l'expérience du ministère français de l'équipement <i>Serge Vallemont</i>	79
Resource Development Planning for the Civil Service: The Slovenian Case <i>Joze Janez</i>	86
Resource Development Planning for the Civil Service: The Bulgarian Case <i>Ludmil Georgiev</i>	89
Resource Development Planning for the Civil Service: Synthesis and Conclusions <i>Miroslava Kopicova</i>	92

Table Ronde / Round Table

Le rôle de l'assistance technique dans le développement des institutions et des systèmes de formation (Leçons de l'expérience de 1990-1997) / The Role of Technical Assistance in Developing Institutions (Lessons from the 1990-1997 Experience)

La formation et la réforme de la fonction publique <i>Isabel Corte-Real</i>	99
Le rôle de l'assistance technique dans le développement des institutions et des systèmes de formation (Leçons de l'expérience de 1990-1997) : Table Ronde <i>Alain Le Gourrierec</i>	109

Technical Assistance in Developing Training Institutions and Systems: The Danish Experience <i>Helene Lund</i>	112
Technical Assistance in Developing Training Institutions and Systems: The Hungarian Experience <i>Klara Akóts</i>	115
Technical Assistance in Developing Training Institutions and Systems: Conclusions <i>Svetlana Proskurovska</i>	118

Overview of the Civil Service Forum

Jak Jabes and Marie-Christine Meininger***

The first Civil Service Forum, organised jointly by the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), the Institut International d'Administration Publique (IIAP) and SIGMA took place on October 23-24, 1997 in Paris. This forum, which gathered together experts from central and eastern European countries charged with training delivery and training suppliers, was devoted to studying challenges and prospects in civil service training. Participants came from 17 countries (14 of which were central and eastern European), together with experts from European countries. There were two days of debate and exchange.

The main objective of the forum was to help central and eastern European countries develop policies to support comprehensive training delivery in line with organisational absorption capacities and reform needs. The organisers strongly believe that in order to achieve this objective, one must enhance training management capacities and training institutions in transition countries both from a User (e.g. Ministries and Agencies) and supplier (e.g. Schools and Institutes of Public administration) viewpoint.

Presentations and ensuing discussions during the Forum aimed to illustrate how training can be integrated into human resources management strategies; how Ministries can best define training needs and have them taken into consideration by training suppliers; how training is organised and financed; how training supply is sequenced according to present and future needs of the civil service; how the supply and demand for training can be reconciled and finally, how training can be linked to career development.

* Senior Counsellor, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), France. A joint initiative of the OECD Centre for Co-operation with Non-Members and the European Union Phare Programme. SIGMA's goal is to support the development of effective public institutions which can sustain market economies, provide a base for pluralist systems of governance and implement public policies. The author is on leave from the Faculty of Administration, University of Ottawa, Canada. The ideas expressed in this article do not necessarily represent the official view of the OECD, the EC, or central and eastern European countries participating in the SIGMA programme.

** Adjoint au directeur de la recherche et des publications à l'Institut international d'administration publique.

Since transition began in Central and Eastern Europe, much effort has gone into helping put in place training strategies and delivery of training. Technical assistance between western and eastern European countries has undoubtedly focused mostly in this area. Given this background, it was important for NISPAcee, whose network groups together the various training organisations of the region, to emphasise the importance of such a forum.

The book which follows, comprises most of the papers presented during the two days together with invited dialogue from participants. The book's sequence follows that of the forum. After introductory speeches, the first section looks at the challenges for civil service systems and the role educational and training institutions play in responding to various developments and needs in the countries.

The second section is devoted to training and career management. Administrative systems, whether they are position or career, have a considerable influence on human resources and training management. Comparing the two approaches helps to understand the different expectations human resources managers have from training and the role this plays in developing and implementing a public administration reform strategy. Discussions during this session focused on identifying how supply in a country can meet training needs at the national level in the long term and how human resources management policies are influenced by it at the central government level. The difficulties to match training demand and supply, training strategy design and financial aspects of training, again in the long term, were also discussed.

The third section looks at resource development planning for the civil service. This is a systemic approach in order to highlight the inter-relationships between the diverse components of human resources management (including training). A systemic approach helps in understanding and bridging the gaps between collective and individual incentives and/or resistance to training. Setting up and maintaining links between training supply and needs, promoting professional training policies and evaluations, are all part of this approach. The discussion raised many questions such as: Who decides on training policy orientations? Who decides on the implementation of annual training programs? What amount of resources should be devoted to training? What financial mechanisms can be used to pay for training in public administration? What are the main approaches to the evaluation of training? etc.

After key topics such as training management, practices, tools, methods and constraints were identified and reviewed, a round table was organised to help explain and discuss western European practices and training management in the framework of east-west administrative co-operation. The round table took the form of an open discussion and a critical assessment of administrative co-operation to help identify bottlenecks in the current cooperation process and identify changes required to help improve technical assistance in this field in future years.

Discours d'ouverture
Opening Speeches

Introduction

*Didier Maus**

La réunion à Paris, dans les locaux de l'Institut international d'administration publique, du premier Forum de la fonction publique du réseau NISPAcee a été l'occasion d'échanger des réflexions et des expériences sur les enjeux et les perspectives de la formation dans la fonction publique. Le présent volume retrace l'essentiel des exposés et discussions. Il permet de conserver pour l'éternité la trace de nos réunions et de faire profiter un public plus large de la qualité et de la portée des propos échangés. L'IIAP et la France sont heureux et honorés d'avoir eu la possibilité d'accueillir ainsi, avec le soutien très actif du programme SIGMA, les représentants et responsables des fonctions publiques des pays d'Europe centrale, orientale et balte et de permettre ainsi le dialogue avec leurs collègues d'Europe occidentale.

Chacun sait que la décennie 1990 aura représenté une étape historique essentielle de notre commune histoire européenne. L'émergence des nouvelles démocraties, au-delà de son aspect politique, a soulevé de nombreux débats sur la place de l'État et le rôle de l'administration publique dans la vie économique et sociale de nos pays, à l'Ouest comme à l'Est, au Sud comme au Nord. Un thème fait l'unanimité, celui de la formation des fonctionnaires.

Quel que soit le rôle ou le statut de la fonction publique, il existe un accord sur la nécessité de disposer de collaborateurs et agents parfaitement formés et susceptibles d'apporter un concours efficace aux activités administratives.

L'expérience française conduit à distinguer la formation initiale et la formation continue en accordant aux écoles administratives un rôle essentiel, tant dans le recrutement des fonctionnaires que dans leur perfectionnement. Notre conviction selon laquelle l'investissement en formation rejaille sur la qualité des prestations mises à la disposition des citoyens est largement partagée. Elle rejoint nos préoccupations quant à l'esprit de solidarité qui doit animer la fonction publique.

A tous ceux qui chercheront dans ces pages un complément d'information, des réponses à des questions ou une mise en perspective de leurs situations nationales, je souhaite une très bonne lecture.

* Directeur de l'Institut international d'administration publique, France.

Discours d'Ouverture

*Émile Zuccarelli**

Madame le ministre, Monsieur le secrétaire d'État, Mesdames, Messieurs les directeurs, Mesdames, Messieurs, je suis très heureux d'ouvrir aujourd'hui à l'Institut international d'administration publique le premier Forum de la fonction publique du réseau des écoles d'administration d'Europe centrale, orientale et balte et d'accueillir ses participants. Vous êtes venus de dix-sept pays différents (dont quatorze d'Europe centrale, orientale et balte), de l'Albanie à la mer Baltique, des Pays-Bas à la Russie et à l'Ukraine. Je vous souhaite à tous la bienvenue.

Cette manifestation est remarquable à plus d'un titre. Elle l'est tout d'abord parce qu'elle réunit l'IIAP, le réseau des écoles et instituts d'administration d'Europe centrale et orientale (NISPAcee) et le programme SIGMA. Tous trois sont des acteurs de la coopération administrative internationale.

Créé en 1966 par le Général de Gaulle, l'IIAP qui a donc célébré l'an dernier son trentième anniversaire, est un établissement public rattaché administrativement aux services du Premier ministre, placé sous la responsabilité du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation. Il a deux missions principales :

- le perfectionnement de fonctionnaires étrangers ayant reçu dans leur pays d'origine une formation initiale et acquis une expérience professionnelle. L'IIAP a ainsi formé depuis sa création plus de 8 000 fonctionnaires provenant de quatre-vingt pays ;
- l'organisation d'échanges, d'études et d'informations sur les administrations publiques. L'Institut participe notamment, comme partenaire ou chef de file, à de nombreuses opérations multilatérales dans le cadre des programmes Phare et Tacis.

Il s'inscrit ainsi de façon particulièrement dynamique dans le cadre du dispositif français de coopération internationale.

L'offre française de coopération internationale est assez vaste et diversifiée, notamment en matière de stagiaires étrangers dans le cadre de programmes

* Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, France

bilatéraux et multilatéraux. On peut citer, aux côtés de l'IIAP, l'École nationale d'administration, le Centre d'études européennes de Strasbourg, les instituts régionaux d'administration (IRA), mais aussi l'École nationale de la magistrature ou les écoles du ministère des finances (comme l'École des impôts, l'École du Trésor,...).

La France a contribué en 1996 à des actions de renforcement des institutions publiques, administratives et juridiques dans environ cent vingt pays. L'appui aux administrations des candidats à l'entrée dans l'Union européenne y occupe une place centrale, conformément aux orientations définies par l'Union européenne. Je souhaite d'ailleurs que la France intensifie encore ses actions de coopération administrative, notamment en direction de ces pays.

NISPAcee, le deuxième partenaire de ce forum, est une organisation non gouvernementale, créée en 1994 à Bratislava. Réunissant soixante-trois écoles et instituts d'administration publique de dix-sept pays d'Europe centrale, orientale et balte, elle constitue un instrument original de coopération est/ouest. Par ses conférences, ses séminaires de formation, ses publications, NISPAcee a su étendre sa notoriété et diversifier ses activités.

Le programme SIGMA, enfin, est une initiative conjointe de l'OCDE et du programme Phare de l'Union européenne. Financé principalement par le programme Phare, il s'assigne pour objectif d'aider un certain nombre de pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique, en particulier par l'amélioration des méthodes de gestion, la promotion des valeurs démocratiques, de l'État de droit et des règles déontologiques. Ce programme, qui vise à faciliter la coopération entre les gouvernements, encourage la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique.

L'association de ces trois partenaires constitue en soi une première et un modèle de nouvelles formes de coopération administrative.

L'originalité de ces journées réside aussi dans leur objet. Ce forum, organisé à l'invitation de la France, et avec le soutien efficace du programme SIGMA, est le premier d'une série de rencontres qui devraient se dérouler selon une périodicité régulière, sans doute biennale, chaque fois dans un pays différent. Il ne se présente pas comme un colloque, comme nous en connaissons beaucoup, mais comme une réunion entre acteurs de la formation.

Ces acteurs sont d'une part, les gestionnaires du personnel dans les ministères (directeurs de la fonction publique, utilisateurs de la formation) et, d'autre part, les directeurs des écoles et instituts d'administration publique, responsables de programmes, représentants de l'offre de formation. L'approfondissement du dialogue fondé sur l'apprentissage mutuel, l'articulation entre l'offre et la demande en vue du renforcement et de l'adaptation des politiques de formation est un des objectifs principaux de ce forum.

La formation, ici comme ailleurs, est en effet un élément clé de la réforme de l'État et de la modernisation des administrations publiques. Elle joue un rôle essentiel dans la coopération technique. Comment intégrer la formation dans les stratégies de gestion des ressources humaines ? Comment définir les besoins de formation et les intégrer dans l'établissement de plans et programmes de formation, nationaux et internationaux ? Comment adapter l'offre de formation aux besoins présents et futurs de la fonction publique ? Telles sont quelques unes des questions qui seront débattues au cours de ces journées.

Les participants à ces débats, qui connaissent des situations politiques, économiques et sociales très différentes, doivent cependant faire face à des exigences communes : disposer d'une administration légitime, efficace, responsable, dotée d'une fonction publique professionnelle, recrutée et formée en fonction de son aptitude à faire face aux besoins de la société.

Ils confronteront leurs opinions avec des experts français et d'autres venant de plusieurs pays d'Europe de l'ouest. Des conclusions seront tirées des ateliers ainsi que de la table ronde qui tentera de dresser un bilan de l'assistance technique dans le développement des institutions et des systèmes de formation. Ces conclusions devraient servir de lignes directrices et de point d'appui pour les actions des années à venir.

Je voudrais donc remercier, par avance, tous ceux qui sont ici présents et qui vont par leurs exposés, leurs témoignages, leurs expériences, enrichir les débats de ces journées. Je voudrais en particulier remercier les organisateurs, l'IIAP, NISPAcee, le programme SIGMA pour les efforts qu'ils ont accomplis en vue du bon déroulement de ces journées. C'est pour la France un honneur d'accueillir ce forum. Je vous adresse mes vœux les plus chaleureux de succès.

Opening

*Tiina Randma**

The Civil Service Forum brings together different civil service professionals: different, as regards their countries, and different as regards their functions, i.e. civil servants and training specialists. The Forum aims at strengthening co-operation between training suppliers (schools and institutes of public administration) and users (ministries and other civil service institutions) of fourteen countries of Central and Eastern Europe (CEE). The objective of the Forum is to learn how to improve dialogue between demand and supply sides of civil service training so that the appropriate training can be offered, programmed and attended.

The countries of Central and Eastern Europe are often treated as a homogeneous block although they do not have too much in common from a historical and cultural point of view. What these countries do share is an insufficient development of the concept of State. While quite successfully introducing market reforms, it has often been forgotten that market economy does not function without a well-functioning state. If the Soviet-influenced past still lives on at all, it is in the area of public administration. There is a lack of civil service traditions and civil service ethos in many cases. The reputation of public administration is low, and a civil service career looks unattractive not only because of low salaries but also because of overall negative public opinion on the State and the civil service. In turn, bad public administration leads people to turn away from the State even more. Therefore, it can be argued that a basic training in public administration is not only needed for civil servants, but also for all citizens of the newly democratic states. Insufficient development of public administration may become one of the main obstacles of integration with the European Union. The European Commission's *avis* for all the candidate countries indicates that a lot of work remains to be done in the development of reliable administration.

Creation of civil services in post-socialist countries represents a great challenge aimed at achieving a considerable cultural shift in governance. So far, administrative reform has been a relatively neglected area of reforms in most Central and eastern European countries despite the fact that several

* Director of the Public Administration Department, Tartu University, Tallinn, Estonia Member of the NISPAcee Steering Committee

CEE countries have recently introduced new democratic civil service laws. However, changes in civil service laws alone do not change the way civil servants behave. Thus, the CEE countries not only have to create or modify legislation, but also change attitudes and training practices within public administration in order to build up a client-oriented civil service. This also means that the political support to public administration reforms is needed not only in terms of developing relevant legislation but it is just as important to have strong and consistent political backing for civil service training. It takes a real commitment from politicians to the cause of public administration reform and understanding of the need for training of civil servants if reform is to succeed.

An important prerequisite for efficient civil service training is the design of a strategy and its implementation plan for the civil service reform in general. The civil service can be based on career or position system or a combination of both. Whatever system the civil service follows, training cannot be considered independently but it must be an essential part of a broader approach to the State and its public administration. Therefore, in order to establish any training policies, it is crucial to have a public administration reform strategy in place. For instance, career and position systems may require different approaches to training.

Training is a major element of change and reform in public administration. Public administration reform programmes should provide a framework for the training which must be implemented in order to achieve the reform results. While law-drafting and strategic planning of the civil service reform can be done with a relatively small number of well-qualified local or foreign professionals, the successful implementation of reforms requires a critical mass of competent and motivated civil servants who would be able to carry out and maintain the planned changes. Therefore, civil service training cannot be considered as just an element of a civil service reform, but rather as its key precondition. Training institutions, including those which provide academic education and in-service training, must be in line with the reforms and ideally, ahead of reforms. This obviously requires availability of the most competent and capable manpower in civil service training institutions to enable them to become important agents and carriers of administrative reforms.

It can be argued whether investment in thousands of civil servants in the situation of scarce resources should be the first priority. Any reform needs significant investment and so does civil service reform. There is no

sense in designing sound strategies of reforms without carefully backing them with high quality training of civil servants. Training must develop an awareness of the need for reforms and uphold the continuity of reforms by the creation of a common reference scale which would serve as a backbone of the new civil service culture, reinforced by the creation of a climate conducive to reforms. Training can also be considered as a means of information sharing in order to make public administration reforms more transparent and understandable. Training must be focused not only on present, but also on future needs of the civil service, thus requiring careful analyses of training needs and their effectiveness in the long run.

There is also the question of responsibility for training. Should training be the responsibility of the state, a ministry, human resource manager, each civil servant or a combination of all of them? Often different approaches seem to underestimate one and overestimate another. A meaningful training policy can only be one that considers both individual and institutional needs where both an institution and an individual are responsible for training. With emphasis on the individual's responsibility for his or her continuous training, it is possible to enhance the civil servant's motivation to be trained, to increase attendance rates in the courses and break down resistance to training.

Instead of learning by a trial and error method in each particular country, the Civil Service Forum provides the opportunity to learn from the experience of other countries and to discuss different civil service traditions and systems and methods of implementation of civil service reforms. However attractive the Western and the other Eastern European practices may sound, public administration has been, and will be, a country-specific field. There are no blueprints for the type of civil service which the CEE countries are trying to introduce, because any Western model must fit into the country-specific cultural environment shaped under different ideological influence for the past fifty years. Therefore, it can be counter-productive to import ad hoc foreign models which are often based on different traditions, laws, financing mechanisms, institutions or qualifications of civil servants. I come from a very small country, Estonia, and can say from experience that several classic public administration models which are developed in large countries do not consider the different environment in Estonia and thus are simply not applicable. In addition, many Western countries are also currently reforming their civil services. Therefore, their traditional systems sometimes present a problem rather than a solution.

Public administrators should first of all know how complicated any reforms are and how difficult it is to adapt other countries' experience. It is even more important to develop one's own capacity in each country through training of civil servants and other public administration professionals who will be able to draw up civil service strategies and successfully implement reforms. It is universally recognised what is at stake: the development of a motivated, highly professional, politically impartial, reliable, efficient and responsive public administration. Training of civil servants is a complex issue that cannot be analysed independently from public administration reforms. At the same time, public administration reforms cannot be designed and successfully implemented without having a body of well-qualified civil servants in place. The first Civil Service Forum discusses the general framework of civil service reforms and the role of training in reforms. As there are more questions than answers in the modern civil service, future civil service forums will have many issues to deal with.

Présentations

Presentations

L'importance des systèmes de fonction publique : le recrutement, la promotion et la formation dans un système de fonction publique au mérite

*Joël Cauden**

Lorsqu'on examine un système de fonction publique, on a tout naturellement tendance à vouloir le classer dans un des deux grands systèmes que l'on s'accorde généralement à reconnaître : la fonction publique de carrière (*career system, laufbahnsystem*) où la fonction publique d'emploi (*post system*). Le premier système, dit aussi « continental », est celui en vigueur en Allemagne, en France, en Espagne, au Portugal, avec quelques variantes en Grande-Bretagne, et, me semble-t-il, dans la plupart des pays représentés dans cette assemblée. Le second système est plus répandu dans les pays anglo-saxons.

Cette classification est quelque peu artificielle et réductrice, car ces systèmes n'existent pas toujours à l'état pur et font souvent l'objet d'aménagements, comme le montrent les exemples américains et italiens. Cette distinction est néanmoins commode, car elle permet d'identifier aisément les caractéristiques d'un système de fonction publique. Il ne s'agit pas de comparer ici les deux systèmes en portant un jugement péremptoire en faveur de l'un ou l'autre. Toutefois, pour ceux qui sont actuellement préoccupés par la restructuration de leur fonction publique et souhaitent opérer un parallèle exhaustif, trois points qui ne sont pas toujours intégrés dans la grille comparative des systèmes de fonction publique peuvent être évoqués.

Il s'agit d'abord de la sécurité de l'emploi, que garantit le système de carrière et qui constitue un avantage appréciable dans un monde où le chômage est largement répandu. Cette garantie engendre une tranquillité d'esprit propice aux missions de service public, mais peut aussi avoir des effets pervers chez le personnel, en favorisant le développement de la démotivation, de l'irresponsabilité ou de la routine.

C'est ensuite l'indépendance par rapport au pouvoir politique qu'autorise la pérennité d'un système. « Les politiques passent, l'administration demeure ». Certains pays ont pu, dans le passé, échapper au chaos qui les menaçait en raison de l'instabilité politique, grâce à la présence d'une administration

* Administrateur civil, France

stable et compétente. D'autres, en revanche, ont vu la volonté politique de changement se heurter à l'inertie administrative, ce qui explique la préférence de certains pour un *spoils system*, qui permet de renouveler l'administration avec l'équipe gouvernementale.

Le troisième élément de comparaison est le support précieux et indispensable qu'une bonne administration apporte au développement, en mettant en oeuvre de façon durable les orientations politiques définies par le gouvernement. Beaucoup de pays tentés d'accélérer leur passage à l'économie de marché, ont cru pouvoir réduire rapidement, voire faire quasiment disparaître, le secteur public et la fonction publique. Des conséquences dommageables sont très vite apparues, telles que la méfiance des investisseurs étrangers ou la crise bancaire.

