



Documents SIGMA No. 12

Profils par pays
des systèmes de formation
pour le service public

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5dx8jj-fr>

PROFILS PAR PAYS DES SYSTEMES DE FORMATION POUR LE SERVICE PUBLIC

DOCUMENTS SIGMA : N°12

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

54082

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA - Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale - est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

PRÉFACE

La présente publication est le résultat d'un projet de recherche lancé par SIGMA à l'automne de 1995. Les rapports par pays ont été achevés au printemps de 1996 et depuis, certains pays ont revu leur stratégie de formation. C'est ainsi que la Lituanie a adopté en matière de qualification des agents de l'Etat une réglementation qui couvre également la formation.

Si ce projet a été lancé, c'est parce que l'on a pris conscience de la nécessité d'une information plus complète sur les systèmes de formation et sur l'organisation de la formation dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cette information est essentielle pour l'action menée par les pays en transition, travaillant en collaboration avec l'ensemble des donateurs, pour élaborer une stratégie de formation régie par la demande, des structures efficaces de formation des fonctionnaires, ainsi que des actions de formation économes et viables.

AVANT-PROPOS

Les pays en transition sont confrontés à l'exigence de devoir adapter leur service public au nouvel environnement, apparu à la suite des changements intervenus dans le système politique et économique, à la demande du public et aux normes européennes.

Ces changements en profondeur appellent un renouvellement des structures et des institutions de l'administration publique, mais aussi une révision majeure de la gestion publique, y compris de la gestion des ressources humaines. Si le service public veut relever le défi, il est essentiel que ses agents acquièrent rapidement des compétences et des qualifications nouvelles, ce qui inclut également une modification de leur attitude vis-à-vis du public. On trouve dans les pays en transition une offre très variée en matière de formation initiale et continue ayant pour objectif d'améliorer le professionnalisme des agents publics et de leur faire obtenir ces compétences et ces qualifications. Dans la mesure où la situation économique exige des changements rapides au sein de l'administration publique et où les ressources allouées à la formation sont limitées, il importe que l'ensemble des pays en transition se dotent d'un système efficace et efficace de formation des agents de l'Etat de manière à ce que ceux-ci maîtrisent leurs nouvelles tâches et soutiennent ainsi le développement économique.

Pour aider les pays à améliorer leur système de formation et rendre cette formation plus efficace et plus efficiente, SIGMA a lancé ce projet qui vise à présenter les profils des systèmes de formation nationaux. Ces profils, qui se présentent comme des synthèses des systèmes en vigueur, visent d'une part à améliorer la base d'information comparée des pays d'Europe centrale et orientale, et d'autre part à fournir aux donateurs un complément d'information sur les structures et les systèmes de formation en place dans les différents pays.

Les profils s'efforcent de donner un tableau d'ensemble de la formation dans chacun des pays participant au projet. Ils couvrent les aspects organisationnels de la formation, notamment le nombre et le statut légal des instituts de formation ainsi que leur financement, y compris les financements non budgétisés provenant notamment de la communauté des donateurs. Ils fournissent par ailleurs une information sur le statut des formateurs, les caractéristiques des formations et leur contenu.

Dans ces profils, on s'est intéressé en particulier à la question de savoir si la formation était essentiellement induite par la demande ou par l'offre. On y vérifie donc si des méthodes et des techniques d'évaluation des besoins et des formations ont été prévues et sont effectivement appliquées.

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ne disposent pas encore pour leur fonction publique d'un système de formation pleinement élaboré et n'en sont encore qu'au stade de l'élaboration d'un tel système; les profils couvrent donc également les développements futurs envisagés.

Les profils de formation sont précédés par un chapitre dans lequel on relève un certain nombre de questions-clés en matière de formation à la fonction publique. Ce chapitre de synthèse a été élaboré par le professeur J.J. Hesse, Nuffield College, Université d'Oxford et le Centre européen de politique administrative et publique comparée, à Berlin.

Ce rapport paraît sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

SIGMA-OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org
[http : //www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

NOTE DE SYNTHÈSE

La mise en place d'une fonction publique compétente et efficace est soumise à un certain nombre de conditions préalables telles que l'existence d'une structure juridique de base, une volonté politique franche et un système de gestion global des ressources humaines, dans le contexte d'une stratégie de réforme d'ensemble. Les fonctionnaires devront, pour se conformer à ces conditions préalables et réaliser les changements nécessaires, acquérir des qualifications et des compétences complémentaires. Il est par conséquent essentiel de pouvoir disposer de moyens de formation de qualité et adaptés à ces nouveaux besoins.

La réforme du secteur public dans son ensemble ne pourra être couronnée de succès que si elle est soutenue par une politique de formation au service public qui soit globale et continue. D'elle dépendra la capacité des fonctionnaires à faire face aux difficultés que soulève la mise en place des réformes. L'analyse des points forts et des faiblesses des systèmes de formation, présentée dans cette publication, dégage un certain nombre de repères pour la création d'un tel système.

Les efforts de formation réalisés au lendemain de l'effondrement des régimes communistes avaient plus une valeur expérimentale que celle d'actions systématiques. La nécessité d'introduire de la cohérence et de l'homogénéité dans la formation du secteur public a justifié, dans la majorité des cas, la création d'un organisme coordonnateur institutionnel, qui pouvait être un ministère. L'étape suivante dans la mise en place de moyens de formation de la fonction publique — qui doit encore être franchie dans bien des pays — pourrait consister en l'établissement de cette formation sous la forme d'une école spécialisée en questions administratives ou dans l'ensemble des questions qui se rapportent au gouvernement. Il pourrait également consister en l'établissement d'un marché de formation. Le développement plus poussé d'un système étatique de formation global et cohérent de la fonction publique exige l'affectation à ce poste de moyens financiers plus importants.

La conclusion d'alliances joue un rôle important dans la formation dans la mesure où une fonction publique isolée ne sera pas en mesure de réagir aux sollicitations du domaine social, politique ou économique. Les stratégies de conclusion d'alliances impliquent la volonté d'apprendre du secteur privé, l'exploitation de partenariats public-privé pour un avantage réciproque, l'amélioration de la compétence requise pour les activités de formation, l'appel à des experts étrangers et la collaboration avec les organisations internationales.

Il conviendrait de conférer une priorité plus grande à la formation dans le secteur public et, au niveau international, l'objectif à atteindre devrait être celui de l'adoption des "meilleures pratiques" repérées sans souci de frontières.

La présente publication contient les profils des systèmes de formation des fonctionnaires pour l'Albanie, la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. L'idée directrice qui a conduit à la publication des profils par pays était de proposer une description de la situation actuelle en matière de formation au service public, en faisant ressortir les éléments relatifs à l'organisation, à la gestion et au contenu des programmes. Pour faciliter les études comparées, chaque profil est établi de la même manière. Après une introduction, donnant quelques

informations sur le système de formation avant les changements politiques, chaque profil contient des renseignements sur les sujets suivants :

- Objectifs de la formation : En existe-t-il ? Si c'est le cas, quels sont les objectifs fixés par le gouvernement pour donner une formation au personnel du service public ?
- Contexte juridique : Le fonctionnaire a-t-il le droit et l'obligation de recevoir une formation, et cette formation est-elle liée d'une manière ou d'une autre au développement de sa carrière ?
- Financement : Comment les affectations budgétaires pour la formation sont-elles établies, et quelle est l'institution bénéficiaire du budget de formation ?
- Institutions et Statut légal : Quelles sont les institutions de formation existantes. Sont-elles des organismes indépendants, publics ou privés ? Sont-elles rattachées à un ministère ou à une université ?
- Personnel enseignant : Les institutions de formation ont-elles surtout recours à des praticiens, et/ou disposent-elles d'un corps enseignant permanent ?
- Evaluation des besoins et contenus de la formation : Quelles sont les méthodes en usage pour l'évaluation des besoins, et quelles sont les matières enseignées, y compris les priorités éventuelles ?
- Groupes-cibles : La formation est-elle uniquement donnée aux cadres ou est-elle également donnée aux catégories subordonnées ?
- Méthodes de formation : Quelles sont les méthodes de formation utilisées par l'institution, et existe-t-il des programmes spécifiques pour l'entrée en fonction et pour l'adaptation des fonctionnaires à de nouvelles tâches ?
- Préparation des programmes de formation : Utilise-t-on des méthodes et/ou des techniques pour faire en sorte que les programmes de formation soient conformes à la demande ?

En outre, les profils par pays offrent des informations sur les modifications envisagées et sur les évolutions programmées dans les systèmes de formation nationaux.

Cette publication reflète la situation existante au printemps 1996. Les évolutions survenues depuis n'ont malheureusement pas pu être incluses ; par contre, il est envisagé de publier des mises à jour sur ces informations sur le site Internet de SIGMA. Les analyses des systèmes de formation présentées dans cette publication restent néanmoins pertinentes en tant que repères pour la création d'un tel système.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA	2
PRÉFACE	3
AVANT-PROPOS	3
NOTE DE SYNTHÈSE	5
FORMATION ET RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC : LE CAS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE.....	13
1. État du processus de réforme	13
2. Pourquoi une politique du personnel ?	15
3. Une formation pour le secteur public	16
4. S'inspirer d'autres modèles ?	18
5. Présupposés d'un développement du service public	19
6. Les modalités de formation.....	20
7. La formation au service public : étapes du développement	22
8. La recherche d'alliances	23
9. Formation et réforme du secteur public	25
10. Vue d'ensemble	26
PROFIL DE FORMATION <i>ALBANIE</i>	27
1. Introduction.....	28
2. Objectifs de la formation	30
3. Cadre juridique.....	31
4. Financement.....	31
5. Organismes de formation et statut juridique.....	32
6. Personnel enseignant	33
7. Évaluation des besoins de formation et contenu de la formation.....	34
8. Groupes cibles.....	35
9. Modalités de la formation	35
10. Élaboration des programmes de formation	36
11. Évaluation	37
12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation	37
13. Repérage des problèmes relatifs à la formation	38
14. Conclusions.....	39
ANNEXE 1. CHOIX D'ARTICLES EXTRAITS DU TEXTE DE LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE ALBANAISE	40