Une bonne fonction publique est indispensable au développement économique d'un pays : ce sont les fonctionnaires qui préparent législation et règlements, et surtout ce sont eux qui les appliquent. Néanmoins, quel que soit le système de fonction publique retenu, il est capital d'y intégrer le principe du mérite, qui est un facteur de stimulation et de dynamisme incontestable. Outre qu'il préserve l'égalité des chances de chacun, ce principe a l'avantage de la transparence, donc de combattre le népotisme et le clientélisme, bien souvent sources de corruption et de dysfonctionnement pour l'appareil d'État. Cependant, pour être totalement efficace, ce principe doit s'inscrire dans la durée et ne peut agir pleinement que dans le cadre d'un système de carrière. La fonction publique d'emploi peut aussi faire appel au mérite, mais les applications en resteront nécessairement limitées, du fait de l'impossibilité de le faire jouer sur le long terme.

Caractéristiques du recrutement dans un système de fonction publique fondé sur le mérite

Toujours importante puisqu'elle marque l'entrée dans la fonction publique, l'opération de recrutement l'est encore plus dans un système de carrière où l'on recrute pour une vie professionnelle de trente à quarante ans. Il faut y attacher un soin tout particulier, en considérant que le jeune fonctionnaire devra être capable d'aider l'administration à accompagner l'évolution de la société, tout en maintenant une qualité de service et une neutralité irréprochables. Plutôt que de rechercher des compétences pointues, l'administration doit à cet effet recruter, à tous les niveaux, qu'ils soient d'encadrement, de maîtrise, d'exécution, des généralistes capables d'évoluer

grâce à leur aptitude au changement. L'appel à des généralistes est d'ailleurs source de richesse pour le service public, qui doit pouvoir compter dans ses rangs, non seulement des juristes, des économistes, des ingénieurs, des techniciens, des secrétaires, mais encore des littéraires, des géographes ou des spécialistes des sciences sociales et humaines.

En outre, l'exigence d'un diplôme délivré par l'école ou l'université est une garantie d'atteinte d'un niveau de connaissance, qu'il n'est plus nécessaire de contrôler ; l'administration peut alors se contenter de vérifier des aptitudes à l'expression écrite ou orale, à la synthèse, au relationnel et, dans la mesure du possible, au sens du service public ou à l'encadrement du personnel. La formation initiale dans les écoles administratives aura pour mission de préparer le jeune fonctionnaire à son premier emploi et de suppléer à l'insuffisance des connaissances professionnelles, qu'il ne peut d'ailleurs pas acquérir préalablement dans un autre environnement de formation, en raison de la spécificité des tâches du service public.

Dans ce contexte, le système du concours sur épreuves semble être un bon mode de sélection, égalitaire, basé uniquement sur le mérite et surtout parfaitement transparent. Dans un premier temps, il est conseillé de conserver un système centralisé de recrutement pour en garantir l'uniformité, la qualité et l'impartialité.

La promotion dans un système fondé sur le mérite

Un des soucis majeurs et permanents des directeurs de ressources humaines est de susciter et de maintenir la motivation de leur personnel. Dans un système de fonction publique de carrière fondé sur le mérite, les possibilités de promotion constituent la réponse à ce type de préoccupations. Le système de la carrière permet en effet de bâtir des filières d'avancement combinant ancienneté et mérite, et autorisant les meilleurs éléments à progresser dans la hiérarchie administrative, tout en améliorant leur situation personnelle et leur niveau de responsabilité. Cette progression est organisée par différents moyens, comme les tableaux d'avancement, les concours internes ou les listes d'aptitude, ayant tous comme caractéristique principale la sélection au mérite. Le système d'évaluation ou de notation du personnel doit être à cet égard particulièrement transparent, objectif et impliquer non seulement le chef immédiat, mais toute la ligne hiérarchique.

La promotion doit généralement s'accompagner d'une mobilité géographique et fonctionnelle vers de nouvelles fonctions d'un niveau

supérieur, auxquelles il est en tout état de cause déconseillé d'accéder sur place, en raison de la difficulté de devenir le chef de ses ex-collègues. Cette mobilité se révèle souvent bénéfique, aussi bien pour le fonctionnaire que pour l'administration, en créant un « brassage » des idées et des personnes favorable à toute évolution.

La formation continue permet au nouveau promu de « rafraîchir » ses connaissances ou d'acquérir des qualifications supplémentaires liées à son nouveau métier. Il est à noter qu'elle est bien souvent obligatoire et préalable à la prise de fonctions, et même parfois sanctionnée par un contrôle d'aptitudes et de connaissances, conditionnant l'accès à l'emploi supérieur.

Ce dispositif de promotion au mérite est reconnu, partout où il est pratiqué, comme source de motivation et d'incitation à l'amélioration des performances individuelles. Poussé à l'extrême, il peut conduire à la mise en place d'un système de rémunération lié à la performance, dont les résultats ne sont pas toujours probants, à cause de la difficulté qu'il y a à mettre en place un système convenable. Les expériences réussies dans ce domaine sont basées sur des dispositifs transparents, aisément compréhensibles et accessibles à tous, mesurant de plus une performance réelle, collective plus qu'individuelle, et surtout ne se traduisant pas par un supplément déguisé de rémunération.

La formation dans un système de carrière fondé sur le mérite

Alors que dans un système de fonction publique d'emploi, on recrute de véritables professionnels, directement opérationnels et appelés à exercer des fonctions spécifiques au sein de l'administration pendant quelques années, on a vu a contrario, que, dans le système de carrière, la formation doit intervenir en début de carrière (formation initiale) ou à l'occasion d'une promotion. Elle peut aussi consister en une mise à niveau (formation de recyclage ou de perfectionnement technique) à l'occasion d'un changement de méthode de travail ou d'équipements. Dans ces différents cas, elle est généralement obligatoire, en raison de l'intérêt qu'a le service à améliorer le niveau de compétence de ses agents.

Dans un système de fonction publique fondé sur le mérite, la formation peut de plus être promotionnelle et personnelle. Utilisant le même personnel pendant de nombreuses années, l'État-employeur a intérêt à voir celui-ci élever son niveau de qualification et progresser dans la carrière administrative. A cet effet, de nombreux pays offrent à leurs fonctionnaires l'accès à des

préparations aux concours administratifs ou, mieux, la possibilité d'obtenir des congés de formation, en vue de poursuivre des études ou d'acquérir de nouvelles compétences.

La formation me semble être aussi une des clés de la réussite en cas de restructuration d'un système de fonction publique, c'est la raison pour laquelle je me réjouis de constater que la formation est une priorité pour la coopération technique internationale. Le programme SIGMA, conduit conjointement par l'OCDE et l'Union européenne, tout comme les actions menées par l'IIAP en sont d'excellentes illustrations.

The Challenges of Training the Public Service during Transition and in an Unstable Environment

*Anke Freibert**

Introduction

Countries in transition have to adapt their public service to a new environment, which has emerged as a result of changes in the political and economic system, new expectations and demands of citizens, and requirements to comply with European standards.

This fundamental change from one system to another has forced governments in Central and Eastern Europe to reform their structures of government, redesign and reform the institutional framework, and to create and adapt a legal framework.

Governments are deconcentrating and decentralising their tasks; new regional structures have been developed, and local authorities have been given more responsibility. Many governments have undertaken great efforts to privatise and have also taken various other steps to reduce government to its core functions.

These changes which were often initiated following recommendations of the donor society, were not always made with a clear understanding of their possible impact (in particular their impact on the budget and on staffing) as all these changes brought about new needs for control and monitoring mechanisms. In general, they also call for more highly qualified staff.

Moreover, institutions which were required to make a market economy work, were created. Enormous efforts are being made in all CEE countries to adapt their existing legal frameworks to EU requirements.

At the same time, governments face the problem of discontinuity in personnel, resulting on the one hand from the increased attractiveness to

* Advisor, SIGMA, (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), France. A joint initiative of the OECD Centre for Co-operation with Non-Members and the European Union Phare Programme. SIGMA's goal is to support the development of effective public institutions which can sustain market economies, provide a base for pluralist systems of governance and implement public policies. The ideas expressed in this article do not necessarily represent the official view of the OECD, the EC, or central and eastern European countries participating in the SIGMA programme

civil servants to work in the private sector and on the other from the practice – not necessarily in line with the legal provisions – of incoming governments replacing large areas of the public administration leadership. A staff turnover of 30% is not unusual.

In fact, it has been proven over and over again that, in order to implement such fundamental changes, it is necessary to be in possession of a public service workforce which is highly qualified, devoted to its task and which ensures continuity.

It is therefore crucial not only to hire well qualified staff but more importantly, to adapt the existing staff to the new requirements.

Public service staff should acquire as quickly as possible the necessary new skills and qualifications. More often than not this also includes a fundamental change in attitudes.

Qualified and motivated staff are a very scarce commodity. Unfortunately, it can be observed – not only in central and eastern European countries but all over the world – that the importance of "human capital" in implementing reforms is often underestimated.

Sufficient funds for training are not always readily available and the need for training is not always recognised. Personnel development is crucial to change and its absence can lead to a bottleneck in the reform process.

As mentioned previously, there are several reasons for difficult staffing situations in the public service, including low salaries and almost non-existent performance incentives.

Training is a major pillar for the implementation of reforms. An efficient training system, which includes initial and adaptational training, can ensure, as part of a functioning human resources management system based on merit, the implementation of reforms.

What are the challenges of training?

As has already been pointed out, the objectives of initial training and in-service training ("formation continue", "perfectionnement") are not always the same.

Initial training is designed to add the skills and qualifications required to function within the public service, to a general educational background. It should include such topics as legal and procedural framework, specific

working techniques, financial management and public service culture, including deontology.

In-service training is designed to acquire and/or update the specific skills which are necessary to efficiently fulfil a specific function within the public service.

In explicit situations, e.g. in times of transition or when implementing major reform projects, in-service training is extremely important. It has to be much more comprehensive as it must adapt the already present skills, qualifications and behavioural patterns of the existing public service personnel to the reform objectives, thus making implementation of the reform possible. It therefore partially takes on the role of initial training.

On the subject of training during transition periods I would like to point out the differences between the two different sorts.

In the context of transition the training challenges can be defined as follows:

- to ensure the implementation of the Government reform programme,
 - to enable staff to design and implement the regulatory and institutional framework required to implement the reform programme, including the execution of the monitoring and control function;
- to ensure the rule of law (“état de droit”),
 - i.e. stability, predictability, and transparency, all of which are crucially important for economic development;
- to ensure continuity,
 - high staff turnover tends to have a detrimental effect on the predictability of government action; moreover it is costly (new training may be needed) and slows the reform process down (time required to become acquainted with the task and with the other players);
- to ensure responsiveness to the public,
 - better communication with citizens and the business community, including the provision of data and other information which helps to create public support for the reforms.

What can training achieve?

Training cannot do everything. It cannot carry out the reform, nor undertake the restructuring or provide policy decisions. It can, however, support and foster administrative reform by providing teaching methods and techniques necessary for the following:

- restructuring
- improving decision-making
- improving law drafting
- improving human resources management.

Overall, training can create a coherent public service, professionalism and an esprit de corps.

It is not without good reason that the private sector has become such a hallowed example for its efficiency (if it really is efficient) by investing so much in staff development and all other forms of training.

What are the crucial points?

Sequencing

In certain countries undergoing transition towards market economy, governments have been changing more often than normal. This is often coupled with fundamental changes in policies or with significant changes in government priorities resulting in significant changes in the reform agenda.

However, it is of crucial importance to keep training in line with the administrative reform agenda. Proper sequencing of training measures is of the utmost importance if training funds are not to be wasted. Unfortunately, the temptation to offer and demand extravagant training measures is great but the training content cannot be applied as it has nothing in common with the reality of the situation. Acquiring new skills and then not being able to apply them may easily lead to frustration.

To ensure proper sequencing the following is required:

- a training strategy which has been developed in co-operation with all concerned, including staff;
- training measures based on a needs assessment, i.e. demand-driven training;
- what is learnt must be applied;
- no learning to be put on hold until the new skills can be applied and the trainee has fallen back into the old routine.

Financing

Training is costly and bulk training is difficult to handle in times of serious budget constraints. There is a temptation to use funds which are allocated to training, in other areas.

- To avoid misuse of budget allocations for training, these funds should not be transferable.
- The annual funding of training should not be at the discretion of each ministry or agency. A formula used in France and other countries, may be worth considering, namely to allocate a given percentage (2% to 3%) of the total wage bill to training.
- Whether the funds should be allocated to the “training demander” (ministries, agencies etc.) or to the “training supplier” is another question which requires serious consideration.

Moreover, it may be worthwhile to look more seriously into the possibilities offered by distance learning schemes. The public service in Western Europe has experience of these schemes. There are central institutions, for example in France, Germany and Britain which do respective research, prepare material and train specialised trainers. Perhaps they can be of assistance in Central and eastern Europe.

Institutional structure of training

Training can be organised in a variety of ways: centralised and decentralised; as part of the public service or as an agency or some kind of “private enterprise” on a cost recovery basis.

There is no ideal solution. There are advantages and disadvantages in every model. However, experience seems to have proved that “privatised training” tends to be more expensive and forgets about training of staff in the lower categories. Moreover, general training should be centralised as it fosters the creation of networks across the borderlines of ministries which is crucial to create a civil service common culture and deontology.

Trainers

The selection of trainers is another crucial point. Ideally most trainers should be well qualified practitioners, working on a short term contract basis. However, in some countries this may still be impossible and should more be seen as a strategic objective.

Training institutions with a large number of permanent trainers tend to become establishments which provide academic knowledge but which

have lost touch with day to day reality. Thus the content of training may become less and less applicable. Of course, there will always be subjects which are best covered by academics, private consultants or even foreign consultants, but these topics should become less and less.

Not only have I not offered many solutions during my presentation, but I think I may also have added to the existing questions. Unfortunately, there are no easy solutions or a blueprint to fit every country. On the other hand, I hope I have provided some points which are worth discussing.

Some additional but important prerequisites for efficient training are:

- the reform programme has to be supported by the political leaders and top management; lip service is not enough
- there has to be monitoring and incentives for applying new skills and implementing new behavioural patterns
- training has to be available to all staff

It is a well known fact that a boss is more efficient with a well trained secretary but most countries all over the world still neglect this fact when it comes to training.

Le rôle des écoles et instituts d'administration publique dans la perspective du développement de la gestion des ressources humaines

*Marcel Pochard**

Le thème de mon intervention porte sur le rôle des écoles et institutions d'administration publique dans la perspective du développement des ressources humaines. Mon objectif est ici d'essayer de vous faire partager ma conviction, selon laquelle les écoles sont un formidable outil de modernisation et notamment de développement de la gestion des ressources humaines. Par là même, j'ai conscience d'enfoncer une porte largement ouverte car, globalement, dans tous les secteurs professionnels, les écoles sont, en tant que telles, des outils considérables de modernisation des filières professionnelles dans lesquelles elles travaillent. Il n'y a rien en l'espèce de spécifique dans l'administration. Il faut insister sur ce rôle et cette attente que l'on peut avoir vis-à-vis des écoles administratives.

Le réseau des écoles d'administration

En France, il y a une tradition très forte et très ancienne d'écoles administratives, pour le recrutement et la formation de l'ensemble des personnels, notamment au niveau de l'encadrement. Cette tradition a pratiquement deux siècles puisque nos premières grandes écoles dans le secteur de l'administration remontent à la période de la Révolution française de 1789, puis à la période napoléonienne avec notamment la création de l'École polytechnique, qui est au départ une école destinée à former des ingénieurs dont pouvait avoir besoin le secteur de la défense, l'École nationale des ponts et chaussées, puis l'École normale supérieure.

La deuxième grande période de création d'écoles, qui remonte à une cinquantaine d'années, correspond aux écoles dites d'administration générale, actuellement l'École nationale d'administration (ENA) et les Instituts régionaux d'administration (IRA).

L'École nationale d'administration, qui est la plus connue à l'étranger, a pour but de pourvoir les grands corps de l'État et de préparer les fonctionnaires d'encadrement supérieur. Elle forme notamment les fonctionnaires qui vont servir dans l'encadrement général de l'État, les

* Directeur général de l'administration et de la fonction publique, France.

administrateurs civils, qui sont appelés à occuper des postes de chefs de bureau, de sous-directeurs et de chefs de services. L'ENA forme également les fonctionnaires appelés à servir dans les grandes inspections générales (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales). Elle forme également nos futurs diplomates et les membres des corps juridictionnels propres à l'administration (chambres régionales des comptes, tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). L'ENA forme, chaque année, une centaine de fonctionnaires issus pour moitié du concours externe – c'est-à-dire des jeunes sortis de l'université - et pour l'autre moitié du concours interne et du monde professionnel.

En matière d'administration générale, il existe, à côté de l'ENA, les Instituts régionaux d'administration (IRA), qui sont au nombre de cinq en France. Ils forment l'encadrement intermédiaire de l'État, c'est-à-dire le niveau des attachés qui correspond à une formation de quatre années après le baccalauréat. Les attachés constituent l'assise de l'ensemble des ministères. Les IRA forment environ cinq cent personnes chaque année. C'est un recrutement similaire à celui de l'ENA, qui se fait par concours externe et interne. Ces écoles, l'ENA et les IRA, dans une moindre mesure, sont ouvertes à des fonctionnaires étrangers. L'ENA a un cycle long pour les étrangers où les élèves suivent exactement la même scolarité que les Français et un cycle de neuf mois comportant un « mixage » avec les élèves français de l'ENA.

À côté des écoles administratives générales, il existe des écoles spécialisées, pour les commissaires de police, les inspecteurs des impôts, les directeurs des hôpitaux, les inspecteurs pour l'action sanitaire et sociale. L'ensemble de ces écoles administratives ont la personnalité morale, une autonomie financière, un conseil d'administration, un directeur. Elles sont bien entendu rattachées à des ministères. Le ministère de la fonction publique exerce la tutelle sur l'ENA, les IRA, l'Institut international d'administration publique (IIAP) et le Centre des études européennes de Strasbourg. Ce dernier, créé il y a trois ans, a une double fonction qui est de mieux préparer les fonctionnaires français aux questions européennes et également de concourir à la coopération administrative internationale en formant des étrangers, fonctionnaires ou non, aux questions européennes. Le Centre compte actuellement 40% d'étrangers.

Cela forme au total un très vaste réseau d'une centaine d'écoles qui forment plusieurs centaines de futurs fonctionnaires chaque année.

Le rôle des écoles en matière de recrutement et de formation

En quoi ces écoles peuvent-elles contribuer effectivement à la modernisation, notamment des ressources humaines ? Il faut tout d'abord préciser ce que l'on peut entendre par gestion des ressources humaines, avec ses deux grands volets : collectif et individuel.

Le volet collectif, c'est toute la réflexion qui doit être menée sur l'évolution des métiers, des fonctions, des effectifs, des qualifications. Le volet individuel concerne la gestion des carrières, l'évaluation des agents, la notation, la détermination des besoins de formation, la perspective d'évolution de carrière des agents.

Premier rôle des écoles administratives : le recrutement des futurs fonctionnaires, recrutement qui doit être le plus adapté possible aux exigences de l'administration en termes de flux, de qualité, de profil. Ce n'est pas le plus facile, malgré le principe de base du concours, car le risque est d'avoir des recrutements trop unidimensionnels ou stéréotypés, ou déconnectés des forces vives du pays.

A l'ENA, le recrutement se fait par voie de concours très exigeants où de grandes qualités sont requises, à la fois en termes de connaissances (en économie, en droit) et de capacité à maîtriser des dossiers complexes. Néanmoins, nous constatons, année après année, que le profil des candidats recrutés est insuffisamment diversifié, d'où le sentiment que l'on peut avoir, dans le pays, d'une certaine coupure entre le pays réel et les écoles administratives. Nous avons des difficultés à démocratiser davantage ce recrutement et à l'ouvrir plus encore à d'autres disciplines que juridiques et économiques. L'enjeu n'est pas négligeable et nous travaillons pour cela avec les universités afin de parvenir, dans les écoles administratives, à recruter un public le plus large possible.

En ce qui concerne les effectifs, l'ouverture des concours doit se faire en fonction de la réalité des besoins des différentes administrations, en évaluant les nécessités dans la durée puisque le recrutement se fait en principe pour 37,5 annuités. Nous devons donc être attentifs au nombre et à la qualité des agents recrutés. Nous devons admettre, sur ce plan, que nous ne sommes pas totalement exemplaires. S'agissant de l'ENA, nous recrutons cent personnes chaque année, ce qui est un chiffre relativement mythique. Augmenter le nombre des fonctionnaires recrutés à l'entrée de l'ENA serait perçu par l'opinion publique et les médias comme un accroissement du nombre de fonctionnaires. Le diminuer serait perçu inversement par les syndicats comme une réduction du rôle et de la place

de l'État. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) réalise chaque année une étude extrêmement approfondie sur les besoins à terme en encadrement supérieur et sur la démographie des corps ; *in fine*, au moment du choix, celui-ci se révèle être un choix largement politique.

Lorsqu'on interroge les corps – Conseil d'État, Cour des comptes, affaires étrangères – sur leurs besoins en matière d'effectifs dans les années à venir, l'on constate que paradoxalement les besoins sont identiques d'une année sur l'autre et que les chiffres atteints actuellement sont particulièrement bons puisqu'appelés à être reconduits indéfiniment.

S'agissant des IRA, la gestion prévisionnelle est de meilleure qualité parce que nous essayons de coller véritablement aux besoins des différents ministères. Les IRA connaissent des évolutions très fortes sur le plan des effectifs recrutés chaque année et nous sommes donc moins marqués par des choix politiques. Dans l'ensemble des autres écoles, des réflexions sont faites en terme de besoins mais celles-ci sont relativement bridées par le fait qu'il est difficile de modifier profondément les évolutions des effectifs d'une promotion à l'autre. C'est un point non négligeable car j'imagine que les pays où n'existe pas un tel système d'écoles administratives peuvent, le cas échéant, avoir un peu plus de souplesse. Il est indéniable que l'existence des écoles administratives nous impose de maintenir au moins chaque année un certain niveau de recrutement. Chaque promotion doit avoir un minimum de consistance.

Le deuxième rôle, évidemment central, des écoles administratives concerne la formation initiale. Il est évident que la qualité de la formation initiale donnée dans les écoles, notamment en matière de gestion des ressources humaines, se révèle un élément déterminant de la capacité à assumer correctement ce type de mission par la suite. On doit souligner que la France développe justement un effort extrêmement important pour donner une plus grande place à la gestion des ressources humaines dans les formations initiales. Notre tradition était de faire des formations initiales centrées surtout sur des aspects très techniques – juridiques, économiques, comptabilité – et relativement peu sur la gestion des ressources humaines. Mais un tournant vient d'être pris et l'ENA a déjà, dès cette année, développé un cycle de formation dans cette matière. Tout récemment, la décision vient d'être prise de consacrer un cycle de formation à la gestion des ressources humaines dont nous attendons beaucoup, car aujourd'hui, un cadre supérieur ne peut plus gérer un service sans avoir une formation très forte et très solide dans ce domaine. La gestion des hommes a profondément

évolué, ne serait-ce que parce que s'exerce une forte pression à la fois des agents eux-mêmes et de l'extérieur, pour que l'administration soit plus efficace, plus performante, plus vivante. Dans l'ensemble des écoles administratives, le dispositif de gestion des ressources humaines commence à être mis en place, et qui dit gestion des ressources humaines dit travail en équipe.

Le troisième point concerne la formation continue de l'encadrement supérieur. Longtemps déficiente, celle-ci s'est progressivement développée, à l'initiative d'ailleurs des différents ministères au départ. Ceux-ci visaient surtout à répondre à leurs besoins d'ordre technique et pas nécessairement à des besoins plus généraux notamment de gestion. Mais cela a beaucoup évolué et, depuis 1997, des cycles interministériels vont venir s'ajouter aux cycles purement ministériels sous l'égide d'un groupe de pilotage formé des directeurs de personnels des ministères, animé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique.

En matière de formation continue comme de formation initiale, si l'on veut véritablement répondre aux besoins des administrations et des agents, il faut en effet que les formations soient conçues par les responsables de la gestion des hommes, c'est-à-dire les directeurs des personnels des ministères. Chaque fois qu'une formation est montée en décalage avec ce que souhaitent les directeurs de personnels, celle-ci est vouée à un échec relatif. En France, nous avons connu un certain échec en ce qui concerne les hauts fonctionnaires, uniquement par excès de confiance à l'égard des écoles, notamment l'ENA, pour mettre en place un cycle de formation continue.

Trois grands cycles interministériels de formation continue de l'encadrement supérieur ont donc été lancés en 1997, qui ont très bien fonctionné, sur le contrôle de gestion, sur la sécurité sanitaire et sur la conduite des politiques publiques. En 1998, doit être lancé un cycle de gestion des ressources humaines. Ces cycles ont été montés en large partie avec l'appui des différentes écoles et en amenant celles-ci à travailler entre elles afin de toucher un public réellement interministériel.

Un autre élément de la réussite de ces cycles a été le décloisonnement sur la base duquel ils ont été réalisés, non seulement entre administrations, mais aussi entre échelons centraux et échelons déconcentrés, c'est-à-dire échelons plus directement responsables de la définition des politiques publiques et échelons responsables de la conduite sur le terrain de ces politiques.

De ce point de vue, les écoles administratives ont devant elles un immense champ d'action et de responsabilités.

Le rôle des écoles et institutions d'administration publique dans la perspective de la transition

*Maria Gintout-Jankowicz**

Il a fallu quelques années avant que les pays d'Europe centrale et orientale, communément appelés les PECO, préoccupés par leurs affaires intérieures, ne s'aperçoivent que « la grande transformation » n'est pas un terme propre à leur situation spécifique. Dans les années quatre-vingt-dix, la transformation est un mot d'ordre auquel souscrivent les pays d'Amérique du nord, la Nouvelle Zélande, Hong-Kong et la République d'Afrique du sud. Certains pays ont déjà réalisé des changements profonds dans leur façon de gouverner, d'autres, moins avancés, travaillent sur la modernisation de leurs administrations. Le fameux *panta rhei* de l'ancienne Grèce est ici d'une poignante actualité.

Les rapports préparés par les groupes d'experts du monde entier lors de la reprise de la 50^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU en avril 1996, sur le rôle de l'administration publique dans le développement, montrent que les problèmes d'au moins trois continents, l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie, sont différents de ceux qui concernent notre partie de l'Europe.

Il convient de revenir aux origines du processus de changement. Le point de départ diffère suivant les régions et les pays. Après sept années de transformations en Pologne et dans les pays d'Europe centrale et orientale, une conclusion s'impose. Pour définir les tâches des organismes de formation et de l'administration, il nous faut connaître, non seulement nos aspirations, mais également ce à quoi nous voulons renoncer. L'expérience montre que si l'on en néglige les contraintes, le changement prend du retard ou pire encore, provoque des situations caricaturales.

Les principaux déterminants

La première catégorie de défis qui déterminent le rôle de l'administration et des écoles, est le caractère même de la transformation. « L'automne des peuples » de 1989, dans les pays de l'Europe centrale et orientale, visait tout particulièrement les objectifs suivants :

- le recouvrement de la souveraineté ;

* Directeur de l'École nationale d'administration publique de Varsovie, Pologne.

- la fin du monopole exercé sur le pouvoir par un seul groupe politique et la reconstruction de la démocratie dans la vie des citoyens, des institutions et du système politique ;
- l'abandon de l'économie dirigée, du capitalisme d'État, et la création des conditions favorables au développement de l'économie de marché ;
- la fin de l'isolement de la société et une ouverture rapide sur la coopération internationale dans tous les domaines.

Ce bref rappel montre l'échelle des défis et des besoins éducatifs de la société. L'histoire nous a mis devant une nécessité sans précédent : se former en vitesse, apprendre de nouveaux rôles dans la vie sociale, politique et professionnelle.

La nécessité de s'instruire est, pour notre société, un besoin prioritaire qui touche toutes les couches sociales et professionnelles. Nous développons d'une part l'éducation scolaire et universitaire, d'autre part la formation continue. Toutes les formes d'enseignement sont mises en oeuvre, aussi bien scolaires qu'extra-scolaires, sous forme de séminaires, d'ateliers, de conférences, de courtes formations de quelques jours ou de stages professionnels, en Pologne et à l'étranger.

La deuxième catégorie de défis est le fossé qui sépare l'administration des pays de l'ancien bloc soviétique et ce que doit être l'administration d'un pays démocratique et souverain. Il s'agit ici de remplacer l'ancienne administration politique passive, dirigée par un parti unique, par une administration neutre, apte à tracer de façon systématique les conditions du développement. A cet égard, nous opposons l'ancien système de la nomenclature du parti communiste à la fonction publique démocratique.

Durant des décennies, le système de la nomenclature consistait à confier tous les postes clés du pays aux membres d'un seul parti politique qui monopolisait le pouvoir politique, économique, médiatique, etc. Dans ce système, le recrutement, l'évaluation et l'avancement étaient subordonnés à la soumission totale aux ordres du parti et à son idéologie. Les fonctions stratégiques de l'administration publique étaient entre les mains de l'administration, l'appareil du parti communiste. Ce système, déjà si bien décrit dans la littérature, favorisait la passivité des fonctionnaires, l'absence totale de créativité et de responsabilité individuelle, l'inertie et l'incapacité. Seules les affaires et domaines qui constituaient la priorité du système totalitaire y échappaient.

Ces phénomènes étaient inhérents à un système politique basé sur le pouvoir monolithique, compris comme la négation de la séparation des

pouvoirs, où le seul lieu des décisions stratégiques et de coordination était l'appareil du parti communiste, construit comme le reflet du démembrement de l'appareil d'État. Chargés de cet héritage, nous avons dû affronter les grands défis de la transformation: nous ouvrir à la démocratie et à la concurrence, apprivoiser le monde informatisé et les langues, entrer dans un univers lourd de possibilités, mais aussi de menaces.

Les paradoxes de la transformation

La transformation dans les pays d'Europe centrale et orientale a ses paradoxes. L'administration publique à laquelle revient le rôle clé dans le processus de la transformation, nécessite elle-même des changements en profondeur : il faut modifier les attitudes des citoyens, l'organisation du travail, les procédures de prise de décision. Des changements structurels s'imposent comme la décentralisation des responsabilités, la rationalisation de l'économie de l'État.

Déjà en 1989, ces changements étaient considérés comme indispensables. Mais les réalisations ont été en deçà des espoirs. Nous ne sommes pas surpris de voir, dans le document de la Commission européenne de 1998, évaluant le degré de préparation des pays associés à l'Union européenne et aspirant à l'intégration, un jugement critique sur l'administration polonaise, considérée comme en retard par comparaison avec les succès que la Pologne a enregistrés dans d'autres domaines.

Il est paradoxal que dans les débuts, la réforme de l'administration ait été remise à plus tard. La Pologne en est un exemple intéressant. Elle fut la première dans la région à créer, dès 1990, une institution centrale préparant les cadres supérieurs pour l'administration publique, l'École nationale d'administration publique. Néanmoins, la Pologne n'a pas réussi à développer la conception d'une fonction publique démocratique, dont cette école aurait été une partie intégrante. Cela montre, une fois encore, la difficulté et la complexité inhérentes à toute modernisation de l'administration. Or les résultats en ce domaine ne sont perceptibles qu'à long terme. On citera, à cet égard, la phrase d'Alexis de Tocqueville : « dans toutes les époques, il est important que les personnes dirigeant les nations agissent en pensant à l'avenir »...

Cette recommandation est particulièrement judicieuse à l'heure actuelle. Malheureusement, l'héritage laissé par le régime communiste pousse à mettre l'accent sur les réalisations les plus visibles, visant des objectifs rapides, à court terme. Pour répondre à ces défis sans précédent, les

institutions d'enseignement et de formation en tous genres ne peuvent pas se limiter à transmettre le savoir, mais doivent façonner les attitudes et adapter les capacités.

Il est évident que la préparation des cadres supérieurs de la fonction publique doit satisfaire aux plus hautes exigences. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la formation doit comprendre, en priorité, l'apprentissage des langues étrangères pratiquées au sein de l'Union européenne et des pays voisins. Façonner les attitudes consiste, entre autres, à apprendre la tolérance, à éveiller l'*ethos* du travail et à inculquer des normes d'éthique professionnelle.

Le premier devoir des institutions formant les hauts fonctionnaires est la stimulation de la créativité et le développement de l'imagination ; il consiste aussi à munir les fonctionnaires d'outils nécessaires à la pensée stratégique, à la planification, à l'action. Mais avant tout, la condition d'une formation réussie est la promotion accordée à ceux qui se distinguent par leur sens des responsabilités, leur passion pour la connaissance et la compréhension de l'environnement, aussi bien dans leur propre pays que sur la scène internationale.

Je ne peux terminer qu'avec cette remarque certes un peu amère...malgré le rôle ambitieux dévolu aux écoles et institutions d'administration publique, le dernier mot appartient toujours aux hommes politiques.

**La gestion de la formation
et des carrières
Managing Training and
Careers**

L'organisation institutionnelle de la formation dans un système de carrière : l'exemple français

*Bernard Pecheur**

L'essentiel de mon exposé visera à montrer deux caractéristiques de la formation dans le système de gestion de la fonction publique française. La première caractéristique est traditionnelle, au moins depuis 1945. C'est le rôle central qu'occupe la formation dans la conception et l'architecture de la fonction publique française, qui est une fonction publique de carrière. La deuxième caractéristique est l'utilisation qui est faite aujourd'hui de la formation ; celle-ci est aujourd'hui perçue, à la fois par les agents et par l'administration, comme un des leviers essentiels des dynamiques de changement dans l'administration publique en France.

La place de la formation dans la conception et dans l'architecture de la fonction publique

Elle fut consacrée d'emblée en 1945, au moment de la refonte d'ensemble de la fonction publique qui, dans sa physionomie actuelle, doit beaucoup aux grandes réformes mises en place à la libération par le Général de Gaulle à l'occasion du bouleversement général des institutions et de la société. Une fonction publique de carrière a été mise en place, et très vite, la formation est apparue comme l'une des clés de voûte de ce nouveau système de fonction publique. Ce phénomène peut être mis en évidence à travers quelques données juridiques nécessaires à la compréhension du cadre institutionnel dans lequel nous évoluons. Il sera également intéressant de montrer l'impact concret de la formation dans la vie des services, dans l'organisation de la fonction publique et dans sa structure.

Données juridiques

En premier lieu, le niveau de recrutement exigé pour l'accès aux concours de la fonction publique, est l'un des éléments essentiels permettant de positionner les corps dans la hiérarchie de la fonction publique et de déterminer la rémunération des agents. La liaison entre la formation et le positionnement des corps se fait à partir de plusieurs éléments.

Tout d'abord, les fonctionnaires français appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et regroupent les fonctionnaires soumis aux mêmes statuts particuliers, ayant vocation à occuper les mêmes

* Conseiller d'État, France.

emplois. C'est donc le principe de la carrière qui est poussé, en France, jusqu'à consacrer la séparation du grade juridique et de l'emploi.

Tous les corps sont classés en quatre catégories : A, B, C et une catégorie résiduelle, la catégorie D, selon le niveau de recrutement qui est exigé pour l'accès à ces corps. Ainsi, un premier élément très important est la définition, par les statuts particuliers, du niveau de diplôme. La catégorie A correspond au diplôme équivalent à la licence, la catégorie B correspond au diplôme équivalent au baccalauréat et la catégorie C au diplôme inférieur au baccalauréat, c'est à dire au niveau du brevet.

Ensuite, les corps, les grades et le cas échéant les emplois, sont positionnés sur la grille de rémunération en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent (A, B, C, D) et donc du niveau de recrutement exigé pour présenter sa candidature à l'accès à ces corps.

Il est bien entendu que le critère de la formation ou du niveau de recrutement, n'est pas le seul, puisqu'il est combiné avec la nature des missions confiées aux différents corps de la fonction publique. Le système n'est donc pas strictement « académique » et tient compte, heureusement, d'aspects fonctionnels. Il est évident cependant que le niveau de recrutement est en rapport direct avec la nature des missions qui vont être confiées aux agents ce qui détermine un positionnement dans la hiérarchie des classifications de la fonction publique.

Un autre aspect, qui met évidemment en cause directement la formation, est que les fonctionnaires sont recrutés en France, comme dans beaucoup d'autres pays, par concours. Ces derniers sont destinés à apprécier à la fois les aptitudes intrinsèques des agents et à les sélectionner par ordre de mérite. A la notion de niveau de recrutement initialement exigé, s'ajoute celle de niveau de formation, puisque les programmes des concours sont fixés en se basant plus ou moins sur les niveaux académiques de diplômes, que ce soit la licence, le baccalauréat ou d'autres.

Le premier constat que l'on peut donc faire sur le plan juridique réside dans le fait que la fonction publique française est une fonction publique de carrière. La formation initiale, avant même l'entrée dans la fonction publique, joue un triple rôle pour le classement des corps, pour la définition des programmes des concours et pour la sélection des agents. Autrement dit, la formation est conçue et perçue par les fonctionnaires, comme une sorte d'unité de valeurs qui permet de faire l'adéquation entre les missions des corps de fonctionnaires et les aptitudes de l'agent.

La deuxième caractéristique juridique est que l'administration ne se borne pas à recruter des agents déjà formés à l'école ou à l'université mais qu'elle assure, de façon permanente, après la réussite des agents au concours, une formation obligatoire pour la plupart des corps de fonctionnaires. La formation délivrée dans des écoles administratives ou parfois également dans le service, vise à assurer l'adaptation à l'emploi des fonctionnaires recrutés. C'est donc une formation initiale après la réussite au concours, qui vise à professionnaliser le fonctionnaire dont on a, au départ, testé l'aptitude sur des critères plus théoriques ou plus académiques.

La fonction publique a des exigences importantes avant le recrutement par concours, mais elle superpose ensuite, et immédiatement après la réussite au concours, des formations d'adaptation à l'emploi qui sont professionnalisées et qui montrent bien qu'il ne suffit pas de recruter des généralistes sensés s'adapter à toutes les situations ; il faut aussi d'emblée leur donner une formation professionnelle plus adaptée aux emplois auxquels ils vont avoir accès. Il faut donc garder à l'esprit l'importance de ces actions d'adaptation à l'emploi qui représentent aujourd'hui 3,5% de la masse salariale, consacrés à la formation initiale des fonctionnaires après leur recrutement par concours.

Un élément plus nouveau mais tout aussi important, réside dans l'émergence, dans le courant des années soixante-dix, avec une montée en puissance extrêmement forte dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, des actions de formation continue. Cet aspect est juridique et pratique. Les fonctionnaires de l'État reçoivent, en cours de carrière, des actions de formation continue, de perfectionnement, de préparation aux concours, ou de congés de mobilité. Le statut des fonctionnaires prévoit qu'elles peuvent être des obligations statutaires pour les agents. Le statut de la fonction publique reconnaît également aux agents un droit d'exiger, dans certaines circonstances, de suivre des actions de formation. Il est significatif qu'aujourd'hui, ces actions de formation continue sont encore plus importantes en volume que les actions de formation initiale auxquelles l'administration française s'était depuis très longtemps consacrée.

Aujourd'hui, le coût de la formation initiale représente environ 3,5 % de la masse salariale et les actions de formation continue 3,7 %. Au total, l'administration consacre 7,2 % de la masse salariale à des actions de formation initiale et continue, alors même qu'il s'agit de fonctionnaires recrutés sur des niveaux académiques et ayant déjà une formation générale

antérieure à leur recrutement dans la fonction publique. C'est, je crois, un élément structurel déjà contenu dans les réformes de 1945 mais qui, avec le temps, s'est développé et enraciné en quelque sorte dans la vie de l'administration.

Données de fait

Quelques données de fait s'ajoutant aux données juridiques paraissent importantes afin de démontrer l'importance de la place de la formation dans le système de gestion de la fonction publique française.

La première donnée de fait est la prédominance, dans notre structure d'emploi, des emplois qualifiés ou très qualifiés. Cela tient évidemment aux fonctions régaliennes qui sont normalement dévolues à l'État, mais aussi à d'autres attributions qui, à la différence de certains pays, sont en France également dévolues à l'État, comme les tâches d'enseignement. L'enseignement primaire, secondaire et universitaire est une compétence de l'État. Evidemment, cela tire en quelque sorte vers le haut la structure des emplois. De la même façon, les actions qui portent sur les grandes infrastructures de communication ont longtemps été et sont encore, à de nombreux égards, de la compétence de l'État. L'État a besoin de corps techniques, notamment aux ministères de l'équipement, de l'agriculture, de la défense, qui génèrent un besoin élevé de qualification. Ce besoin se traduit dans la photographie de la fonction publique française, où l'on s'aperçoit que, sur 1 600 000 fonctionnaires titulaires de l'État, 41 % des agents appartiennent à des corps qui exigent la licence pour y accéder et 23 % appartiennent à des corps de catégorie B, c'est à dire du niveau du baccalauréat. Autrement dit, la structure de la fonction publique marque la prédominance des emplois qualifiés ou très qualifiés. Il n'en va pas exactement de même pour la fonction publique territoriale où les emplois d'exécution sont plus nombreux que dans la fonction publique de l'État. Mais c'est sans doute une des conséquences de la logique dans laquelle a été conçue la fonction publique.

La deuxième donnée de fait est l'augmentation très importante des moyens consacrés à la formation initiale ou continue. Comme on l'a vu, la formation initiale représente environ 3,5 % de la masse salariale et c'est une donnée quasi permanente, n'ayant pratiquement pas évolué depuis vingt ans. Mais il est significatif de voir que les actions de formation continue qui représentaient moins de 2 % de la masse salariale en 1984 atteignent aujourd'hui 3,7 % de cette masse salariale. Il est intéressant de constater qu'en vingt ans, le développement des actions de formation continue ne

s'est pas fait au détriment de la formation initiale pour laquelle sont demeurées les mêmes exigences. Le développement de la formation continue s'est ajouté aux actions de formation initiale traditionnelles.

Le dernier élément qui nous permet de situer dans les faits la place de la formation est la mesure de l'implication des personnels dans les programmes et les actions de formation. En 1994, on a recensé, dans l'administration de l'État, 1 650 000 actions de formation qui peuvent être d'une semaine, de trois jours, d'un mois, voire parfois de plus d'un an. Cela a représenté plus de 3 millions de semaines de formation par agent, soit, une mobilisation de près de 4 % du potentiel de travail de l'administration qui s'est trouvé investi dans des actions de formation.