ANNEXE 2. L'ADMINISTRATION ET LA FONCTION PUBLIQUES EN ALBANIE : QUELQUES DÉFINITIONS	43
ANNEXE 3. PLAN DE TRAVAIL DU DÉPARTEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR 1996	44
PROFIL DE FORMATION <i>BULGARIE</i>	49
1. Introduction.....	50
2. Objectifs de la formation	54
3. Cadre juridique.....	54
4. Financement.....	54
5. Organismes de formation et statut juridique.....	55
6. Personnel enseignant	57
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation	57
8. Groupes cibles.....	58
9. Modalités de la formation	59
10. Élaboration des programmes de formation	60
11. Évaluation	60
12. Repérage des problèmes relatifs à la formation	60
ANNEXE 1. DIVISION TERRITORIALE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	61
ANNEXE 2. PROGRAMMES ACTUELS DE FORMATION POUR LES FONCTIONNAIRES BULGARES.....	62
ANNEXE 3. UNIVERSITÉ D'ÉCONOMIE NATIONALE ET MONDIALE : INSTITUT D'ÉTUDES DE 3° CYCLE	63
PROFIL DE FORMATION <i>HONGRIE</i>	65
1. Introduction.....	66
2. Objectifs de la formation	67
3. Cadre juridique.....	68
4. Financement.....	69
5. Organismes de formation et statut juridique.....	70
6. Personnel enseignant	72
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation	73
8. Groupes cibles.....	74
9. Modalités de la formation	74
10. Élaboration des programmes de formation	75
11. Évaluation	76
12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	76
13. Repérage des problèmes relatifs à la formation	77
14. Conclusions.....	78
ANNEXE 1. EXEMPLES DE FORMATION BÉNÉFICIAINT D'UNE AIDE INTERNATIONALE	79
PROFIL DE FORMATION <i>LETTONIE</i>	80
1. Introduction.....	81
2. Objectifs de la formation	81
3. Cadre juridique.....	83

4. Financement et modalités de la formation.....	85
5. Organismes de formation et statut juridique.....	88
6. Personnel enseignant.....	89
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation.....	90
8. Groupes cibles.....	92
9. Élaboration des programmes de formation.....	93
10. Évaluation.....	93
11. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	94
12. Repérage des problèmes relatifs à la formation.....	94
13. Conclusions.....	95
ANNEXE 1. GRANDS INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.....	96
ANNEXE 2. DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE.....	97
ANNEXE 3. LES GRANDS CENTRES DE FORMATION.....	101
ANNEXE 4. DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE RELATIVES AUX GROUPES CIBLES DE LA FORMATION ET À LA COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN LETTONIE.....	102
ANNEXE 5. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE CRÉATION D'UNE CATÉGORIE DE FONCTIONNAIRES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LA LETTONIE.....	105
PROFIL DE FORMATION <i>LITUANIE</i>	106
1. Introduction.....	107
2. Objectifs de la formation.....	108
3. Cadre juridique.....	110
4. Financement.....	112
5. Organismes de formation et statut juridique.....	113
6. Personnel enseignant.....	122
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation.....	123
8. Groupes cibles.....	123
9. Modalités de la formation.....	124
10. Élaboration des programmes de formation.....	124
11. Évaluation.....	124
12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	125
14. Conclusions.....	125
PROFIL DE FORMATION <i>POLOGNE</i>	126
1. Introduction.....	127
2. Objectifs de la formation.....	129
3. Cadre juridique.....	131
4. Financement.....	131
5. Organismes de formation et statut juridique.....	133
6. Personnel enseignant.....	138
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation.....	138
8. Groupes cibles.....	141
9. Élaboration des programmes de formation.....	142
10. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	143