Cela montre que la formation occupe une place centrale dans la pratique de l'administration française. Cette place s'est trouvée accrue au fil du temps, notamment dans les dix ou quinze dernières années, du fait des progrès technologiques, des évolutions des structures, mais aussi des mentalités. Il y a des méandres psychologiques permanents qu'il faut prendre en compte.

Je voudrais maintenant aborder le rôle joué par la formation dans la vie quotidienne de l'administration. La formation joue désormais un rôle clé dans la dynamique de changement. Il est possible d'appréhender ce phénomène à travers une grille d'analyse que je vais vous exposer. Cela dit, il ne faut pas en déduire que la situation est absolument « idyllique ». Un certain nombre de problèmes demeurent, que la formation n'a pas résolus, ou qui sont apparus, induits par le développement de ces actions de formation et auxquels il faut évidemment prêter attention.

La formation comme levier du changement

La formation, aujourd'hui, est largement vécue, à la fois par les fonctionnaires et par les chefs de service, comme un des principaux leviers du changement, sans doute celui sur lequel la marge de manoeuvre est la plus importante. Je n'insisterai pas sur le rôle que le développement des programmes de formation a pu avoir dans l'adaptation des administrations à des grands bouleversements, depuis vingt ans, à commencer par le développement tout à fait important de la décentralisation des compétences en direction d'autorités locales qui a constitué une véritable révolution. La formation a également permis d'accompagner des évolutions, comme celle des métiers, des technologies, et de favoriser la mobilité des agents ainsi que les changements de structure.

Dans une fonction publique de carrière, la formation, notamment la formation continue, se trouve être la contrepartie de la garantie de l'emploi. Il était concevable, il y a un demi-siècle, d'imaginer une fonction publique un peu immuable où un agent était recruté pour assurer toute sa carrière sans formation continue. Aujourd'hui, les changements de toute nature – et pas seulement technologiques – dès lors qu'ils s'accompagnent de la garantie de l'emploi, rendent d'autant plus nécessaire la mise en oeuvre d'actions de formation continue professionnalisées, de façon à assurer en permanence l'actualisation des connaissances et de la formation des agents. Autrement dit, la formation est d'abord et avant tout la contrepartie de la garantie de l'emploi dont bénéficient les fonctionnaires dans le système français de fonction publique.

Il faut souligner le rôle que la formation a joué dans la motivation des agents. Bien entendu les facteurs de motivations des personnels sont multiples, à commencer par la rémunération. Mais il est apparu qu'au delà des aspects purement quantitatifs que représentaient les revendications salariales, il y avait une très forte attente parmi les personnels en termes de formation. Répondre à cette attente a été tout le travail des responsables de l'administration, dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, et encore aujourd'hui.

Des programmes ont été lancés dont la traduction concrète, en termes de participation des fonctionnaires à des modules de formation, a pu, dans un certain nombre de cas, générer une dynamique individuelle. Mettre en oeuvre des programmes de formation continue suppose d'évaluer les besoins de formation des agents, de s'entretenir avec eux à la fois des objectifs qui leur sont assignés, des moyens qui leur sont consacrés et aussi de leurs aptitudes. Cela permet d'utiliser la formation comme un point d'appui sur lequel des techniques d'évaluation individuelle peuvent se développer. Cela permet également d'apporter une réponse concrète aux interrogations que peuvent avoir les agents ou aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour résoudre les tâches qui leur sont confiées. La formation apparaît donc comme un ressort de motivation individuelle des agents, mais aussi comme générateur d'une véritable dynamique collective. On a vu, dans des services, à partir de projets largement axés sur la formation, se développer des dynamiques participatives de réflexions communes sur les objectifs de travail, les modalités de fonctionnement, la culture du service, les besoins des usagers. La formation est apparue comme le vecteur de ces dynamiques collectives et individuelles.

Le dernier point positif à souligner en terme de changement, dans l'expérience française, est la forte implication des organisations syndicales. La formation s'est avérée sans aucun doute être un des vecteurs du dialogue social dans les administrations, non pas parce que cela ne coûtait pas – la formation continue a des implications financières très importantes – mais comme conséquence d'une prise de conscience progressive que c'était sans doute le meilleur point d'entrée pour générer du changement et y associer les représentants du personnel. Cette démarche était souhaitée par le gouvernement et par la plupart des organisations syndicales.

D'un point de vue institutionnel, il existe à dire vrai, depuis 1945, des organes de concertation qui permettent d'associer les représentants du personnel, à l'élaboration des programmes de formation. Mais on s'est aperçu aussi qu'il ne suffisait pas seulement d'associer les syndicats à ces programmes de formation. Il fallait plus largement les associer au lancement d'une politique plus globale de développement de la formation et notamment de la formation continue. Dès la fin des années quatre-vingt (en 1989 plus exactement), des négociations nationales avec les syndicats de fonctionnaires ont été lancées. Elles ont été relayées ensuite au niveau des ministères et des services. Elles visaient à définir des objectifs s'imposant aux administrations et, dans une certaine mesure, aux syndicats, en vue de développer quantitativement et qualitativement la formation. Ces accords ont été couronnés de succès et reconduits. Ils avaient une durée de trois ans et nous en sommes aujourd'hui à notre troisième accord-cadre sur le développement de la formation. Ce processus de négociation au niveau national s'est progressivement diffusé dans les administrations, au niveau ministériel et même, dans un certain nombre de cas, localement.

La formation en tant que levier du changement et révélateur des dysfonctionnements de l'administration, mais aussi comme vecteur des réponses à ces derniers, a été largement utilisée dans toutes les stratégies de modernisation conduites depuis le milieu des années quatre-vingt. Il ne faudrait néanmoins pas tirer de mes propos un tableau idyllique de la situation de l'administration française. Des problèmes nouveaux sont apparus à l'occasion de la mise en oeuvre de ces programmes.

Les difficultés rencontrées

La première difficulté se situe au niveau des agents. Nous avons vu la force des attentes des personnels en terme de formation. Cela répond incontestablement, dans de nombreux cas, à un besoin de meilleure maîtrise professionnelle, et aussi, c'est un point à prendre en compte dans les

programmes de formation, à un besoin d'épanouissement personnel. Il est important de ne pas isoler, dissocier artificiellement, les deux éléments. Mais il faut aussi reconnaître que, dans un certain nombre de cas, ces actions de formation répondent à une attente explicite ou implicite de l'agent, liée à des avancements, à des promotions en terme de carrière. En effet, on ne peut pas, par définition, satisfaire toutes les attentes, notamment en terme d'avancement. Le développement tout à fait considérable de ces actions de formation, à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, pourrait se traduire, dans les années qui viennent, par une sorte de retournement, c'est à dire de déception, les agents ayant suivi des programmes de formation ne voyant pas les retours, en termes de rémunération et de carrière, auxquels ils pouvaient légitimement ou non s'attendre. C'est une difficulté qui me semble réelle.

La seconde difficulté réside dans la tentation qui peut exister chez certains de nos partenaires syndicaux, pas chez tous heureusement, de vouloir apporter une réponse systématique en terme de carrière aux agents qui ont suivi des actions de formation. Je crois cependant que l'administration française, ses responsables, et une bonne partie des organisations syndicales, sont conscients du danger qu'il y aurait à céder à cette tentation de faire de la formation en quelque sorte, l'antichambre nécessaire et suffisante de l'avancement. Cela ne peut être l'antichambre nécessaire de l'avancement puisque, dans un certain nombre de cas, des fonctionnaires doivent être promus parce que précisément ils montrent leur aptitude en assumant des tâches de responsabilité ou de grande technicité qui ne leur permettent pas, dans l'immédiat, de suivre des actions de formation ; mais cela ne peut non plus être un préalable suffisant puisque si on liait automatiquement formation et avancement, il y aurait progressivement, on peut le craindre, une sorte de perte de substance de l'administration qui serait détournée d'une de ses finalités essentielles qui est le service aux usagers.

Une autre difficulté vient de la dynamique précédemment évoquée. Le développement des actions de formation résulte d'une dynamique voulue par les administrations, appuyées par les organisations syndicales. Or la tentation peut exister, du côté des organisations syndicales mais aussi des gestionnaires, d'en mesurer l'efficacité, au nombre d'actions conduites, aux effectifs touchés et à l'importance des moyens financiers qui leur sont consacrés. Ces indicateurs quantitatifs sont tout à fait importants pour mesurer l'investissement que fait l'administration. On a vu qu'il était élevé ; mais il serait désastreux de s'en tenir, pour mesurer l'impact de cette politique, à ces seuls critères quantitatifs. L'accord qui a été signé en 1996

par le gouvernement sur le développement de la formation, pour trois nouvelles années, montre que ce souci d'en évaluer qualitativement l'impact en termes d'efficacité, d'amélioration du service, de productivité, d'évaluation de la qualité, et pas seulement la quantité des formations, était partagé par les organisations syndicales, au moins par six d'entre elles, sur les sept qui ont signé cet accord national.

Mais, au-delà des aspects généraux, donc de la mesure de l'évaluation de la formation en terme plus qualitatif, il importe — et nous n'avons pas toujours les moyens matériels de le faire — de mesurer concrètement dans le travail des agents et l'activité des services, les incidences de ces actions de formations.

Le troisième et dernier point sur lequel je souhaite insister, est le risque de surqualification. L'administration française est, dans sa structure même, compte tenu de la nature des emplois, de la technicité qu'ils exigent, marquée par une prédominance des emplois qualifiés ou très qualifiés. A ce phénomène de qualification ou de haute qualification, s'ajoute un aspect plus sociologique et qui est propre à la culture de notre pays dans lequel, traditionnellement, l'administration exerce une forte attraction sur le marché du travail, notamment parmi les personnes les plus diplômées.

On trouve aussi des agents qui ont souvent des diplômes beaucoup plus élevés que ceux normalement exigés par l'administration. Les actions de formation continue risquent d'aggraver encore ce phénomène structurel, si elles ne se traduisent pas ensuite par des développements de carrière.

La dynamique de la formation est réelle dans la vie des services. Je la crois très importante pour la motivation des agents, mais, comme toute dynamique, elle est facteur de déséquilibre et je crois avoir montré qu'il y avait trois sources de déséquilibre possible, au niveau des attentes des agents, dans la surqualification qui peut être induite et enfin dans le risque d'inflation. L'objectif de la formation risque parfois d'être perdu de vue, alors qu'il consiste à assurer un meilleur service aux usagers et un meilleur fonctionnement des administrations.

The Institutional Organization of Training: The Dutch Case

*Dr. Frits M. van der Meer**

Introduction

Investment in personnel and human resource management is more than ever imperative for keeping staff up to those professional qualities which are considered essential for modern organizational life. Over the last years, the role of government in the economy and the society has changed dramatically. Less and less governments are producing services and goods. Instead, governments are trying to enable and stimulate economic and social development by promoting favourable conditions. That change in attitude has generated new demands on the expertise, knowledge and skills necessary for civil servants. At the same time, “life long learning” has become an absolute must for each staff member. As a result, management development, the organization of training and the content of training policies have become key issues in government reform programs. Questions raised are for example: how can we organize training programs in order to satisfy basic need of public organizations? Which (training) models are available in order to best meet demands? How do these models measure up to our actual needs? To answer those questions we can use the comparative approach. Are there any examples available in countries comparable to our own and how do these examples measure up? In this presentation, one example will be examined: the institutional organization of Dutch civil service training at central government level.

Understanding the organization of civil service training in a particular country relies on exploring the relationship between the organization of training and the personnel management system. This latter system is bound by the design of the political-administrative system. Analyzing the institutional organization of training first of all demands a review of both systems. Characteristic to The Netherlands is the fragmented nature of these systems. Related to this issue (and as a reaction to the fragmentation) is the transition from a “pure” position to a mixed system. In particular, the creation of a Dutch senior public service (or in Dutch: ABD) and the emphasis on management development initiatives are of importance in this respect. The introduction of management development initiatives constitute

* Leiden University, The Netherlands.

a major departure from the previous Dutch human resource management. Management development also includes an emphasis on continuous training of civil servants. Having explored these issues, we will then further go into the organization of Dutch pre-entry and post-entry training. By way of limitation we will concentrate on training of the higher levels of the civil service as most of the initiatives are pertinent to these particular officials.

The Dutch System of Personnel Management and the Administrative System

The organization of civil service training is, as said, closely linked to the institutional design of the political-administrative system. In other words, the features of a political administrative system determine the way training is organized by the intermediary influence of the system of personnel management (Bekke, Toonen and Perry 1996). Questions such as “how government is structured”, “how the political system is organized” and “which are the dominating rules, norms and values in political-administrative culture” are crucial in order to understand how the legal position of civil servants is arranged, how powers and responsibilities concerning recruitment are divided and how decisions on career, management development issues and training initiatives are made (Van der Meer, Dijkstra and Roborgh 1997).

An issue which remains unsolved is to what extent a particular design of the political administrative system can place constraints on the feasibility of introducing fundamental changes in the personnel management system and the related organization of civil service training. Can this institutional design be an insurmountable obstacle or alternatively, can changes in the personnel management system and the organization of training be used to alter that institutional design?

Examining the Dutch political administrative system, the concept of the decentralized unitary state is often employed in order to characterize the Dutch institutional design (Toonen 1987). The basic idea behind this concept is to ensure both an adequate level of central authority and direction necessary for administering modern society and at the same time allowing citizens to develop initiatives (on a local level) and, in doing so, foster local democracy. All governments (for instance provinces, municipalities and water boards) have a large degree of autonomy in the area of devising personnel regulations and human resource management. The basis of this decentralized system is that sub-national governments should be in direct control over their own personnel affairs. There is no central authority that

supervises the drafting of personnel regulations and the formulation of policies in this area. This implies that central government, provinces, municipalities and so on have to issue regulations on the legal position of staff employed by their organizations.

Notwithstanding the decentralized structure, a civil service law (Civil Servants Act 1929) is in force but it serves only as a legal “umbrella” or framework. The main purpose of this law is to ensure that regulations are adopted (Van der Meer, Dijkstra and Roborgh 1997). Likewise human resource management policies and decisions are the responsibility of each government.

The fragmented personnel system is not confined to decentralized governments only. Frequently, staffing decisions are handed over to individual agencies and government units. For instance at central government, powers relating to human resource management are handed over to individual departments. Government departments are in charge of recruiting new staff, making decisions on promotions, formulating management development programs and training policies. The background to this fragmented system of personnel management can be found in a relatively weak developed central government authority. Ever since the emergence of parliamentary democracy in the middle of the 19th century, centrifugal powers outweigh the cohesive forces (Van Der Meer, Dijkstra and Roborgh 1997). Although a cabinet structure exists, ministers (and their departments) have a large degree of autonomy. The coalition nature of Dutch government has inhibited the establishment of a (strong) central political direction (Van der Meer and Raadschelders 1997). Up until now, the minister responsible for coordinating central government personnel policies (Home Affairs) can not overturn a decision made by another minister. Hence central government bureaucracy consists of 13 loosely connected internal labour markets. Compartmentalization of policy-making and the reinforcement of interdepartmental feuding have been negative side-effects of the political and administrative fragmentation.

However, recent initiatives have been launched to redress these shortcomings (ABD 1996; Korsmit and Velders 1997). Improvements have been made in the (political-administrative) system of coordination and the interdepartmental structure (Van der Meer and Raadschelders 1997). Furthermore, and particularly relevant to our topic, changes have been introduced in the legal position of civil servants. In addition, increasing attention is being given to human resource management. Before examining

these changes and looking at the consequences for civil service training, the Dutch system of recruitment and appointment will be briefly discussed.

The Dutch System of Recruitment

The Dutch system of recruitment focuses mainly on selecting staff for a particular vacancy or position. Different from the southern European situation, almost no use is made of competitive examination. The usual procedure for rank and file civil servants is that a particular vacancy occurs and is advertised in the newspapers and periodicals. Recruitment itself is in the hands of ad hoc selection committees staffed by members of the department and the departmental personnel agency. Apart from very senior civil servants, the (formal) appointment is made by the minister. There are extensive regulations to safeguard the selection procedure which closely resemble the selection methods in the private sector. This procedure produces, at least in a formal sense, an open system. There is no formal requirement to be in the service to attain a higher departmental position. Additionally, psychological tests and assessments can be used in finalizing the decision. For top appointments there is a different procedure. This procedure will be discussed whilst examining the new senior public service.

There are a few exceptions to these "position oriented" selection procedures. In the judiciary, the military and the foreign service, for example, a career system is used. These organizations mostly resemble a corps structure. Notwithstanding these exceptions the "position based or open" recruitment system is most common. The word "open" is in quotes because in reality, the system is more closed than the formal procedure tends to suggest. Research done on the mobility of top civil servants (Table 1) provides an indication of fairly closed career patterns at the top (van der Meer and Raadschelders 1998). These top civil servants are however no exception in this respect. It is a general feature of the whole Dutch civil service. Once a person enters the civil service he or she rarely leaves.

Table 1
Secretary-Generals, adjunct secretary-generals, director-generals
in 1996
who were recruited from a government organization position
(in central, provincial or local government)
compared to the Rosenthal findings 1961, 1971 and 1981
in percentages of total

	Yes	No	Unknown
Secretary-generals	92	8	-
Adj.secretary-generals	86	7	7
Director-generals	91	9	-
Total	90	8	1
Rosenthal 1961	87	9	4
Rosenthal 1971	86	12	2
Rosenthal 1981	86	14	-

Source: Van der Meer and Raadschelders 1998

In fact, government employment is more or less lifetime employment (Van der Meer, Dijkstra and Roborgh 1997). Interdepartmental mobility does exist but to a limited degree. (Van der Meer and Roborgh, 1993).

A person recruited for a specific post also pursues a particular career path but these paths are not formally defined at the moment of entrance. They only become manifest as a person moves from job to job. The awareness that “non-formalized” careers are more often the rule rather than the exception, has had implications for human resource management.

As mentioned, measures have been taken to alter the legal position of higher civil servants working for central government, to introduce a senior public service (Algemene Bestuursdienst or ABD) and to create management development programs. First we will look at the appointment of higher civil servants in general service of the state and the senior public service.

The Appointment in General Service of the State and the Senior Public Service

Since 1993, all higher civil servants working for central government are appointed not to an individual department but to the general service of the state. Around 30% of central government officials belong to this category. The remaining staff is employed by the individual ministries. In order to make the situation even more complicated, a senior public service or ABD has been created. The ABD consists of top civil servants director level upwards. The ABD serves as a pilot project. The scheme should later be extended to a wider group of higher civil servants. Because of limited (financial and organizational) resources it was considered necessary to start at first with only a small group (ABD 1996). Those higher civil servants outside the ABD are still “administered” (from a personnel perspective) by the department where they are “stationed”.

The ABD has to meet five different, but nonetheless, related goals:

- strengthening interdepartmental mobility of top civil servants;
- enhancing skills and knowledge;
- development of career instruments;
- administration- and management- development; and
- developing procedures, regulations, data-systems necessary for the ABD to function properly (Van der Meer and Raadschelders 1997).

Stimulating horizontal mobility and the development of instruments for target groups have until now received most attention. Top civil servants will serve only for a limited period of time at one of the departments. After approximately five years, they will move to a post in a different department (ABD 1996). The ABD is run by the Bureau for the ABD located at the Department of Home Affairs. They have a management development function and use head-hunters to recruit for top positions (Van der Meer and Raadschelders 1997).

Management Development Initiatives and the Need for Civil Servants Training

As explained above, management development is becoming more and more an integral part of general personnel policies, at least for the higher echelons of the civil service. Since the middle of the 1980s, management development programs have become quite popular amongst government departments. Some variation is visible in the degree to which departments place emphasis on these programs. Management development is described

as a combined effort by the organization and higher civil servants involved, to develop and further enhance the professional qualities and skills of the higher civil servant servants in order that they can meet present and future demands for an adequate task performance (Home Affairs 1992). In simple terms, management development consists of a systematic approach to career development of higher civil servants and the organization of relevant training facilities accompanying that career development. The department of Home Affairs has given the following goals that to be achieved by this management development policy:

- enhance the mobility within government ministries;
- to adapt to present and future function and management requirements;
- attaining better cooperation within administration;
- spreading an aspired organizational culture;
- a reliable system to fill crucial posts (Home Affairs 1992).

An overall management development and training system for the whole of central government is absent. For the majority of higher personnel, each department has developed its own policy. The only exception is the ABD mentioned previously. Normally, management development policies are designed by a management development council in which the head of a department participates. With the exception of top officials of the ABD, participation in management development programs is not compulsory. However, refusal to take part, may have serious consequences for future career prospects.

Recently, management development policies have been reinforced by putting emphasis on enhancing what is now called “the employability” of civil servants. Somewhat cryptically, it has been described in official government documents as the requirement that a civil servant should identify him or herself with government and the public sector in general, and not with a particular department or unit. Once more, the main focus of this policy is to increase the flexibility of staff, promote mobility and combat compartmentalization. This employability policy consists of three components:

- increasing mobility within central government;
- developing an active training policy and;
- stimulating an active labour market policy (Home Affairs 1997)

Having discussed the context of management development we now have to address the issue of what is being done on the subject of civil

service training. What different forms of organization are to be found and what is the relationship between training supply and demand?