ANNEXE 1. LE SYSTÈME DE FORMATION DANS LE DOMAINE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE.....	145
PROFIL DE FORMATION <i>ROUMANIE</i>	147
1. Introduction.....	148
2. Objectifs de la formation	151
3. Cadre juridique.....	153
4. Financement.....	154
5. Organismes de formation et statut juridique.....	155
6. Personnel enseignant	158
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation	159
8. Groupes cibles.....	161
9. Modalités de la formation	162
10. Élaboration des programmes de formation	163
11. Évaluation	164
12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	165
13. Repérage des problèmes relatifs à la formation	166
14. Conclusions.....	167
ANNEXE 1. LA SITUATION DE L'ENSEIGNEMENT EN 1993	169
ANNEXE 2. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ À TOUS LES NIVEAUX	170
ANNEXE 3. STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	171
ANNEXE 4. PRINCIPAUX ARTICLES JURIDIQUES CONCERNANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE L'ÉTAT	172
ANNEXE 5. LE SYSTÈME DE FORMATION AVANT LA TRANSITION	174
ANNEXE 6. LES SERVICES PUBLICS.....	175
ANNEXE 7. CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE PAR MINISTÈRE.....	177
ANNEXE 8. L'EMBAUCHE PAR SECTEUR ÉCONOMIQUE EN 1993	178
ANNEXE 9. LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	179
ANNEXE 10. ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PUBLICS OU PRIVÉS AYANT LE MOT <i>ADMINISTRATION</i> DANS LEUR INTITULE	180
ANNEXE 11. RÉSEAU ACTUEL DE CENTRES DE FORMATION POUR PERSONNEL DES MINISTÈRES.....	181
ANNEXE 12. PRINCIPAUX ETABLISSEMENTS DE FORMATION PUBLICS OU PRIVÉS COOPERANT AVEC LES MINISTÈRES CONCERNÉS	183
ANNEXE 13. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE PAR TYPE EN 1993-94	184

ANNEXE 14. PROGRAMMES DE L'ECOLE NATIONALE DE SCIENCES POLITIQUES ET D'ADMINISTRATION ET DU CENTRE DE FORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE BUCHAREST	185
PROFIL DE FORMATION <i>RÉPUBLIQUE SLOVAQUE</i>	188
1. Introduction.....	189
2. Objectifs de la formation	189
3. Cadre juridique.....	190
4. Financement.....	191
5. Organismes de formation et statut juridique.....	191
6. Personnel enseignant	194
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation	194
8. Groupes cibles.....	195
9. Modalités de la formation	196
10. Élaboration des programmes de formation	196
11. Évaluation	197
12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	197
13. Repérage des problèmes relatifs à la formation	198
14. Conclusions.....	199
ANNEXE 1. DISTRIBUTION DES AGENTS DE L'ETAT.....	201
ANNEXE 2. STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	202
ANNEXE 3. STRUCTURE SIMPLIFIÉE DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ETAT	203
ANNEXE 4. DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 176.....	204
ANNEXE 5. L'ENSEIGNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE À L'UNIVERSITÉ.....	209
ANNEXE 6. FORMATION ORGANISÉE PAR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	210
PROFIL DE FORMATION <i>RÉPUBLIQUE TCHÈQUE</i>	216
1. Introduction.....	217
2. Objectifs de la formation	219
3. Cadre juridique.....	220
4. Financement.....	220
5. Organismes de formation et statut juridique.....	221
6. Personnel enseignant	222
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation	223
8. Groupes cibles.....	223
9. Modalités de la formation	224
10. Élaboration des programmes de formation	224
11. Évaluation	224
12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation.....	225
13. Repérage des problèmes relatifs à la formation	225
14. Conclusions.....	226
ANNEXE 1. ORGANISMES DE FORMATION DES MINISTÈRES	227
ANNEXE 2. UNIVERSITÉS ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.	233

PROFIL DE FORMATION <i>SLOVÉNIE</i>	235
1. Introduction.....	236
2. Objectifs de la formation	239
3. Cadre juridique.....	241
4. Financement.....	242
5. Organismes de formation et statut juridique.....	243
6. Personnel enseignant	251
7. Évaluation des besoins et contenu de la formation	252
8. Groupes cibles	253
9. Modalités de la formation	253
10. Élaboration et évaluation des programmes de formation	254
11. Réformes envisagées et développements ultérieurs du système de formation.....	255
12. Repérage des problèmes relatifs à la formation et conclusions.....	256
ANNEXE 1. DESCRIPTION DES ENSEIGNEMENTS : PROJET SLOVÉNO-HELVÉTIQUE MASTER	258

FORMATION ET RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC : LE CAS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

1. État du processus de réforme

L'action visant à améliorer la qualité du service public par le biais d'une formation initiale et d'une formation continue doit être replacée dans le contexte plus large d'une réforme du secteur public. Dans le cas de l'Europe centrale et orientale, les réformateurs ont obtenu des succès importants dans leur lutte contre les attitudes hostiles à l'Etat, compréhensibles mais toujours dommageables, en mettant l'accent sur la contribution positive d'un secteur public modernisé, au bon fonctionnement d'une économie de marché. Dans un tel contexte, on admet la nécessité d'une approche globale de la réforme. Ce qui veut dire que les tâches, les structures organisationnelles, les procédures administratives et les problèmes de personnel ne doivent pas être envisagés de manière isolée. Cela signifie également que l'on doit obligatoirement prendre en compte les relations ou interdépendances horizontales, mais surtout verticales, entre les échelons de l'administration. On comprend par là que les conditions dans lesquelles opère le secteur public en Europe centrale et orientale sont soumises à une évolution qui a rendu inévitables des ajustements à grande échelle.