The Content and Organization of Civil Servants' Training in The Netherlands

Before going into post-entry education, it is necessary to delve into the type of education received before entering the civil service. Important differences exist in this area between position and career systems. These differences more or less diminish when we look at training initiatives for those already in service. Recruitment for a particular position entails that the qualitative standard and nature of pre-entry training become very important. Position recruitment implies that a person should be able to perform a given task almost from the start. Looking at the educational background of higher civil servants employed by Dutch central government, the majority of those recruited have a university or higher professional education in subjects such as economics, law, social and technical sciences (Van der Meer and Roborgh 1993; Van Braam 1957). A relative shift has taken place from the past practice of recruiting people with a legal background. More and more graduates in economics, public administration, political science, and technical sciences have been selected in recent years. In many university and higher professional curricula, special provisions (streams) are created for students who intend to pursue a career in government. The creation of master programmes in public administration in the 1980s and public administration specializations in the subjects of law and economics are two examples.

The significance of these higher education institutions for training future civil servants goes further than simply providing pre-entry education to aspiring civil servants. Post graduate courses relevant to civil servants are organized by these educational institutions. Most universities are very active (amongst others reasons, that of additional revenue) in this field. Some institutions exploit these courses almost on a commercial basis. Furthermore many universities and university staff members are involved in offering post-entry courses which will be discussed below. One should not ignore the use of standard university training (master courses) taken by civil servants, hoping to make a career advancement.

Training in the career system is not so much to improve the direct performance of a particular person but to prepare this official for his line of career in a particular branch of government. As mentioned, there are some branches of government which still use a career system: the judiciary,

the police and the military are the main examples. Although (especially in the case of the judiciary), a high level of pre-entry education is required, civil servants still have to be equipped for their career through in service training. In the case of the police and the military, training institutions select students with a completed secondary education. They receive a program which normally takes a couple of years to complete and which consists of both formal and practical instruction. In addition, at “higher” police and military academies, selected individuals are trained for higher ranks. For legal magistrates there exists an education and training program (RAIO) where legal graduates are prepared for positions as judges and public prosecutors. For service at the Foreign Office future diplomats and Foreign Office officials receive a nine-month course after selection. This program is provided by the department itself in cooperation with the International Institute, Clingendael.

The sole pre-eminence of post-entry education for a job in “normal” (position oriented) departments, should be modified to a certain extent. In many departments, new junior staff members receive an introductory post entry course on the particular nature of the department and policy making in public administration. At the same time, other ministries (Education, Culture and Science, Foreign Office, Home Affairs, Housing, Spatial Planning and Environmental Affairs) have started to appoint young university graduates who are considered to have a high potential as management trainees. Appointed for a three-year period, they serve in different areas of the organization and in addition, receive an extensive training program (Home Affairs 1997). This can be seen as a departure from the old approach and more in tune with the training regime in the career system.

As mentioned at the beginning of this section, the differences between the traditional career system of the police, military and the judiciary and the remainder of the civil service become smaller at later stages in their careers. The reason for this is to be found in the management programs discussed earlier and the recent emphasis within these programs on employability. Civil servants are supposed to be equipped, not only for their present function, but also for the entire time they spend in active government service. A training scheme does not only relate to the present post but also aims at producing particular management or negotiation skills and/or knowledge useful in the long term and not only in the present post.

Looking at the character of the function and “longer term” focused post-entry training procedures, four different training methods can be distinguished:

- formal instruction by providing courses;
- training in and on the job;
- supporting and encouraging secondments and internships;
- transfer of information from research and study groups.

The first transfer method (formal instruction) is probably the best known. The word “training” often suggests a formal and structured method of transfer of knowledge and skills. Courses provided or commissioned by various government departments for example, the ABD and other public organizations, are obvious examples of this type of instruction. Nevertheless, it is a grave mistake to limit post-entry training solely to formal training. In management development programs, less “formalized” methods are also used. A far more simple training style is that of “training in and on the job”. Starting a new job often means slowly becoming more competent in meeting the job requirements. This often happens by way of trial and error. In the departmental trainee programs mentioned earlier, this method is institutionalized and accompanied by more formal instruction. Also linked to training on the job, is the secondment of higher personnel to public and private institutions both at home and at the European institutions in Brussels or the OECD. This method is increasingly receiving more attention. Training institutes also organize this kind of internship.

Finally, transfer of knowledge and experience are also the focus of the last training method to be discussed, namely the commissioning of research and organizing of seminars. What is evident from the recent past is that the use of seminars, contact groups and commissioning of research have been and still are important instruments for transferring information on the policy implications to a wider circle of government officials.

I would like to give some examples of the kind of courses and programs offered. It is quite difficult to give a comprehensive overview of what kind of function related courses are provided due to the wide range of training activities. The courses range from computer courses, developing management and personal skills, courses in personnel and financial management and introductions on the implications of the general administrative law on administration.

Beside these shorter courses, there are training programs focused on career development. Those selected for the management development

program are sent to the master of public administration programs of the Netherlands School of Government (NSOG) in the Hague or the Master of Business Administration program of the Erasmus University, Rotterdam which prepare civil servants for higher positions. The NSOG is an initiative of certain universities in the western part of the country. These post doctoral programs are meant for higher civil servants with an extensive experience in government. Programs with the same goal are offered by the ROI, the privatized training institute for central government.

Different institutions offering courses have been mentioned. With regard to the organization of courses a distinction has to be made between those which are organized and provided by government itself and those which are contracted out to external institutes. Contracting out means that a government department orders a course from a university department or a specialized public or private training institute, adapted to the particular needs of that organization. It can also mean sending civil servants to courses which are provided by an outside body. Besides these general courses there are also many specialized courses can be provided on demand. A government department can request that these are adapted to their own particular needs. In this sense, a flourishing market for government training courses has come into being over the last decade. Government departments act as customers and a wide range of public and private organizations as suppliers. There are special liaison officers in each department or unit and their counterparts in the training institutions are so-called "program-managers". In the interaction, actual training programs are shaped. This training market serves as a coordinating mechanism where central direction is lacking. It has as an advantage that training policies are more tailored to the needs of a particular department.

Conclusion

Essential to the Dutch public administration is the decentralized nature of the personnel management system. Government departments and individual agencies possess a high degree of autonomy in human resource matters. Consequently, the organization of civil service training in the post-entry phase is also decentralized and fragmented. Until recently, training civil servants in the post-entry phase depended solely on initiatives taken by each government department. Interdepartmental cooperation and negotiation was/is not completely lacking but the personnel agency really only served the interests of his/her own department. This focus on the needs of one's own organization also implies that these departments have

the final say with respect to the attention paid to methods of, and budgets spent on, training of higher civil servants. The department responsible for coordinating general personnel matters (Home Affairs) could, and to a certain degree still can, only encourage management development and training initiatives. It is only recently in 1993, that a “general” civil service at central government level has been created. Higher civil servants are no longer employed by a single department but by central government in general. As a pilot scheme, top civil servants taking part in the senior public service or ABD are supposed to alternate between the different ministries. The agency responsible for the ABD has developed a set of management development and training programs in order to equip these top officials for their careers. It is still too early to judge whether this ABD will constitute a successful start for promoting an integrated management development and training system in The Netherlands. The size of the ABD is not too promising. Although proposals have been launched to extend the scope, human resource decisions on the majority of even the higher civil servants, are still made by the government departments themselves. In practice the appointment in general service is of little significance. Additionally the fact remains that the inherent political administrative fragmentation still exists. The minister responsible for the ABD (Home Affairs) still has the same powers as his colleagues in the Cabinet. The problem is that the underlying factors emanating from the political administrative system point towards fragmentation. The question remains whether an integrated senior public service (assisted and developed by management development and training programs) working in the context of a fragmented political-administrative system, can change the nature of that system or if, in the end, the ABD initiative will prove to be abortive. The next four years will tell.

Looking more closely at the Dutch system of post-entry training it is perhaps remarkable to see that ample coordination exists between supply and demand. Instead of a centrally orchestrated training system, a “training market” is in operation. Different government organizations are active on the demand side and both public and private organizations are offering courses. Because of so-called “consumer sovereignty”, training programs are custom-made to the requests received from public organizations either for groups or individual members of those organizations. In this sense, post-entry is more flexible than it would have been in a centralized system.

Although the Dutch market system works well in The Netherlands, we should be careful not to use it as an ideal to be copied without reserve.

There are no “ideal” models which can simply be transported from one country to another. A training system is, as I have tried to explain, embedded in a probably unique political-administrative and societal system. We can always learn but seldom should we imitate.

References

Algemene bestuursdienst, Plan van aanpak, The Hague 1996.

Algemene bestuursdienst, Vooronderzoek. Internationale vergelijking van senior civil services, The Hague 1996.

Algemene bestuursdienst, Verslag van de werkzaamheden 1995/1996, The Hague 1997.

Bekke, A.J.G.M., “De betrouwbare bureaucratie: over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel”, Leiden 1990.

Bekke, Hans, James L. Perry and Theo A.J. Toonen, “Civil service systems in comparative perspective”, Indiana 1996.

Braam, A. van, “Ambtenaren en bureaucratie in Nederland”, (Zeist 1957).

Braam, A. van, “Naar een Nederlandse civil service” in: “Bestuurswetenschappen”, 1982, 261-265.

IVA, “Mobiliteit van rijksoverheidspersoneel”, een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1992.

Korstsmit, J.C. and B. Velders, Action plan for the development of a Senior Public Service in The Netherlands, Den Haag, 1997.

Maas, G.C., “Mobiliteit in het ambtelijk labyrint: over loopbanen van rijk- en gemeente-ambtenaren”, Leiden/Amsterdam 1991.

Meer, Frits M. van der, Jos C.N. Raadschelders, Political administrative relations in the Netherlands in historical perspective, In: Frits M. van der Meer and Jos C.N. Raadschelders (eds), Administering the summit in the Netherlands 1795-1996, Brussels 1997.

Meer, Frits M. van der, Jos C.N. Raadschelders, The Dutch senior civil service, Paper presented in the Whitehall project Oxford 1997, 1997.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministry of Home Affairs), “Kerngegevens bezoldiging overheidspersoneel”, Den Haag 1976.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministry of Home Affairs), “Management development in de rijkdienst. Een inventariserend onderzoek uitgevoerd door RPD-Advies, Den Haag, 1992.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministry of Home Affairs), “Overheid en arbeidsmarkt”, Den Haag 1988.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministry of Home Affairs), Mensen en Management in de Rijksdienst, 1994-1996.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministry of Home Affairs), Benoeming beloning en ontslag van top functionarissen in de (semi-) publieke sector, Den Haag, 1996.

Rosenthal, U., “De mandarijnen van de rijksdienst: modieuze stellingen en harde feiten over de Nederlandse topambtenarij” in: “Bestuurswetenschappen” nr. 5, 1983, 302-315.

Rosenthal, U. and M.P.C.M. van Schendelen, “Ambtelijke top in Nederland” in: “Bestuurswetenschappen” nr. 6, 1977, 383-401.

Toonen, Theo A.J. Denken over binnenlands bestuur. Theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd, Den Haag, 1987.

Training and Career Management: The Albanian Experience

*Suzana Pani**

I believe that Albania was invited to this Forum because our experience appears to be of an extreme nature when compared to other Central and eastern countries. However, when we look back on the history of our development, we can see that it is similar to these countries and probably appears like some sort of fairy tale to those in the west. We cannot define our public administration system in the same way as the previous speakers because it is brand new, very fragile and therefore a mixture of both models defined earlier. I will try to give a brief historical background of public administration development in Albania starting in 1991/92 and the changes which have taken place in Albania since then.

We inherited a Turkish system which was 500 years' old and at the beginning of this century, we tried to put new systems in place. However, the efforts made at this time were very weak and did not last. Then at the beginning of the 2nd world war we became a kingdom for a few years and after the war ended, as you know, we became part of the communist system. Because of this background, when the changes started, we had no past experience and had to start again from the beginning. All political, economic and social changes were part of a campaign which were followed by institutional changes. Those civil servants who came on board in 1992 were brand new. Because of our past we had no tradition in public administration development since civil servants had always been political appointees. In 1992 those who took the stage were merely specialists, selected on very poor criteria, participating in the changes taking place in our country. We ended up with civil servants who had no idea that this was a specific profession. At the same time, the new government – again with no experience – had to undertake economic and public administration reforms. It was therefore left to the goodwill of the newcomers to make the changes happen.

With this background and under those conditions, there was no awareness from the government of the necessity to establish a real public administration system. This awareness was created by the international community that started to work with the newcomers and the new government. It was they

* Director of the Institute for Management and Public Administration, Tirana, Albania.

who introduced the concept of what a public administration system should be and what it meant to be a civil servant. New civil servants used the approach “learning by doing”. In the beginning they carried out their jobs intuitively, assisted mainly by international consultants. There was no consistent development with a strong strategy or clear policies and it was more of a “par hasard” development during the first few years. Eventually, the first civil servants who had been sent abroad for short-term intensive training returned, and assisted by the international community, they began drafting the first laws for establishing a public administration system.

At the beginning of 1995, a special department was created close to the Prime Minister’s office to assist public administration development. They contemplated introducing existing models and adapting them to suit Albania. Until 1995, all developments had been spontaneous. Different ministries, depending on the programs they were working on, applied different models and were introduced to the various experiences of Germany, France, Britain and America.

It was only after 1995 that the government began to think seriously about the different developments and at this point tried to put them in a legal framework to form the basis of several laws. The civil service law was eventually approved by parliament based on a mixture of the careers and post system. It still remains very basic. Recently another law was drafted on recruitment, but again, it is very basic with too many issues remaining open to discussion.

With this background, the perception of the country and its leaders vis-à-vis training was still very weak and in the beginning, non-existent. First of all we had to create an awareness on the role of training in public administration development and its respective systems. We then had to think about how it could be developed to match the country’s needs. So, as with the development of the public administration system before it, the training system was developed spontaneously and not in line with public administration development. It was only in 1994 that the government decided to establish an institute to support training in the public sector and to prepare human resources to support reform. Up until then, it had been thought that everything had to be done abroad because only abroad could our needs be satisfied. It did not matter if the experiences and training were relevant to the country or not. In 1994 an institute was established under the umbrella of the government which was financially supported by international organisations such as UNDP. Their support was needed because

the government did not provide a budget to support training. This is still the case today.

No ministry has enough money to train civil servants. It is financed through international sources and sponsors. It was extremely difficult in the beginning because not only did we have to create an awareness of the training required, but we also had to fight against the old belief that once you finished university, you were very knowledgeable and therefore required no further education. It was almost a sin to admit that you did not know what was going on, or that you were unaware of certain issues which could not be handled because you needed help and updated knowledge. It therefore took time to persuade civil servants to come to training courses run jointly by internationals and locals (internationals to begin with and locals afterwards). Once they started to work with internationals, they realised that they had missed out on many subjects and in order to bridge this gap, began showing an interest in training. Once again, this was a spontaneous interest, not organised or led by the different ministries or the government. As trainers, it was difficult for us to do our jobs, create interest and then keep up the momentum. It took one and a half years to succeed in securing civil servants' participation in training courses and this was solely in-service training – not long-term education. Our civil servants came from different backgrounds and were only specialised in their own fields with no university education in public administration. Later, some of them were sent abroad to study public administration but this was not through choice. It was the donors and internationals who were assisting the different developments within the ministries who insisted on this. At the moment, none of the highly educated Albanians in public administration have returned because their programmes are still running. Only those who participated in intensive short term training courses are contributing anything whilst at the same time trying to keep the system in place and make it work despite what has been happening. As I previously mentioned, our public administration education system has consisted of in-service training beginning with short-term courses. There is a basic introduction to new experiences from other countries, new approaches to public administration, new models and updating information received from different sources. These courses consisted of a basic knowledge of finance, general management and office management. There was a total lack of any appropriate technical education or behaviour and attitude skills so that any courses which were offered in the beginning, i.e. standard courses, came via international groups supported by international programs or programs

offered by us from 1994. At the beginning of 1996, we began to provide civil servants with customised courses for the first time. Certain ministries were interested in specific training for a target group of employees. We were only just starting to make this work and the results were looking promising, when our political system crashed. We are now waiting to start again and hopefully, with the experience we have gained during the last five or six years, our start will be a good one and we will be able to quickly lead the country in further changes and developments in public administration. It should be easier this time because we now have an awareness and experience in the field and we know, to some extent, how to make things progress. The international community is showing an interest and trying to join efforts to support development, especially in the area of public administration. The future is looking optimistic.

La gestion de la formation et des carrières : conclusion

*Pierre Lecocq**

Je ferai plusieurs remarques. Tout d'abord, le choix du type de fonction publique, de carrière ou d'emploi, a une conséquence très importante en ce qui concerne le positionnement des grilles de rémunération. Le coût instantané d'une fonction publique d'emploi est sans doute plus élevé que celui d'une fonction publique de carrière, à structure démographique équivalente. Mais les dynamiques de coût ne sont pas tout à fait les mêmes.

La France a une fonction publique de carrière. Si les fonctionnaires sont recrutés à la sortie de l'école, dans leur premier emploi, un mécanisme de concours internes, très important en volume, assure une « irrigation » des corps de la fonction publique, non seulement par recrutement à l'extérieur dans les universités et dans les écoles, mais aussi parmi des fonctionnaires des grades ou des corps subordonnés. Ceux-ci trouvent, par le biais des concours internes, matière à avancement, ce qui évite l'endogamie des corps par recrutement dans un même vivier. A l'encontre de ce qui se dit communément, plus de 50% des administrateurs civils ne sont pas recrutés par concours externe mais viennent du sein de l'administration, repassent le cas échéant par l'ENA, et ont déjà une première expérience administrative.

Je voudrais insister sur les difficultés de cohabitation entre les jeunes et les moins jeunes fonctionnaires. En régime de croisière, le problème ne se pose pas car s'il y a parfois des vagues démographiques, l'équilibre dans la composition démographique des corps permet de recruter des fonctionnaires au fur et à mesure des départs à la retraite. Cependant, des incidents démographiques se produisent parfois dans la mesure où, à certaines périodes, des recrutements très importants ont pu se concentrer sur trois ou quatre ans dans un même service. La conséquence en est la surreprésentation démographique de certaines classes par rapport à d'autres, qui génère des conflits au moment des avancements. C'est un problème de gestion prévisionnelle extrêmement difficile à maîtriser, non pas sur le plan intellectuel, mais parce que la subordination de l'administration au politique conduit à des choix qui vont à l'encontre de la rationalisation du recrutement.

Il importe donc d'arriver à un équilibre entre les concours externes et internes, pour assurer un amalgame des différentes classes d'âge et un

* Professeur à l'Université de Lille II, France.

brassage social de la fonction publique, car celle-ci doit être aussi à l'image de la société.

Enfin, je voudrais aborder la question de l'alternative entre la formation par le secteur privé ou par le secteur public. Je ne crois pas que ce soit un sujet très important. Il faut distinguer celui qui donne les ordres, celui qui définit le cahier des charges. Dans l'expérience française, la formation avant le recrutement, donc avant le concours, n'est généralement pas assurée par l'administration mais par les écoles et les universités. Il est vrai qu'une grande partie de la formation initiale d'adaptation à l'emploi est assurée par l'administration dans ses murs, soit dans des écoles administratives, soit dans les administrations elles-mêmes. En ce qui concerne la formation continue, le tableau est plus mêlé dans la mesure où le développement des actions de formation continue passe parfois par des retours dans ces écoles administratives, mais il est fait aussi appel à des opérateurs privés. Mais il serait paradoxal que l'objectif étant de professionnaliser l'administration, on fasse appel à des opérateurs privés, alors que l'administration est sensée trouver en son sein des compétences assurant une formation professionnelle des plus jeunes ou des moins bien formés.

**Planification et
développement des
ressources humaines dans
la fonction publique**

**Planning and Developing
Human Resources in the
Public Service**

La formation comme facteur de changement: l'expérience du ministère français de l'équipement

*Serge Vallemont**

Dans le rapport du Xème Plan de la commission « Efficacité de l'État », François de Closets qui présidait cette instance écrivait : « La formation initiale et continue est par excellence l'arme du renouveau du service public ».

A partir de mon expérience de directeur du personnel et des services du ministère français de l'équipement, chargé de la modernisation de cette administration, je vais m'efforcer d'illustrer cette formule en montrant le rôle fondamental qu'a tenu la formation dans la stratégie adoptée pour mener à bien cette modernisation. Ces propos débiteront par une présentation sommaire du ministère.

Le ministère de l'équipement

L'administration de l'équipement est d'abord une administration très déconcentrée puisque, sur les 110 000 agents qui la composent, près de 95 000 d'entre eux travaillent dans les cent directions départementales de l'équipement (DDE), dont les missions relèvent en moyenne pour 30 % de l'État, 50 % des départements, 20 % des communes. C'est aussi une administration à forte culture technique, qui s'appuie sur une organisation très en réseau, depuis le niveau national jusqu'au niveau le plus fin du canton avec les 1 300 subdivisions territoriales, mais aussi les huit centres d'études techniques de l'équipement, les dix centres interrégionaux de formation professionnelle, et les trois grandes écoles : École des techniciens de l'équipement, École nationale des travaux publics de l'État, École nationale des ponts et chaussées.

L'administration de l'équipement est chargée de missions de production de services publics qui concernent la vie quotidienne des citoyens : c'est d'abord la route quel que soit son statut, national, départemental ou communal, pour laquelle les personnels de l'équipement ont en charge la construction, l'entretien et l'exploitation. Mais l'équipement, c'est aussi l'habitat et l'urbanisme, l'aménagement, les transports, l'environnement, les voies navigables, les bases aériennes, les équipements publics.

* Ingénieur général des Ponts et Chaussées ; ancien directeur du personnel au ministère de l'équipement, du logement et des transports, France.

Cette administration qui travaillait à hauteur de 70 % de son activité pour les collectivités locales (départements et communes) a été complètement déstabilisée par les lois de décentralisation de 1982 qui ont donné aux représentants politiques locaux des pouvoirs de décision en matière de routes départementales, de ports maritimes, de constructions publiques (écoles, collèges, lycées,...) et enfin, en matière d'urbanisme. Dans ce contexte nouveau de la décentralisation, les DDE se sont trouvées de plus en plus placées en situation de concurrence par leurs donneurs d'ordres locaux, présidents de conseils généraux (« patrons » des départements) et maires (« patrons » des communes). En effet, dans un contexte où le jeu traditionnel du système politico-administratif local est complètement bouleversé, les élus n'hésitent plus à manifester leurs exigences en terme de qualité de service, d'efficacité, de compétence, demandant en définitive à la DDE le meilleur service au meilleur coût, avec comme alternative de faire appel à des services propres ou à des bureaux d'études privés. Cette pression vécue au quotidien par les services de l'équipement et leurs agents a été exploitée pour mettre en oeuvre, dans ce ministère, une dynamique de changement des mentalités et des comportements dans le cadre d'un projet de modernisation conçu pour adapter l'administration aux nouvelles attentes des citoyens et pour remotiver et mobiliser l'ensemble des agents du ministère.

Projet de modernisation et stratégie de formation

Le projet de modernisation s'est caractérisé par deux éléments :

- son caractère décentralisé et pragmatique, assorti d'une politique de forte responsabilisation des cadres supérieurs dirigeant les directions départementales et d'une stratégie de maillage ;
- une cohérence d'ensemble assurée par un pilotage fort du projet sur le plan national, avec tout ce que cela comporte en termes de fixation des grands objectifs, de définition des priorités, d'actions d'accompagnement, d'allocation de moyens, d'évaluation des performances, de politique de communication. Il s'est cristallisé autour de trois notions : professionnalisme, efficacité, transparence et s'est appuyé sur une stratégie ambitieuse de formation qui a constitué l'action d'accompagnement prioritaire de tout le programme de modernisation.

L'appareil de formation du ministère

Sur le plan national, l'appareil de formation est constitué d'une sous-direction au sein de la direction du personnel et des services en charge du

recrutement et de la formation, et une commission nationale de la formation continue, ainsi que de trois grandes écoles : l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), l'École nationale des techniciens de l'équipement.

Au niveau inter-régional, il existe dix centres inter-régionaux de formation professionnelle (CIFP). Au niveau local, on trouve une cellule de formation et une commission locale de formation continue dans chaque direction départementale.

Le constat opéré en 1985, au moment du lancement du projet de modernisation, faisait ressortir les éléments suivants :

- une offre de formation sur catalogue, découpée par catégories de personnels, organisée autour de la diffusion de produits nouveaux, ignorant assez largement les personnels de catégorie B et C et répondant essentiellement aux préoccupations personnelles des cadres A ;
- un fort cloisonnement entre formation initiale et continue, et au sein de celle-ci, entre formation professionnelle et préparation aux examens et concours ;
- des instances de formation qui s'ignoraient: les écoles, les CIFP, les cellules de formation des services locaux ;
- une conception centralisée de la formation continue ;
- l'absence de valorisation des acteurs de la formation.

Le schéma directeur de la formation continue

Dans une administration à forte culture technique, où le professionnalisme constitue un thème mobilisateur très fort (le premier mot clé du projet de modernisation est le mot professionnalisme), la formation était un moyen privilégié pour mobiliser les agents parce que répondant à des attentes très fortes liées à l'exigence de compétences à l'égard des différents donneurs d'ordres pour lesquels ils travaillent dans un contexte qui, avec la décentralisation, est devenu un contexte de concurrence. De façon plus générale, accroître les qualifications c'était aussi répondre à des aspirations nouvelles par la valorisation des tâches, c'était donner aux agents la possibilité d'acquérir des compétences plus larges, c'est-à-dire développer leur polyvalence et leur permettre ainsi d'accéder à plus de responsabilités, levier déterminant du changement. Enfin, une plus grande qualification devait créer une aspiration à plus d'autonomie et interpellier la conception « taylorienne » de l'organisation. Elle devait la faire évoluer vers des modes de fonctionnement responsabilisants et valorisants. En faisant de la formation

un des principaux axes de notre démarche de changement, on choisissait également un domaine pour lequel les syndicats étaient demandeurs de progrès et motivés pour s'impliquer. C'était, en termes de stratégie, une entrée dans le changement qui allait permettre de contribuer à désamorcer les réticences à l'égard du concept même de modernisation.

Cette priorité donnée à la formation continue s'est traduite, dès le lancement de la démarche de changement, par l'élaboration d'un schéma directeur traçant les axes prioritaires de la stratégie du ministère en matière de formation continue pour les cinq années à venir. Il se caractérisait par plusieurs éléments :

- Une formation de masse a été mise en oeuvre touchant les 110 000 agents du ministère, ce qui impliquait que chaque service, chaque DDE, conçoive un plan de formation local finalisé sur les objectifs prioritaires de son service, aidé en cela sur le plan pédagogique par les centres inter-régionaux de formation professionnelle. L'objectif était d'atteindre, au terme du plan de cinq ans, cinq jours de formation par agent et par an.
- Des formations lourdes pour les cadres supérieurs ont été mises en place par les deux écoles d'ingénieurs (ENPC et ENTPE). La première de ces formations longues concernait la formation des cadres dirigeants au management public (le cycle supérieur du management de l'équipement, CSME). Le CSME, créé dès la deuxième année d'application du plan de modernisation, comportait deux phases distinctes.

La première phase portait sur l'acquisition des connaissances, démarches, méthodes, outils du management stratégique, de la gestion des ressources humaines et de la communication. Cette phase durait six semaines réparties sur trois mois, en trois sessions de quinze jours.

La deuxième phase était une phase de formation-action ou phase de projet, d'une durée de six mois. Le stagiaire, au cours de cette période, était dans son service en situation réelle et devait conduire une action concrète de progrès. Il bénéficiait d'une assistance pédagogique et disposait d'un droit de tirage sur un cabinet de consultants. A l'issue de cette deuxième phase, le stagiaire devait présenter et défendre son projet devant une commission composée du maître d'ouvrage (la direction du personnel) et de l'équipe pédagogique, cette commission étant chargée de procéder à une première évaluation.

Une évaluation des effets de cette formation, considérée comme stratégique par le ministère pour la réussite de son projet de modernisation

en raison du caractère très déconcentré de celui-ci, a été réalisée trois ans après son démarrage par des sociologues. Elle a dégagé plusieurs conclusions :

- les modes de travail des cadres avaient durablement changé (le nombre de décisions collégiales et la capacité à gérer et à anticiper s'étaient accrus) ;
- ces changements survivaient à la mobilité des cadres qui les avaient initiés ;
- les réfractaires aux nouvelles idées, sans les mettre en oeuvre, les acceptaient de la part de leurs collaborateurs ;
- il se produisait un effet de masse du au fait qu'il ne s'agissait pas d'actions individuelles de formation, mais d'une politique du ministère ayant eu un impact sur les pratiques de travail ;
- Des actions massives par filières de production ont été organisées, permettant d'articuler par grand domaine des formations de haut niveau pour experts et concepteurs, des modules moins spécialisés pour l'information et la qualification des responsables utilisateurs, une sensibilisation à la logique du domaine, et enfin des formations de formateurs ;
- Le système a été renforcé, en mobilisant l'ensemble des services afin de mettre en synergie tous les moyens consacrés à la formation initiale et continue. L'une des originalités a consisté à désigner des experts en formation qui, outre leurs fonctions exercées dans leur service, ont été chargés d'une responsabilité technique concernant les formations de la filière de leur spécialisation. Ils devaient exercer cette responsabilité auprès du centre inter-régional de formation professionnelle de leur région, à hauteur de 20 % de leur temps.

Tout le système a été animé par l'organisation, chaque année, de journées nationales de la formation réunissant tous les acteurs de la formation et permettant en particulier les échanges d'expériences et la valorisation des innovations pédagogiques. La priorité a été donnée à un programme de formation de cette ampleur grâce à un effort budgétaire important et par un renforcement significatif de l'effectif des cadres A permanents affectés à l'appareil de formation continue.

Le rôle des syndicats

Dès le lancement du projet de modernisation, sachant la place que tiendrait la politique de formation, la décision a été prise de créer une commission nationale paritaire de la formation continue. Ainsi, la volonté

d'associer les syndicats à la conception même de la politique de formation destinée à accompagner la démarche de changement a été affirmée au plus haut niveau. Le rôle très actif joué au sein de cette commission par les représentants des syndicats, lors de la discussion du schéma directeur de la formation, a confirmé qu'il s'agissait d'un domaine stratégique. Ce constat nous a confortés dans notre volonté d'associer les syndicats à l'élaboration des plans de formation. C'est dans ces conditions que fut négociée avec les syndicats la création, dans chaque DDE, d'une commission paritaire locale de formation mise en place auprès de chaque directeur. Son rôle est d'être un lieu de concertation et de dialogue entre la direction et les représentants du personnel, en matière de formation, et de permettre ainsi l'expression de sensibilités différentes sur cette politique. La commission est donc associée à l'élaboration du plan de formation du service et constitue une force de proposition pour l'établissement des priorités sur le plan local et le suivi de leur mise en oeuvre.

Enfin, le souci partagé par l'administration et les syndicats de faire de ces organismes des structures efficaces, capables d'aider efficacement les chefs de service dans la conception de la politique de formation, s'est concrétisé par la mise en place d'actions de formation destinées aux membres des commissions.

La prise en compte de la formation dans la gestion des carrières

La formation entendue comme facteur de changement doit être prise en compte dans la gestion des carrières des agents et, en premier lieu évidemment, dans leur évaluation annuelle. Cela illustre le fait qu'une politique de formation au service de la modernisation doit s'inscrire dans une vision plus large de valorisation des ressources humaines. Ce fut le cas dans l'expérience du ministère de l'équipement où la gestion stratégique et la valorisation des ressources humaines ont été au coeur du processus de modernisation, puisque la mise en mouvement du changement s'est appuyée sur une conception nouvelle et élargie de la fonction personnel. A partir d'une vision partagée par les responsables de l'administration et les syndicats de ce que devrait être cette fonction personnel, une politique de valorisation des ressources humaines s'est progressivement construite, se déclinant dans ses différentes dimensions (gestion, formation, organisation du travail, action sociale, hygiène et sécurité, relations sociales et humaines) et sous-tendant la démarche de changement. Dans le cadre de cette cohérence d'ensemble, l'investissement des agents, tant en matière de formation reçue que de formation dispensée, est devenu une composante essentielle de

l'évaluation annuelle. De même, les spécialistes en formation font l'objet, pour l'évolution de leur carrière, d'une gestion personnalisée qui s'inscrit dans une perspective de valorisation des acteurs de la formation.

Enfin, en ce qui concerne les promotions internes des agents subordonnés à la réussite à un examen professionnel, il convenait de faire évoluer la conception des épreuves de sélection afin de promouvoir des agents capables de devenir de vrais professionnels. Là encore, un souci de cohérence globale a conduit le ministère à passer progressivement d'une logique de concours administratif à une logique de recrutement, donnant toute sa place à la valorisation professionnelle des agents.

A la lumière des évaluations de cette expérience du ministère de l'équipement, il ressort clairement que l'un des éléments déterminants des résultats obtenus en matière de modernisation de cette administration a été la formation associée à une politique globale de valorisation des ressources humaines. L'autre élément déterminant est la politique de responsabilisation des cadres dirigeants, mais celle-ci n'a pu réussir que grâce aux formations au management dont ces derniers ont bénéficié.

Resource Development Planning for the Civil Service: The Slovenian Case

*Joze Janez**

I would like to present the Slovenian case “how to strengthen the training and consulting capabilities of our public administration”. Since gaining independence in 1991, the Slovenian government has embarked upon an ambitious effort to reform its economy and public administration. In December 1994, the governments of Slovenia and Switzerland agreed to form a partnership to facilitate this reform process, the result of which was the launching of a special project called the “master project” carried out in Slovenia from 1995 to 1996. The goal was to assist the Slovenian government to develop its internal training and consulting capabilities in order to carry out the planned administrative reforms and modernisation. The Swiss provided the budget for this and for the assistance of external experts. The method used was the training of trainers with actual learning methods. Forty senior civil servants were included in this project which lasted 16 months. The final result should be the establishment of two new entities – the organisation and managing unit and the training and development unit of a National Administrative Academy.

The first preliminary phase of the project was implemented over a period of 6 months. During this time the forum, comprising both the Swiss and Slovenian management teams was finalised, together with the establishment of a project office in Slovenia; the selection process of trainees; the selection process of Swiss and Slovenian experts; the organisational training facilities and other technical issues. We then started with a basic program phase lasting four months. During this period the trainers attended special basic courses provided by external experts from all over the world, i.e. Hong Kong, Australia, the US, Switzerland, England and other countries. The topics included were comparative administrative systems, organisation theory and methods, organisational development and learning, financial management, policy making, personal effectiveness, working methods and others. After each course, the trainees had to pass special exams. The training provided was in English. At the end of this period, an internate program was organised which included a one month study tour to Switzerland where senior servants had an opportunity to

* Head of the Administration Training Unit, Ministry of the Interior, Ljubljana, Slovenia.

acquaint themselves with the Swiss federal system of public administration at federal, cantonal and municipality level and during direct dialogue, we compared our systems. They also prepared a benchmarking analysis during this phase. In the third phase, which lasted 7 months, the participants were split into two sections. The first section, called track 1, dealt with organisational and management studies and the second section, track 2, dealt with training and development studies. After 3 months, track 1 prepared three projects. The duration of each was three months and the objective was to improve the procedures in selected organisational units of government. The techniques and tools used were process mapping, data gathering, problem identification and finally, recommendations for clients. In parallel, track 2 dealt with both current state and also planning training needs analyses. From September to December 1996, in track 1, another three projects were implemented and in track 2, the participants prepared new program models based on training analysis conclusions. The objective of track 2 was to design new training programs and more importantly, how to identify future training needs. Based on consultancies of foreign experts, instruments such as semi-structured interviews and questionnaires were used. In semi-structured interviews, the focus of the research was the ministries in Slovenia (there are 15), the four administrative units (second administrative level in Slovenia) and the personnel office in the national assembly. The questionnaire also targeted all ministries. The level of response was 57% which was an acceptable result under the circumstances. A third method was based on empirical data. Three ministries were focused and using statistical methods, some very interesting results were achieved. When the trainees gathered the results of the three methods, we can see those skills which are required and which must be tracked in our system - first of all, leadership, secondly, information technology, then decision-making etc. After completion of this training analysis, during the following three months the participants prepared eight new training modules. This was the core program for the new Administrative Academy which was established on the 1st of January 1997.

This shock therapy action was successful because during a short period of intensive training, 40 participants learned new skills, techniques and methods. Two new entities were then established i.e. the unit for new methods and techniques in public administration. Six of the project participants were employed and are still employed there. The Administrative Academy was also established and nine of the participants work in this institute. We are now dealing with strategic issues. The Slovenian government

is presently involved in the general master plan of the reforms of our administration systems. Our academy has the leadership on certain projects dealing with training and development issues. The final cost/benefit analysis is another important issue which the Swiss experts are currently working on in Ljubljana. They will provide a follow-up analysis of the results after visiting the master project participants in their various ministries to establish if these skills are being used.

Resource Development Planning for the Civil Service: The Bulgarian Case

*Ludmil Georgiev**

My presentation is based on two subjects – what we have done so far and what we still have to do. History shows that we established many things during the first years following the changes but then we lost everything we had built up. We are now starting over again.

In 1993, a Centre for Administration was established in the Council of Ministers which consisted of 25 permanent staff and was headed by a director and vice-director. The first step was the publishing of a very useful magazine called “Administration” which continued to exist even after the centre closed. However, it is slowly dying today through lack of finance. With the help of a large group of people, both native and foreign, the Centre developed a masters degree program with both long term and short term training courses, at central and regional level. The French Embassy, British Council, USAID, private universities, state universities and private firms from different countries participated. We endeavoured to attract everyone who was interested in training and retraining. Training began after a year and shortly afterwards, priority was being given to local government training. Our greatest success was that we managed to find money for this – 50% of which was contributed by the government, the remainder coming from Open society funds, private firms etc. Over a very short period of time, we strove to train all mayors, secretaries of municipalities and heads of regional governments.

In 1994, the Centre for Administration closed but a year later the Department of Administrative Reform was established in the Council of Ministers. 1994 to 1997 was a period of adjusting goals and deciding how we could commence the Phare project for administrative reform. This year we now have the government’s full support to make public administration reform a main priority, with a Vice Prime Minister tasked with public administration reform. We also have a Minister of State Administration. At the moment, we are trying to pass a civil service law which perhaps will be approved next year by parliament. There are approximately six versions of this law, which for the last three years have been waiting to go through

* Head of the Public Administration Department and Vice Rector of the New Bulgarian University, Sofia, Bulgaria.

parliament, without success. Parliament will also approve the law on organisation of the state and positions and ranks of the public servants.

It was extremely difficult to convince people to come and be educated. First of all, we had to change the mentality, since most administrators regard the training process as an attempt to change them personally. It is for this reason that we began discussions on whether we should include in the laws a special requirement for training – especially the civil service law and the law on positions. In the end, we decided that this was the only way to get people to come and be trained. You can see what the first five high ranks in the hierarchy of administration require. The first requires a one-year qualification in administrative management as does the second and the following additional qualifications in administration were included in the law.

We are now working on the training and retraining public servants strategy. We very quickly solved the problem of how to implement the first specialists' methods in public administration who came from both the university and abroad. Six years ago, the first non-government university – the New Bulgarian University – started a masters degree and later a bachelor's programme in public administration. This was a new experience as such programmes had not previously existed as an official field. As of this year we are pleased to have public administration as an official part of the national curriculum in high schools. Most of our programs were created very rapidly and therefore we are not sure about their quality. We may have to adjust them and are presently thinking about how we can do this. We made it official policy to obtain an outside view on the quality of our programs through independent evaluations, one of which came from one of our program guests, Finland. We must remain receptive to everyone who has, and can give, an opinion.

We have set up a National Council of Public Administration as a consultative body whose main goal is to bring together suppliers and demanders of training. We plan to include in this Council, people from government, together with suppliers of education, academics and those from different agencies and foundations who will give support to starting a national dialogue about the work to be done and how we maintain it as a sustainable system. We have already started work on building a national set of institutes and schools of public administration. Up until now we have not sought to create such a unit for training and retraining since this was too expensive. To build a new institution at the moment is a waste of time

since we have already experienced how this works. We feel at present that our existing resources should be utilised to create a central unit. Our goal is to create a national set of institutions and school of public administration which eventually would become members of NISPAcee, enabling them to benefit from NISPAcee resources. Fortunately, we have a well disposed geographical situation as our universities and schools are well placed so that if it is too expensive for people to come to the centre, (not forgetting that most people are too busy to leave their jobs even for a day), then trainers can carry out training in the workplace. We hope to be able to create in the near future a sustainable group of institutions.

Resource Development Planning for the Civil Service: Synthesis and Conclusions

*Miroslava Kopicova**

I would like to stress a few points which are important and relevant to the situation in Central and eastern European countries. It would appear from listening to the various speakers that we are dealing with the same problems, but I would like to say clearly that we are not in the same situation. We are trying to solve problems related to the transformation process whilst everything is undergoing change, for example, the relationship to the state property, privatisation is under way and of course, economic reforms take precedence over human resources. Some of us are already facing the new challenges linked to the European integration process where we are trying to be equal partners to the member states. It is therefore important that we communicate, participate and face the changes we have to make. We must have effective civil servants. We must think about decentralisation. At the same time, we are trying to find the right balance between private and public involvement. Everything is related to this.

We are beginning to understand how important it is to be internationalised, to be a part of European networks and have open communication. We are also beginning to understand that we cannot have secret information or remain in the background. We must stay in the mainstream and keep up with the changes or be left behind. Very important is the role of the state and the involvement of government in these changes and processes, particularly in setting up a strategy and determining how this strategy should be linked to implementation. It must be decided who is responsible for this; how it should be carried out; whether there will be obligations e.g. will there be obligatory training for civil servants and will there be any recognition, etc.?

As far as my country is concerned, we are not very advanced in the areas of the civil service and public administration but I would like to point out that whilst we were going through the transformation, privatisation and all the other new situations, no official decision was taken by government to deal with human resources. There is no responsible body at government level to deal with adult education or lifelong learning. There is a school

* Head of the National Foundation for Training, Czech Republic.

system and a Minister of Education and no more. However, in 1994, a consensus was reached and a board was established, chaired by the Minister of Labour with several vice ministers from key ministries, the President of the Chamber of Commerce, the president of the trade unions, social partners on this level and academics and practitioners. There is a small body called the National Training Fund. There is an executive team whose role at that time was to support privatisation from a human resources point of view.