Même si de toute évidence les organisations bureaucratiques sont capables d'absorber des 'chocs' extérieurs de grande amplitude sans avoir à procéder à des réformes de fond, le caractère unique du processus de transformation en Europe centrale et orientale remet en question certains des principes de base sur lesquels avait été édifié l'appareil administratif. Le secteur public est donc soumis à une énorme pression d'adaptation ; il est à la fois l'objet et le sujet de la réforme. L'action réformatrice doit certes s'efforcer d'instaurer la stabilité, la fiabilité et la continuité au sein du système administratif, mais d'un autre côté elle ne doit pas bloquer les révisions et modifications ultérieures, qui deviendront un jour nécessaires compte tenu de l'évolution constante de l'environnement. Il faut donc que la stabilité s'allie à la flexibilité, la fiabilité à l'ouverture, la continuité à l'adaptabilité. Dans de telles conditions, il faut faire preuve de prudence lorsqu'on propose tel ou tel aménagement au niveau des institutions, des procédures ou du personnel, voire une approche élaborée de la gestion publique.

Lorsque l'on considère les étapes du développement, on peut toutefois identifier des tendances ou des stades qui sont communs aux processus de réforme dans les pays d'Europe centrale et orientale :

Durant la phase initiale de *transformation*, l'ancien ordre juridique, politique, social et économique s'est irrémédiablement effondré et de nouvelles structures ont été mises en place. Cette phase de transformation présente notamment les caractéristiques suivantes : émergence d'un système pluripartite ; élections régulières au niveau national, régional et local ; réorganisation des institutions du secteur public, parfois assimilable à une refonte complète de l'appareil d'Etat ; élaboration et mise en oeuvre partielle de programmes de réformes économiques parfois très radicaux ; débats constitutionnels approfondis et parfois houleux. En dépit du caractère très ambitieux de ces développements, les résultats étaient irréguliers et parfois fragmentaires. Les attitudes électorales instables, les coalitions fragiles et les conflits de pouvoir non résolus entre les organismes gouvernementaux étaient monnaie courante, au même titre que les débats

constitutionnels sans lendemain, les programmes de privatisation incomplets et les dispositifs ou aménagements institutionnels éphémères.

A la phase de transformation initiale a succédé très progressivement ce que l'on pourrait appeler un processus de *consolidation*, au cours duquel la stabilité politique accrue a permis une approche plus systématique de la désétatisation, de la privatisation et de l'instauration d'une économie de marché. Même si la frontière entre l'exécutif et le législatif ou le domaine politique et le domaine administratif restait floue et si les problèmes constitutionnels demeuraient en suspens, les programmes de développement économique ont donné des premiers résultats encourageants. Le comportement électoral moins erratique est venu conforter la continuité espérée, dont il s'avère qu'elle est indispensable pour stimuler et soutenir l'investissement dans le secteur privé ; il a également facilité une approche plus rationnelle de l'évaluation et de la réforme du secteur public. Dès l'instant où les méthodes 'coup de poing' ont perdu de leur attrait, l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies décisives et plus précises est devenue la règle.

Cette même stabilité a, en outre favorisé une approche visant à tout le moins le moyen terme, de préférence aux mesures *ad hoc* ; grâce à cela — et à une prise de conscience plus ciblée des problèmes — on en est arrivé à la troisième phase, celle de la *modernisation*. La nécessité de revoir le dispositif institutionnel et de rechercher la «meilleure pratique», motivée surtout par le besoin de consolider l'action politique, est une des caractéristiques de cette phase. Les problèmes non résolus et l'apparition de carences nouvelles ont fini par inciter à une redéfinition du secteur public, de son champ d'action, de son rôle et de son habillage institutionnel. On se rendait compte qu'à long terme la mise en place d'une économie de marché et la privatisation ne donneraient les résultats escomptés que si elles s'appuyaient sur un cadre juridique contraignant assorti du dispositif de sécurité indispensable avec ses contrôles et ses équilibres et que si elles étaient soutenues, régulées et contrôlées par un secteur public efficient et responsable.

Mais l'expérience a prouvé que la réorganisation du gouvernement central et la répartition fonctionnelle et territoriale des compétences constituaient de toute évidence une tâche ardue. Venait se greffer là-dessus le problème posé par la rotation fréquente des personnels, liée d'un côté à l'attrait grandissant des emplois du secteur privé, de l'autre à la pratique usuelle des gouvernements nouvellement en place qui procédaient au remplacement de larges secteurs de l'encadrement dans l'administration publique. Dans certains cas, les problèmes constitutionnels non résolus évoqués ci-dessus continuaient de freiner le processus de modernisation.

Le processus de réforme du secteur public a connu une quatrième phase, qui recoupe partiellement la précédente, à savoir une phase *d'adaptation* aux niveaux plus hauts de performance du secteur public, comparables à ceux qu'on peut observer dans un environnement occidental, ainsi qu'aux pressions que provoque la préparation à l'adhésion à l'Union européenne. Sur les onze pays bénéficiaires du Programme SIGMA, dix ont présenté leur candidature d'adhésion auprès de la Commission et ont déjà conclu des conventions d'association. Le dernier s'oriente aussi vers l'adhésion. Les capacités administratives et les instruments juridiques (harmonisation législative) nécessaires pour s'aligner sur l'acquis européen nécessiteront de la part des pays candidats de très importants ajustements au niveau juridique, des institutions et des procédures. Compte tenu du fait que l'état d'avancement de ces travaux sera pour l'Union européenne l'un des facteurs déterminants de la décision d'ouverture de négociations formelles — qui devrait intervenir après la Conférence intergouvernementale —, ce processus d'adaptation est considéré par les pays intéressés comme l'une de leurs grandes priorités.

Une telle distinction entre ces trois phases ou étapes de la transformation consolidation, modernisation et adaptation, présente, il faut bien en convenir, un caractère artificiel dès l'instant où elle s'applique à onze pays extrêmement différents. La succession des étapes ne doit pas non plus donner l'impression d'une suite 'logique', d'une continuité dans le temps, et encore moins d'une expérience uniforme au sein des pays

bénéficiaires du Programme SIGMA. Ces étapes ne doivent pas non plus être seulement associées aux processus de développement respectifs ; dans chaque cas, elles sont la résultante de l'interaction de paramètres différents tels que l'héritage du passé, des traditions administratives et bien entendu des cultures différentes. Il faut y voir en fait des catégories très larges permettant de classer les onze pays. Dans la mesure où les pays les plus avancés ont effectivement connu ce processus de développement caractéristique, les quatre phases peuvent être considérées comme une hypothèse de travail conforme aux connaissances actuelles sur le processus de réforme et ses éléments. Mais on aurait tort de parler d'une convergence des systèmes d'administration publique et encore moins d'une convergence globale. Compte tenu toutefois du nombre des similarités notables que l'on constate dans les problèmes internes et externes auxquels est confrontée l'administration publique en Europe centrale et orientale — mais aussi en Europe occidentale — il semble parfaitement légitime que les organisations internationales apportent leur concours au processus de réforme.

2. Pourquoi une politique du personnel ?

Quelle que soit la phase à laquelle on ait à faire, l'élaboration et surtout la mise en oeuvre des politiques de réforme — qu'elles soient actives ou réactives — exige expertise et implication de la part du service public. Qu'elle porte sur les structures ou sur les procédures, la réforme administrative est tributaire en fin de compte des changements et des innovations, simultanés ou antérieurs, au sein de la fonction publique. Mais il semble que l'approche adoptée par la plupart des pays ignore cette interdépendance. L'action de réforme a été centrée jusqu'ici sur la transformation du dispositif juridique, sur l'adaptation du cadre institutionnel aux besoins et aux exigences d'un environnement en pleine mutation, et sur la suppression du contrôle et des interférences de l'Etat dont souffraient les anciennes économies à planification centralisée. Il semble que le développement du 'capital humain' dans le secteur public ait joué un rôle négligeable dans le processus et ce n'est que récemment que l'on a pris conscience du fait que le personnel est un élément décisif de la réforme et un facteur longtemps méconnu de freinage des réformes.

Il ne s'agit pas ici, bien entendu, de suggérer que l'on a laissé les politiques du personnel d'avant 1989 suivre leur cours. Mais pour l'essentiel la seule stratégie appliquée avec 'succès' a consisté à démettre les cadres qui s'étaient compromis avec le régime précédent dans l'exercice de leurs responsabilités. Compte tenu de l'expérience récente d'une administration publique soumise à un contrôle idéologique, on comprend qu'on ait d'abord voulu "redorer le blason" de l'administration publique, mais on voit également que l'absence presque totale de mesures positives en matière de politique du personnel se révèle actuellement contreproductive. Dans la majorité des systèmes d'administration publique envisagés ici, on ne peut pas parler pour l'instant de politique du personnel (dans l'acception pleine et entière du terme).