One of the first steps was deciding what could be done quickly to improve human resources. First of all, good quality programs had to be made available for key people during the period of transformation. This group was an identified group of managers. We did not distinguish between private and public but, in fact, the majority came from the private sector. We then evaluated what was available in the country even although this policy had not been officially agreed by the government. They were, however, aware of what we were doing. We evaluated approximately 1000 training providers and concluded that almost 200 were of a good standard. Eventually, 49 were recommended to the public as worth spending money on. We then printed a catalogue of trainers but never heard what the reaction was from those who were not recommended. This catalogue was sold mostly to private sector employers but also to training providers. We were inundated with training initiatives from abroad but as some of these were incompatible with our requirements, we turned them down.

We ran a project on the quality of training, the results of which should be known in December. This will help us to decide what kind of formal certificates and diplomas we will have; if there will be a certification of trainers and if there will be an accreditation of training institutions etc. Whilst making this evaluation, we realised that our training institutions were very small and therefore did not have the capacity to transfer know-how from abroad. Much of this know-how is not available in the country. We therefore called on the best ones and suggested that instead of competing with one another, they cooperate together, thus avoiding small units. This meant that we could develop certain sets of modules with a guaranteed quality for those who attend the courses, even subsidising some of them. We are dealing with different sectors at the same time – for instance banking and health.

In order to identify the different needs, we carried out a study which gave us the competencies of the current managers plus the future competencies they should have. This became the basis for a similar

methodology in the other sectors. As mentioned, we identified the banking sector and now we are working on a project on how to manage large hospitals and how to become a doctor etc. We learned a lot during this process and established a local team. We have different teams such as Ipswich Management College and Greenfield. We are working on projects with Finland, Austria and other countries and have realised how important it is if you want to transfer know-how, to have a local team make it culturally acceptable in the country. This can only be carried out by high quality, qualified people. It is a mammoth task and is being worked on now.

During this process, an important fact emerged – we found that we did not have sufficient information. We thought about the role of the state and came to the conclusion that it should have sufficient information to influence a situation, if necessary. This does not mean, however, that the state should be permanently or deeply involved in the day to day management, since decentralised structures are already in place for this. We created a scheme for a yearbook on human resource development which is in two parts. The first part covers trends in qualifications and labour market needs and the second is an analysis of teams over a given year. We are now being given more contracts by both ministries and the government than by the private sector. For instance, we are running a reform of the educational system financed by Phare for the Ministry of Education. We are also running many OECD programs such as financing lifelong learning, planning transition from school to work and others. We are now also responsible for the Leonardo da Vinci program as a contract. We are handling a very important programme for the government which is the training of Czech negotiators in Euro affairs. For this, the first step was to build a negotiating team for our membership. We were then asked to create a training strategy on regional development for people in the regions. We are in the process of creating a strategy for the Ministry of Foreign Affairs for training in European affairs for the whole of the civil service and public administration. We have just signed a contract to start the civil service reform which means at this stage, we must prepare a recommendation. We will present our material to the government within the next two weeks on the strategy and results of the first stage. This will allow us to see how deeply the government will delve into the structure and the systems in ministries etc. and if there are some overlapping competencies or gaps. There is another level dealing mostly with institutional building or institutional strengthening from a managerial point of view in order to help ministries work efficiently and to

look at whether it is a matter of centralising certain operations to decide whether they are purely strategic bodies or if they will actually deal with some of the work. This will also include an overview of information channels, key positions and decision-making. The third, and largest, deals with human resources development in terms of individual training.

There are many differences between our countries because we have different structures and traditions which mean we will find different partners for our future development. That is why communication is so useful.

Table ronde / Round Table

**Le rôle de l'assistance
technique dans le
développement des
institutions et des systèmes
de formation
(Leçons de l'expérience de
1990-1997)**

**The Role of Technical
Assistance in Developing
Institutions and Training
Systems (Lessons from the
1990-1997 Experience)**

La formation et la réforme de la fonction publique

*Isabel Corte-Real**

Je présenterai ici mon expérience personnelle en tant qu'ancien secrétaire d'État à la modernisation administrative au Portugal, dans le domaine de la réforme de la fonction publique et de la formation des fonctionnaires. Sur ce point, une petite précision me paraît s'imposer : je considère que la formation relève davantage du domaine de la gestion publique que de la fonction publique au sens strict du terme.

Je commencerai mon exposé, par l'évocation d'une histoire personnelle. Le 29 juillet 1986, j'étais le directeur général d'un centre chargé de l'information et de la recherche sur des questions de réforme administrative. Ce centre avait été récemment dissous, j'étais alors directeur général plus ou moins « sans emploi » ou « sous-employée », prête à quitter ce poste dès que mon gouvernement me l'indiquerait. Cependant, ce 29 juillet 1986, je fus surprise par un appel téléphonique du Cabinet du nouveau Premier ministre.

Le Premier ministre, homme politique qui avait remporté les élections en 1985 et que je n'avais jamais rencontré auparavant, demandait à me voir. Je me suis dès lors préparée à un entretien qui m'apparaissait devoir être difficile sur une situation qui l'était tout autant. L'entretien s'est avéré en réalité plus surprenant que difficile. Le Premier ministre m'invita à devenir le directeur général d'une nouvelle unité récemment créée, qui serait chargée du processus de modernisation administrative. Je connaissais, à travers mes fonctions antérieures de directeur général et gestionnaire dans le domaine de la fonction publique, la difficulté qu'il y a à gérer un processus de réforme administrative. Le défi était de taille. Le Premier ministre et le gouvernement de l'époque jouissaient d'un grand prestige. Un échec, dans un domaine où les échecs font souvent partie de la réforme administrative, n'aurait pas été vraiment accepté.

Le Premier ministre eut recours à des arguments convaincants pour me faire accepter ce poste. C'est ainsi que j'ai entamé un nouveau cycle dont je crois toujours aujourd'hui qu'il s'agit d'une des meilleures périodes de ma vie professionnelle.

* Directeur général de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht.

J'évoquerai le processus de modernisation administrative que nous avons lancé. A partir de maintenant, j'utiliserai le pluriel « nous », car je n'ai jamais été seule dans ce processus, résultat d'un travail en équipe et non d'un effort individuel. Je dirigeais une équipe avec le soutien politique du Premier ministre et du gouvernement, d'abord en tant que directeur général du Secrétariat à la modernisation administrative, puis plus tard, en 1988, comme secrétaire d'État à la modernisation administrative, lorsque j'ai intégré le gouvernement.

Le cas de la modernisation administrative au Portugal est, à mon sens, très singulier. Lorsque je parle de notre expérience, je perçois toujours une certaine curiosité à cet égard, et la réponse se trouve dans notre passé récent. Nous avons vécu sous un régime dictatorial de 1928 à 1974 et avons connu une révolution en 1974. Notre vie politique fut, pendant une courte période, dominée par les partis d'extrême gauche. En fait, notre économie fut nationalisée en une seule nuit, le 11 mars 1975 précisément. En dépit de cette agitation, nous sommes parvenus à instaurer une démocratie. Nous avons également été capables de réformer et de stabiliser une nouvelle Constitution, et d'introduire de nouveaux droits politiques, sociaux et économiques.

La liberté d'expression, le droit du travail, la généralisation des soins de santé et de l'enseignement sont devenus des réalités. Nous avons reprivatisé notre économie et ce processus est toujours en cours aujourd'hui. Nous avons en outre connu un difficile processus de décolonisation et avons dû accueillir près de 600 000 personnes qui revenaient de nos anciennes colonies. Nous avons intégré 40 000 fonctionnaires des anciennes colonies. Enfin, le 1er janvier 1986 nous avons adhéré à l'Union européenne. Tout ceci en vingt années seulement.

Pour réaliser cela, il nous fallait une administration publique capable de faire face à la situation. Durant ces vingt années, nous avons pu profiter de la coopération internationale et avons participé à des séminaires, ateliers et colloques – un processus dans lequel l'OCDE (PUMA) a joué un rôle important. Nous avons également été impliqués dans l'établissement de l'Institut européen d'administration publique, qui nous a toujours soutenus dans le processus d'intégration européenne. Pour mieux comprendre notre processus de modernisation, j'aimerais citer la ligne directrice qui fut incluse dans le programme du gouvernement, présentée et finalement approuvée en 1991 par le Parlement :

« La création d'une administration publique tournée vers le citoyen est la tâche de la société portugaise tout entière et pas seulement de l'administration publique, car l'administration et la société ne sont pas opposées l'une à l'autre. Celle-ci doit être au service de celle-là et on ne peut les dissocier. Dans un contexte européen et international où les enjeux politiques, économiques et sociaux sont de plus en plus grands, il est essentiel d'améliorer la capacité de réaction de la société elle-même.

L'administration publique sera de plus en plus appelée à traiter avec d'autres administrations et le processus décisionnel et de résolution des problèmes exercera une influence majeure sur les progrès de la nation comme sur son prestige au sein de la communauté internationale. L'administration publique est, et doit être, un facteur stratégique de développement et de progrès. Elle doit en outre protéger les droits des citoyens; il est dès lors impératif que la modernisation administrative soit poursuivie et étendue selon trois grands principes :

- amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens ;
- renforcement de la mobilisation et amélioration des aptitudes des fonctionnaires ;
- mise en place d'une administration qui stimule à la fois la performance et la capacité d'entreprise des Portugais ».

Quels sont en fait les principaux traits qui se dégagent de ces lignes directrices ? Quatre points retiendront notre attention : le *leadership* ; la stratégie ; les objectifs ; les résultats.

Tout d'abord, qu'entend-t-on par *leadership* dans ce contexte? Il me semble important de considérer à la fois le *leadership* politique et le groupe qui était à la tête du processus de réforme. Le *leadership* politique du Premier ministre a marqué de son empreinte l'ensemble du processus. Sa position de tête se reflète dans les choix structurels qu'il a opérés concernant l'unité chargée de la modernisation administrative – le Secrétariat pour la modernisation administrative. Le directeur général du Secrétariat était directement responsable devant le Premier ministre, car il était le seul directeur général dans toute l'administration portugaise à occuper une telle position. C'était une position unique qui traduisait l'engagement du Premier ministre vis-à-vis de ce processus et facilitait grandement les contacts avec les différents secteurs de l'administration publique. Par la suite, lorsque je suis entrée au gouvernement en tant que secrétaire d'État, j'ai continué à être directement responsable devant le Premier ministre. De nouveau, on voyait là le signe d'une volonté politique et cela m'a beaucoup aidée pour

communiquer et coopérer avec d'autres secteurs. Le fait d'être directement responsable devant le Premier ministre, vous place au même niveau que les autres ministres et secrétaires d'État sur la scène politique. On peut alors communiquer directement avec d'autres responsables politiques et il est également plus aisé de coordonner certaines tâches avec d'autres ministères.

Le groupe à la tête du processus de modernisation administrative mérite également que l'on s'y attarde. Dès le moment où j'ai accepté l'invitation du Premier ministre, je me suis fixé, comme première priorité, la sélection d'une équipe qui allait orienter la réforme, d'un point de vue administratif et technique. Selon mon point de vue, les membres de cette équipe devaient être en quelque sorte des « apôtres » du nouveau processus, hautement professionnels, dévoués, respectés, coopératifs et animés par une véritable « passion » pour le travail en équipe. C'est ainsi que toutes les tâches du processus de modernisation administrative furent confiées une petite *task-force* réunissant les cinq caractéristiques suivantes :

- elle couvrait différents domaines d'expertise (économie, droit, services sociaux et politiques, traitement des données, gestion publique) ;
- les membres de l'équipe étaient hautement qualifiés et possédaient une expérience du secteur public ou du secteur privé ;
- l'équipe était une *task-force* restreinte: elle ne comprenait pas plus de vingt personnes y compris le personnel administratif regroupant douze experts conseillers ;
- le travail se faisait par programmes et projets, et non pas dans le cadre de procédures de routine ;
- les projets et études étaient développés de manière globale, sans limites bureaucratiques intellectuelles entre les différents domaines d'expertise.

En second lieu, quelle était la stratégie ? L'ancien processus de réforme présentait trois grandes particularités. Il s'agissait de réformes globales, s'attaquant en même temps à un large éventail de problèmes. Ces réformes étaient basées sur certaines techniques : équilibre budgétaire, évaluation du travail, technologie de l'information. Enfin, elles s'appuyaient essentiellement sur la dynamique des ressources, des structures et du personnel.

En revanche, la nouvelle stratégie reposait sur une approche sélective radicale. Le concept, introduit et développé par le Professeur Yehezkel Dror, était un nouveau concept pour l'administration portugaise. L'idée de base était que la réforme devait se concentrer sur des questions fondamentales. On part du principe que si l'on s'attaque à un certain

nombre de questions clés, cela entraînera d'autres domaines, déclenchant ainsi un « effet boule de neige ».

Un deuxième problème, qui mérite d'être mentionné, portait sur la visibilité recherchée de la réforme. Il faut savoir que le processus de réforme administrative était plutôt discrédité à l'époque. Les gens ne croyaient pas à la réforme administrative. Les réformes étaient perçues comme des réformes « invisibles », semblables à un serpent d'eau que personne ne veut voir ni saisir.

Eçf de Queiros, écrivain portugais connu du XIX^{ème} siècle, utilisait déjà l'expression « réforme administrative » et il reconnut dans ses écrits que ces réformes étaient effectivement assez importantes. Les réformes étaient discutées et approuvées par le Parlement, mais lorsque les membres du Parlement étaient interrogés au sujet de leur contenu, ils ne s'en souvenaient plus...

Le nouveau concept était relativement simple : l'administration publique existe uniquement pour le citoyen. La visibilité du processus de modernisation est nécessaire et doit toucher le public. Le processus de modernisation doit libérer une énergie positive, capable de soutenir les progrès. La visibilité est donc nécessaire pour acquérir une certaine crédibilité.

Un troisième point important concerne le caractère décentralisé du processus, partant de l'hypothèse que la modernisation administrative ne pouvait pas accoucher d'un « produit fini » mais plutôt d'un « produit semi-fini ». Sa mission était d'apporter une orientation et un stimulant à d'autres départements afin qu'ils soient en mesure d'améliorer la qualité de leurs services.

En fait, lorsqu'on parle des administrations publiques, on fait référence à une constellation d'organisations gigantesques. Dans notre cas, cela représente 18 000 points de contact avec le public, 700 000 fonctionnaires, des milliers de services et de produits à fournir à près de 10 millions d'utilisateurs ou clients. Les objectifs de l'action entreprise doivent être de déléguer certaines tâches à d'autres, car il est difficile, voire impossible de les réaliser au niveau central. Le rôle du niveau central est davantage de donner des informations, stimuler l'innovation, apporter une orientation, introduire des changements institutionnels et juridiques, surveiller la réforme, maintenir la cohérence et évaluer les programmes.

Quels étaient les principaux objectifs de la réforme ? Nous pouvons, je crois, résumer les grands principes directeurs de la façon suivante :

- améliorer la qualité des services publics ;
- simplifier les procédures ;
- motiver le personnel.

Nous ne pouvons pas nous lancer dans une longue description des initiatives et des réalisations obtenues dans le cadre de ces trois grands principes, car cela prendrait trop de temps sans nécessairement répondre à l'objet de notre étude. Quelques exemples de réalisations concrètes dans ce contexte illustreront ce point :

- le lancement d'une campagne liée à l'accueil et aux contacts avec le public ;
- la suppression de l'anonymat des fonctionnaires; les fonctionnaires commencèrent à porter des insignes avec leur nom et à être mentionnés nommément dans leur correspondance ;
- l'approbation d'une charte de la qualité suivie de la publication de chartes sectorielles ;
- la mise en place d'un système d'information des citoyens — INFOCID— qui s'appuie sur une technologie multimédias ;
- la création d'une commission Entreprises/administration, dans le but de simplifier les procédures dans les relations entre les entreprises et l'administration ;
- l'ouverture des services (service des impôts et services notariaux) à l'heure du déjeuner afin de faciliter les contacts avec le public ;
- la possibilité de payer différentes taxes par voie électronique (système de paiement automatique dans les banques) ;
- le lancement et la mise en oeuvre d'une réforme des rémunérations de la fonction publique ;
- l'adoption d'un code de procédure administrative.

Le principal objet de toutes ces initiatives était de contribuer à améliorer la fourniture des services, à renforcer la crédibilité de l'administration au sein du public et de la société, et de servir de catalyseur pour les autres secteurs et réformes.

Durant mon premier mandat au gouvernement, la formation de la fonction publique nationale n'était pas de mon ressort. Plusieurs ministres et secrétaires d'État étaient politiquement chargés de la formation des fonctionnaires. Une seule fois, avec la complicité de mon collègue aux affaires européennes, j'ai lancé un programme de formation en ma capacité de secrétaire d'État à la modernisation administrative. Je fais ici référence à

un programme de formation visant à préparer les administrateurs publics portugais à la présidence portugaise de l'Union européenne.

A cette fin, nous avons mis sur pied un groupe de travail interministériel, présidé par un ambassadeur et composé de représentants des principaux centres de formation de l'administration publique portugaise, ainsi que d'un représentant du secrétaire d'État à la modernisation administrative. Le programme fut soigneusement préparé et ensuite mis en oeuvre avec l'appui de l'IEAP de Maastricht. J'étais loin de me douter à l'époque que j'allais un jour devenir le directeur général de cet institut. Cependant, le programme de la présidence fut un effort ponctuel et ma marge de manoeuvre pour intervenir dans les politiques de formation de la fonction publique était limitée.

Toutefois, après la première impulsion donnée à la réforme, le gouvernement comprit qu'il fallait adapter les programmes de formation aux innovations et aux changements introduits dans l'administration publique. Les politiques de modernisation administrative doivent pouvoir disposer d'un instrument destiné à soutenir la réforme. Il importe que les efforts de formation et la direction de la réforme suivent le même sillage. C'est la raison pour laquelle diverses initiatives virent le jour, portant sur trois questions clés : qui doit assurer la formation dans la fonction publique ? que doivent faire les services de formation ? comment doivent-ils procéder ?

La première initiative a consisté à redistribuer la responsabilité politique par rapport aux services de formation. C'est ainsi que la responsabilité politique des centres nationaux de formation qui existaient à l'époque fut confiée au secrétaire d'État à la modernisation administrative. A partir de 1992, la planification stratégique, les programmes, le rapport annuel et le budget de ces services furent soumis à l'approbation du secrétaire d'État à la modernisation administrative. Cette réorganisation toucha aussi les services de formation.

Seuls deux instituts furent préservés : l'un pour l'administration centrale (l'Institut national d'administration publique), l'autre pour les collectivités locales (le Centre d'études et de formation des autorités sociales). Ce processus conduisit à une meilleure coordination et à une efficacité accrue.

Ensuite, certaines mesures furent prises pour tenter de répondre à la question de savoir ce que doivent faire les services de la formation. Dans ce cadre, on adopta tout d'abord un texte juridique déterminant les

dispositions applicables aux activités de formation dans l'administration publique. Ce décret-loi définit :

- la formation comme un droit des fonctionnaires ;
- le rôle des services de formation central et sectoriels ;
- la création d'une commission interministérielle ayant des fonctions de soutien et de conseil pour la formulation des politiques de formation et la définition des besoins en formation ;
- l'élaboration obligatoire de plans de formation ciblés au niveau central et sectoriel ;
- la participation des syndicats au sein de la commission interministérielle pour la formation ainsi que leur influence sur la formulation des politiques et le contenu des programmes de formation.

La deuxième initiative fut l'approbation du Programme national de formation professionnelle (PROFAP). Ce programme national fut conçu de manière à refléter les principaux objectifs et cibles de la politique de réforme administrative. En fait, la mise en place d'une administration qui travaille mieux et à moindre coût, soucieuse des citoyens et des entreprises, opérant à présent dans un nouvel environnement international compétitif, qui améliore la qualité des services fournis, respecte les droits des citoyens et suit une politique d'ouverture et de transparence, étaient aussi de nouveaux objectifs qui requéraient des efforts de formation dans la fonction publique. Le PROFAP s'accompagna aussi d'un certain nombre d'investissements en infrastructure en matière de technologie de l'information dans une série de départements.

Ces deux initiatives ont contribué à clarifier les réponses à la deuxième question concernant ce que doivent faire les services de formation.

Enfin, et dans une tentative de répondre à la question de savoir comment ces services doivent procéder, il importe de préciser que la formation était vue comme un investissement important. En période de restrictions budgétaires, il me paraît clair que le personnel est la seule ressource disponible qui contribue à améliorer l'efficacité. Druceker a dit un jour que, de toutes les ressources disponibles, l'homme est la seule qui ne tarisse pas, mais qui au contraire croît et se développe.

Les investissements dans la formation sont particulièrement importants dans un contexte de manque de ressources, non seulement parce qu'ils peuvent motiver le personnel, mais aussi parce qu'ils peuvent le préparer aux problèmes et difficultés actuels et futurs.

Le Portugal a été confronté, peut-être plus que d'autres pays européens, à de fortes restrictions budgétaires. Dès lors, le gouvernement portugais décida de soumettre à l'Union européenne une demande de fonds destinés à soutenir le programme de formation professionnelle PROFAP. Les fonds utilisés dans le cadre du PROFAP provenaient du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional.