Si l'on veut analyser les problèmes de personnel auxquels sont confrontés les pays bénéficiaires du Programme SIGMA, il n'est peut-être pas inutile de distinguer entre les enjeux *quantitatifs* et *qualitatifs*. Dans le premier cas, c'est la nécessité d'une réduction de l'effectif global des agents de l'Etat qui est visée. Mais contrairement à ce que l'on imagine parfois, le problème ne concerne pas nécessairement le nombre des fonctionnaires des administrations centrales ou locales. Sous le régime précédent, le gros des emplois publics se concentrait dans ce que l'on appelait le secteur socialisé de l'économie, qui comprenait (outre les instances de l'administration centrale et locale) les organisations sociales et politiques, les syndicats et surtout les entreprises du secteur public. Le mouvement de privatisation des dernières années a en l'occurrence réduit de manière significative la charge financière incombant à l'Etat. Le coût social inévitable de ces licenciements est variable ; il dépend du climat économique global et de la capacité du secteur privé à absorber la main d'oeuvre ainsi remise sur le marché.

Le second sujet de préoccupation — moins évident, mais tout aussi important — concerne la qualité du personnel dans les grandes administrations nationales et locales. La politique du personnel se heurte à la pénurie de personnel qualifié, mais également à la grille des rémunérations, qui n'incite guère à la performance, et au hiatus entre les compétences existantes et les compétences requises. Ces facteurs s'ajoutent à l'incertitude généralisée concernant le statut légal des agents de la fonction publique et engendrent le cercle vicieux de l'instabilité, de la déqualification et de la démotivation.

L'instabilité est liée au caractère erratique de la performance administrative et de la mise en oeuvre des politiques, résultant des écarts en matière de qualification et de l'instabilité exceptionnelle du personnel, deux facteurs qui se sont révélés particulièrement préjudiciables dans le contexte d'une réforme qui exige de la continuité.

La *déqualification* est liée au fait que le secteur privé tend à attirer les agents les plus qualifiés de l'administration publique. Parmi les pays considérés, nombreux sont ceux dans lesquels on constate un phénomène de "sélection négative" au sein de la fonction publique.

La *démotivation* s'explique, elle, par l'impact des facteurs susnommés sur les agents qui restent dans la fonction publique. Leur désillusion est accrue par le fait que les contraintes budgétaires (imposées notamment par les règles du Fonds Monétaire International) se traduisent généralement par une révision à la baisse des rémunérations du secteur public. Même si le phénomène se manifeste également au sein des systèmes occidentaux d'administration publique, les agents y bénéficient d'une certaine protection, ou du moins les changements de situation y sont amortis par un certain nombre de dispositifs régulateurs.

On prend de plus en plus conscience du fait que les effets combinés de ces trois phénomènes ne touchent pas uniquement le fonctionnement interne du service public. La qualité de sa 'production' en est également affectée de manière négative, par le biais des mesures réglementaires et interventionnistes adoptées pour stabiliser la société et gérer la transformation économique. Les problèmes de qualité au sein du secteur public jouent naturellement un rôle de frein, y compris pour des aspects du programme de réforme qui en sont en apparence très éloignés.

3. Une formation pour le secteur public

Pour remédier à ces carences, il conviendrait d'adopter toute une série de mesures, avec notamment la mise en place d'un cadre juridique et d'un dispositif financier susceptible d'accroître par rapport au secteur privé l'attrait d'un emploi dans le secteur public. Le recrutement et la rétention d'un personnel hautement qualifié ne seront pas suffisants en eux-mêmes pour permettre à l'administration publique de relever les défis auxquels elle est confrontée dans un environnement fortement évolutif. Si l'on veut assurer la nécessaire souplesse d'adaptation du service public, il conviendra de mettre à jour en permanence les savoir et savoir-faire de ses agents en fonction de la stratégie formulée et mise en oeuvre. Il va de soi que la formation ne représente qu'un des volets de la politique du personnel, mais dans une période de transformation, de consolidation et surtout de modernisation administratives, elle joue un rôle-clé à plusieurs égards. Elle consiste à :

Créer la capacité de gouverner. De manière générale, la formation — ou bien l'absence de formation — retentit sur toute une série d'actions politiques. Il va de soi que même extrêmement capable un homme politique ne saurait traduire son programme dans les faits s'il ne peut pas s'appuyer sur une administration qualifiée et motivées. Si celle-ci fait défaut, les programmes publics en restent au niveau des déclarations

d'intention, ce qui, comme on l'a vu trop souvent, est préjudiciable à l'image que l'opinion publique a du système politique dans son ensemble.