L'approbation du PROFAP nous permet d'assurer un investissement continu et constant dans la formation, bien que le pays fut exposé à une forte pression budgétaire. Si l'on se rapporte à quelques chiffres concernant 1994, 1995 et 1996, le nombre total d'activités de formation fut respectivement de 1 300, 2 500 et 2 600 et le nombre total des agents qui bénéficièrent de cette formation fut respectivement de près de 19 000, 33 000 et 35 000. Au total, cela représente, pour cette période, 6 400 activités et près de 91 000 agents formés.

La mise en oeuvre décentralisée du programme national de formation était l'un de ses éléments caractéristiques. Les services de formation nationaux et sectoriels ainsi que les syndicats pouvaient soumettre leurs demandes de formation sur la base de leurs programmes et de leurs besoins en la matière. Les décisions relatives à ces requêtes étaient prises par une commission présidée par le directeur du PROFAP. On put ainsi préserver la cohérence des programmes. Seuls les plans de formation qui correspondaient aux objectifs globaux du PROFAP étaient approuvés, ce qui permit de décentraliser la formulation et la mise en oeuvre des programmes. Ainsi, les services et syndicats étaient libres de faire appel au secteur privé pour leurs activités de formation.

J'ai commencé cet exposé en me référant à la date précise du 29 juillet 1986. Je terminerai par une autre date, le 28 octobre 1995, jour où j'ai quitté mon poste de secrétaire d'État et où je me suis interrogée sur un certain nombre de points. Après avoir travaillé pendant près de dix ans dans le domaine de la modernisation administrative, quel bilan pouvais-je en tirer ?

Il est important de souligner l'approche sélective du processus de réforme, qui fut consacré à un nombre limité de réformes clés destinées à induire un changement radical et qui se sont heurtées à une résistance dans la pratique. Ces grandes réformes ont été réalisées essentiellement dans les domaines suivants :

- la réforme du système de rémunération qui représente une « petite » révolution dans le système de la fonction publique ;
- le code de procédure administrative, renforçant les droits des citoyens au regard de l'information, de la participation, de l'ouverture et de la transparence ;
- le système d'information des citoyens INFOCID.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner l'impact qu'a eu, dans notre société, le processus de modernisation. Un sondage d'opinion réalisé en 1993 a montré que 50 % des personnes interrogées reconnaissaient percevoir des progrès dans leurs rapports avec l'administration. Elles émettaient cependant des critiques à l'égard de la bureaucratie.

Ensuite, il faut souligner l'importance de l'équipe à la tête de cette réforme, qui a réussi à établir des réseaux et dont les membres se sont comportés en « apôtres » dans notre administration et notre société.

Enfin, il faut souligner le rôle joué par la formation afin de soutenir ces efforts en permanence.

Le 28 octobre 1995, je me suis à nouveau demandé si tout cela valait vraiment la peine. Je pense que oui. Non pas parce que ce fut une réussite, il serait trop ambitieux de dire que nous avons complètement réussi, mais parce que les progrès étaient sensibles et que des avancées avaient été réalisées. Nous avons également eu la chance de pouvoir créer les conditions requises pour continuer à obtenir le soutien d'un grand nombre de dirigeants, soucieux de mener à bien ce processus de réforme.

Le rôle de l'assistance technique dans le développement des institutions et des systèmes de formation (Leçons de l'expérience de 1990 à 1997) : Table Ronde

*Alain Le Gourrierec**

Notre rôle au ministère des Affaires étrangères est d'être au croisement de l'offre et de la demande. Nous représentons, en un sens, la demande, parce que nous sommes en situation de négociation avec des partenaires internationaux, et nous représentons l'offre, puisque nous finançons des opérateurs français. C'est tout l'intérêt de l'exercice, mais aussi sa difficulté.

Je dirai quelques mots sur la façon dont nous abordons les questions de coopération dans le domaine de la formation, notamment administrative, avec les pays d'Europe centrale et orientale. Il y a une très forte composante historique dans l'assistance technique, dont l'origine remonte essentiellement aux années quatre-vingt-dix avec l'effondrement du système lié aux partis uniques. Cet effondrement a donné lieu, sur le plan politique, à un besoin de légitimité qui s'est traduit à travers les élections. Sur le plan de l'administration, il existe un fort besoin mais celui-ci n'est pas facile à exprimer et à transférer. Je crois d'ailleurs qu'à cette époque-là, les besoins de coopération internationale étaient une façon d'exprimer les besoins de légitimité des administrations.

Dans les années quatre-vingt-dix, la réponse française a été assez traditionnelle. Nous avons mis en place un système interministériel, appelé à l'époque la MISECO. Nous avons défini quelques priorités, notamment l'aide à la construction d'un État de droit, en insistant sur les libertés publiques, et nous avons essayé de mobiliser l'appareil administratif français, notamment l'École nationale d'administration et l'Institut international d'administration publique. Globalement, il s'agissait essentiellement, dans ces années-là, d'une logique de l'offre. Il y avait une offre française et nous avions à l'époque pensé pouvoir identifier clairement un certain nombre de besoins.

Aujourd'hui, comme cela a déjà été dit, notre approche est tout à fait différente. Du côté français, nous avons mis fin à l'expérience qui était celle

* Directeur de la coopération scientifique et technique au ministère des affaires étrangères, France.

de la MISECO et l'accent a été mis sur le rôle des instances diplomatiques qui sont nos représentants sur le terrain.

Le ministère a davantage un rôle de coordination. En effet, les besoins ont été très largement modifiés et ont changé sous l'effet de facteurs internes. Aujourd'hui, des institutions sont établies, ou en voie de consolidation. En outre, les types d'intervention sont très différents. L'accent est mis sur la formation des formateurs, sur les partenariats institutionnels, sur l'expertise administrative. Enfin, pour les pays qui sont en phase d'adhésion ou de pré-adhésion, l'aspect européen est extrêmement important et le Centre d'études européennes de Strasbourg joue un rôle particulièrement important.

Nous sommes donc véritablement passés à une logique de la demande et c'est une approche tout à fait nouvelle, bien que nous essayions de conserver un certain nombre de priorités. Ces priorités sont pour nous les questions d'organisation et de formation dans la fonction publique, de décentralisation, de déconcentration. Elles portent également sur les questions de régulation de l'économie, sur la définition de cet équilibre encore évolutif entre la sphère publique et la sphère de l'économie privée, l'eupéanisation des réglementations, notamment en liaison avec le programme Phare.

Pour conclure ce bref exposé, je dirai quelques mots sur notre approche de la coopération. Celle-ci comporte quatre caractéristiques.

En premier lieu, nous répondons à une demande de plus en plus précise et je rejoins ce qui a été dit par Hélène Lund, sur le fait que nous devons d'abord comprendre comment les choses fonctionnent dans vos pays avant de pouvoir élaborer un quelconque dispositif.

Le deuxième élément est que nous offrons des références et non pas un modèle. On n'exporte pas des modèles, mais des références peuvent vous être utiles, c'est à vous d'en juger. J'aime beaucoup l'expression qui est celle de la « boîte à outils » qui permet d'utiliser le cas échéant un outil à deux.

Le troisième élément est l'intégration de la dimension européenne dans les programmes qui se mettent en place, notamment avec ce qui est fait par Phare et Tacis, dont nous sommes un des acteurs.

Enfin, un dernier élément qui a été souligné par les intervenants, est la nécessité de travailler dans un esprit de partenariat avec tous nos interlocuteurs. Finalement, énoncer ces critères est quelque chose de

relativement simple, les mettre en oeuvre est beaucoup plus compliqué. Notre défi consiste à établir une capacité d'ingénierie de projet. Comment arriver à être de bons ingénieurs de projet à partir des critères qui ont été posés ? Je me demande si ce n'est pas un des exercices de la formation administrative.

Technical Assistance in Developing Training Institutions and Systems: The Danish Experience

*Helene Lund**

I am a deputy mayor in a town just north of Copenhagen in Denmark. However, that is not why I am here. I am here because of my European work – both in the European Union and in the Council of Europe where I have had the privilege of working with colleagues from all over Europe on the development of local administration and local democracy. This inspired me to do a study of East-West co-operation projects which I did within the network of ENTO – the European Network of Training Organisations. Basically, it is a co-operation of local training organisations, furnishing training for local staff, but also, and I would like to stress this point, for locally elected representatives. What I have experienced, especially in Central and eastern Europe, is that many local government reforms that we are now seeing are extremely interesting. Some of your countries have much better laws from a local point of view than we have in many of the western countries. Therefore it is infinitely important that both staff and elected people learn to use them. Newly elected representatives, mayors and councillors must be trained to use the new laws and this must be kept up as laws develop.

What I set out to do in my study was to ask myself “are we getting our money’s worth in the many co-operation projects, usually between one Central and eastern European partner needing assistance and one or more western partners supplying assistance?”. The conclusion that I came to after completing this study was “no, not always”. So the basic idea was to find out when it does work, when it does not work and when it does, why does it?

My initial idea was that I would choose certain cases and analyse them and on the basis of the findings, try and come up with some recommendations as to when co-operation was constructive and fruitful and when we had to say that we could have spent the money more wisely. However, I had to change this procedure because as it turned out that no-one was willing to put his name to the failures – a human failing which did not come as a surprise. What I realised was that everyone was afraid that

* Deputy Mayor, Representative in the Local and Regional Authorities Congress in the Council of Europe, Denmark.

if they produced a failure, then they would receive no money for the next project.

When we are wise enough to admit that we learn as much, if not more, from failures than we do from successes, then we will have taken a major step forward. I do not have the time to go into all the elements of the study I made but I decided to have a general section at the end where I tried to locate some of the barriers and difficulties and to furnish recommendations as to how to overcome them. I then presented ten case stories which represented either 100 per cent success or at least success to some degree. In the general section, there is a chapter entitled “big brother/little brother” syndrome. The big brother syndrome refers to the western partner who breezes in to the Central and eastern European country believing that he has all the answers. It is not true that this is the way we always behave but it is often perceived in this fashion. I agree that we should not catch the fish for you but if we only, for example, teach you how to catch Danish fish, maybe that is not what really you need. We have to realise that co-operation is never one way. We can and have to learn from each other.

There is also a section called the “little brother syndrome” and this is of course, directed at colleagues from Central and eastern Europe who have a tendency to say that everything they have experienced over the last 40 or 45 years has been worthless. They believe that we have to erase everything and start all over again. This is understandable because there are experiences that are painful, but there are many reasons for conveying this attitude. Whatever the reason, I believe that this attitude is wrong. All countries have experiences that are valuable and what they must do is to define and to separate what is useful for the future and what should be discarded.

One of the most important aspects is that the partners should work well together. Very little study has gone into what a good partner is and how you locate him. I have seen too many examples of project partners being located through outside influences and project contents being defined because someone had seen an EU project which, although it may not be exactly what is required it is close, therefore let us try and define our application within those parameters. In this way we will probably receive funding. It is understandable why people do it but the desired results will not be achieved. We must create more flexibility and base co-operation on partners who know one another. If you, as a partner providing assistance, do not know the situation of those you are providing assistance to, then the assistance is not relevant. Foreign assistance has to be made culturally

acceptable to local people. Central and eastern European countries are all different yet there is a tendency in the west to believe that the same lecture can be given in Tirana, Budapest or Moscow. This is not so. Our learning depends on our history, experiences and traditions and experts' material must deal with all kinds of conferences or courses and be adapted by people who know who they are addressing. It is extremely important that foreign assistance be made culturally acceptable. One of the difficult things we need to look at, because it is EU controlled, is the method of financing through bidding for a tender. Unless a project has been defined by both partners, a large portion of it will be a waste of time. I believe that had we spent as much money in Central and eastern Europe as we have spent on creating workplaces for consultants in Western Europe, then we would have progressed much further. We must learn from our mistakes. Courses and conferences are seen too often, both in the east and west, as a nice time off. We must also make participants feel committed and oblige them to produce some sort of follow up. This could be in the form of a paper, or simply meeting with staff on their return to the workplace. Perhaps a promotion could be offered if the person produces something of interest. Of course, this would be up to the particular institute or authority. It is important when choosing participants for a course that they feel committed. It is not only unreasonable for the audience to be listening to an expert who does not know who he or she is talking to, but it is also disconcerting for an expert who has taken the pains to prepare a speech etc. to have a half-empty, half sleepy audience. Finally, I would say that the aim of administration is to service the people – not to perfect itself. Hopefully, one should not rule out the other. We must find a balance when spending money that will benefit our citizens but not spend money to have a good time or to create workplaces for consultants. We experts must sit down and think about this together. We can all learn from co-operation. One last thing I would like to say is that in my country we have had democracy for over a hundred years and we are still not perfect. We work at it every day and this is as it should be – democracy is not something that just is – it is something which needs continuous development and mutual inspiration. I think we have a historical chance to use, for a common future, each other's knowledge and experience in order to perfect our administrations, especially with regard to local democracy and citizens' participation.

Technical Assistance in Developing Training Institutions and Systems: The Hungarian Experience

*Klára Akóts**

I would like to begin by sharing some ideas on European integration. During certain moments of this conference I found it difficult to put my European Integration hat aside and devote my attention solely to public administration reform because I am of the conviction that the development and organisation of public administration is part of a larger entity. I think that when we speak about the transition period, we mean the transition of the economy, society, economic development, social development and the development of human and democratic rights. The development of public administration is a very substantial part of this. But with all due respect, public administration is only a part of this larger development exercise. I do not wish to hurt the feelings of those colleagues who have devoted their careers to public administration reform. However, I would like to keep on my European Integration hat and talk about certain aspects such as EU and NATO accession preparations which I feel still show the same tendencies as public administration reform i.e. the improvement of the public service to enable society to be run for democratic purposes for economic development. I therefore feel that there is a deep relationship between public administration reform and European Integration and, of course, training should serve both. It must serve the development of public administration which is part of the development process that our countries are facing.

Another idea that I would like to share with you – a personal one – is that I do not like the word “transition” because it paints too general a picture. When we use the terms “the transition period” and “transition economies”, we sometimes forget to make any distinction between the different levels of development and I feel that this is very crucial from both a training and development point of view. I think that “transition economy” is already, in some of our countries, an expression of the past. I therefore sometimes have difficulties with experts who say that everything should be demolished and that should start again from scratch. In some cases this may be true, but not always. Every country’s experience is different and

* Deputy Director General, Political & Coordination Department for EU Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Budapest, Hungary.

because of this, I think we have a mutual responsibility to both donors and beneficiaries.

I believe that it is crucial that donors study our countries before offering assistance to us and it is our responsibility towards the beneficiaries to share our experiences and our evaluations of ourselves with them.. Therefore, the basic element is to clarify our needs in a concrete manner. We have to be self-critical when doing this and we must share our evaluation with the donors since it is our responsibility to guide the assistance so that it is target oriented. This is important because it will not be a question of whether or not we are wasting money, but ensuring that we are spending it correctly. Our other responsibility is to introduce our needs and circumstances to the donors and to those who are ready to assist us. If we paint ourselves better than we are and exaggerate our circumstances, then we are misleading those who are ready to help us. We must therefore be honest with our potential partners.

Our next responsibility is to find those potential partners; those who are ready to assist our countries, whether it be with bilateral assistance or assistance from international organisations such as Phare and not just wait for them to come looking for us. We must explore the various projects and themes together in order to share experiences and information. Then we must assist in the implementation, even financially, to try to ensure co-financing possibilities when we lack the money required. We are very poor in certain fields but co-financing can ensure proper conference running, interpreters and national experts. Rather than be a financial burden, this would bring benefits such as multiplacatory effects e.g. training of trainers. Colleagues from our countries who are training alongside the donor countries would be able to share those experiences. We must also monitor the whole process and evaluate it. We should introduce ourselves as potential partners.

Hopefully, in the not too distant future, we will sit down at the same table as partners working together for a common future, but in order to be real partners, we still have much to learn. We can learn a lot from you but only if your experience is shared openly. Not only must we learn, but we must also share both positive and negative experiences, especially with those countries which recently joined the EU. Yes, we will also have bitter experiences but if we follow the same road, the sooner we become accustomed to those experiences, the better. Sooner or later we will have to face these situations and if we can face them in an adult manner, then again it will be for our mutual benefit.

In this partnership there is now a new phase. We have been given the *Avís* by the European Commission and with this there are very concrete fears being expressed for the associated countries that we must better develop our own accession preparations. The *Avís* is a message – a message of partnership where we are partners in the same game. We must consider our needs and set up our own strategy. For example, I would like to introduce our European Integration training strategy because not only do we have training in public administration through the Hungarian Institute of Public Administration, but we have also developed an interesting European Integration strategy.

In December 1996 a European integration cabinet decision was taken concerning the training needs of the civil service. They identified two target groups – negotiators and back up staff. We must have a back up staff to carry out negotiations. For the first time we envisaged training for negotiators. We also envisaged negotiation training skills and techniques, specialised EU training in specific fields or professions and language training in English, French and German. For the second target group, the back up staff, we envisaged EU general training, institutional systems, decision-making processes and specialised integration training in their given specific fields or professions and language training in English, French and/or German. We requested nominations from the ministries and national authorities in the framework of the European Integration Inter-ministerial Committee and nominations exceeded 1000, 350 of whom were negotiators and the remainder, back up staff. We organised training exercises with bilateral assistance received from France, Britain, the Netherlands and Denmark. We are also preparing projects with Austria, Germany, Sweden and Finland. The bilateral assistance has enabled us to run 31 projects since March 1997. With those projects, we have managed to ensure European integration training for over 560 colleagues. In preparing the accession negotiations it is a challenge to meet those figures but I think that to succeed, you must utilise the bilateral systems available because we have severe difficulties, as do other countries, to mobilise and use the Phare money for those issues where we need quick and flexible assistance.

Technical Assistance in Developing Training Institutions and Systems: Conclusions

*Svetlana Proskurovska**

I hope that this first Civil Service Forum is merely the beginning of a long standing tradition. I will try to be brief about the major points we have touched upon during the past two days. I think everyone agrees that training should be tied to the reform policy in every country. It should be based on the one hand on human resource management practices internally within organisations internally and based externally on the public administration reform process. We must find a balance between the two. We saw that reform models are very varied and that there is no single sample applicable to every country, something which has been proven by every speaker and every presentation. Every country has its own methods based on its cultures, traditions and other circumstances. We heard many speakers use the word “priorities”. We have scarce resources therefore we cannot attack on all fronts. We should prioritise our efforts and put them in sequence so that the reforms produce maximum positive results. We have spoken at length this afternoon about the use of expertise of western countries and many speakers emphasised the need for a real partnership and not a relationship based on senior and junior partners. We also spoke about the political commitment to the cause of reforms and the training of civil servants as this is probably the cornerstone of every effort. Without any political support there is unlikely to be a successful outcome. I think of public administration reform and training activities in terms of organisational development and being led by the theory which says that we should identify our gaps; we should develop a vision and strategy; we should make our action plans workable, based on available resources. We should train our people, develop team work and partnership, use motivation, monitor results and then amend the strategy as we go along. This has been reflected in almost every presentation during this forum. We have heard much proof that training of civil servants plays a crucial role in the efficiency of public administration.

The French example demonstrates that training serves as a key precondition to the career of the civil service and to the implementation of the career principle. However, we see that this example is probably not

* Head of the Department of Public Administration, Latvia.

relevant in all cases and we see quite a different approach from the Finnish side. It was developed recently, not during Napoleonic times, but in 1987 when deciding how an effective administration should work. We have stated that training should be driven by civil service needs and these have been emphasised in many presentations. These needs should also reflect the particular requirements of the recipient of the training program since these must be tailored to suite the individual's needs. It was emphasised yesterday that training provides skills, rather than knowledge – skills which enable civil servants to meet the new requirements and challenges of tomorrow. Training was also mentioned as one of the best tools of institutional strategic development. Public administration reforms, as already mentioned, determine the strategy and the content of the training. We also spoke at length about the financial side of training and it is not without envy that we listen to the French example where they legally set aside in their payroll, 3.5% for initial training and up to 3.8% for in-service training. If we could afford that kind of approach, then I think that Phare assistance would almost not be needed. But alas, we have so many pressing issues which require our immediate attention that this is not possible at present. With regard to the different types of training, we heard examples of the academic approach strongly emphasised by our Russian and Ukrainian colleagues where they provide for degrees training as opposed to that of more flexible, short term training as in the Finnish and Portuguese experiences. So here we have two different approaches, each with their advantages and disadvantages.

Academic training enables us to form a background on which new training initiatives can be set down with a certain logic and in sequence, whereas short term training is much more flexible and efficient in addressing the immediate needs of the reform process. With regards to financing and organisational reform of training institutions, we saw the differences between those publicly financed and supported by central government and those which were private, more flexible and responsive. If we were to develop an organisational structure in which the client receiving the training could receive the type and amount of training he or she particularly needs, then that would be an ideal system. In this respect the flexibility provided by private institutions and by the institutions providing short term training, are probably better suited to addressing the present and future challenges. We discussed in our debate two types of civil service systems – the open/close career civil service system and the post recruitment system. In countries with such enormous traditions as France, their career system is probably

better suited to their needs. However, in countries which are trying to build a newly established public administration, there could probably be a combination of the principle of the career or merit based recruitment and post recruitment systems.