Assurer le succès des politiques de réforme. On considère généralement que les réformes de soutien à la transition à l'économie de marché sont vouées à l'échec si elles ne s'appuient pas sur un dispositif légal adéquat et si les présupposés institutionnels nécessaires à leur mise en oeuvre ne sont pas en place. C'est ici que la qualité du personnel du secteur public joue encore un rôle décisif. On peut dire en simplifiant qu'en l'absence de fonctionnaires capables d'élaborer, d'appliquer et de contrôler le dispositif juridique — y compris les projets de loi — les politiques de privatisation et de transition à l'économie de marché n'obtiendront pas de bons résultats en termes de développement économique et que les coûts sociaux liés à la transformation d'une économie planifiée socialiste en une économie de marché seront probablement plus élevés qu'il n'est nécessaire. En outre, l'appareil d'Etat ne sera pas en mesure de contrôler les effets négatifs de la transformation rapide en lançant des programmes de soutien, notamment dans le domaine de la politique sociale, de la protection de l'environnement, de la législation antitrust et de la prévention de la corruption.

Instaurer la stabilité, la cohérence et l'adaptabilité. Seule une fonction publique suffisamment formée est en mesure d'assurer l'application uniforme des règles et règlements administratifs dans le temps et dans l'espace, ce qui est un facteur important non seulement pour assurer la confiance de l'opinion dans le système politique, mais encore pour répondre aux attentes de l'entreprise, favorisant ainsi les décisions d'investir. Compte tenu de la rapidité des changements, la capacité d'adaptation de l'administration publique est, on l'a vu, un élément tout aussi important. Là encore, un personnel bien formé est indispensable. Il n'est pas superflu de rappeler que les nécessaires adaptations ne se feront que si quelqu'un se charge des "travaux d'adaptation", sans parler des idées novatrices et des projets de loi.

Assurer la continuité. On parle souvent de la nécessaire continuité du service public dans le cadre des institutions et du droit, considérés comme des présupposés du développement social, mais il faut aller plus loin et prendre aussi en compte le personnel. Ce n'est que dans la mesure où ce dernier facteur sera aussi stable dans le temps que les deux autres que l'élaboration des politiques et leur mise en oeuvre pourra servir de base à la légitimisation et à l'acceptation du système dans son ensemble. La rotation et les fluctuations permanentes du personnel public déboucheront inévitablement sur une stratégie qui sera contreproductive à cet égard.

Préserver le 'bien commun'. Plus généralement, un personnel public bien formé et motivé contrebalance les effets déstructurants d'un comportement d'économie de marché trop expansionniste et trop égoïste. Même lorsqu'elles connaissent le succès, les économies de marché doivent admettre qu'elles ne pourront perdurer que si elles assurent les grandes missions publiques et la protection des valeurs communes. Il est tout aussi important de réinventer le domaine public que de privatiser et de mettre en place l'économie un marché, car ce dernier objectif ne sera atteint que si le corps social dans son ensemble s'y rallie.

Au total, la politique du personnel en général et la formation de la fonction publique en particulier peuvent être considérées comme des "variables de contexte" très importantes pour le processus de réforme que connaissent actuellement les pays bénéficiaires du Programme SIGMA.

4. S'inspirer d'autres modèles ?

Si l'on veut s'assurer les avantages évoqués ci-dessus, il convient d'élaborer une politique du personnel, et un programme de formation, qui soit conforme à l'approche globale adoptée vis-à-vis du secteur public. Les principes d'organisation et les procédures pratiques du 'centralisme démocratique' ont été presque totalement rejetées en 1989/90 et il ne faut pas s'étonner si les gouvernements d'Europe centrale et orientale se sont tournés vers les solutions adoptées par les pays de l'ouest dans leur recherche d'un modèle de service public adapté à leur situation.

Le premier de ces modèles peut être désigné comme une approche 'élitiste' : un exemple en est fourni par l'organisation du service public français et par la politique du personnel correspondante. Le caractère unitaire du système français est sous-tendu par une approche centralisée symbolisée par l'Ecole Nationale d'Administration (ENA). Les actions de formation (et les ressources mobilisées à cette fin) se concentrent sur un petit groupe de responsables très qualifiés, l'objectif étant notamment d'assurer une forte mobilité entre administrations et une approche globale de l'administration publique. Ce modèle élitiste est susceptible d'intéresser les pays d'Europe centrale et orientale dans la mesure où il est peu coûteux et facile à gérer et où il permet de concentrer l'aide étrangère, sous forme de ressources et d'expertise, plutôt que de la disperser.

Mais le modèle élitiste soulève une difficulté majeure, qui est bien perçue y compris dans les contextes occidentaux. Elle met en place "trop de chefs et pas assez d'Indiens". Comme on l'a vu plus haut, la cohérence, la globalité et la diligence dans l'application des réformes sont au moins aussi importantes qu'une élaboration de qualité des politiques. Le fait de concentrer la formation sur une élite va certainement poser un problème à des pays dans lesquels on ne peut pas encore attendre du système éducatif, scolaire ou universitaire, qu'il produise un nombre suffisant "d'Indiens". En outre, l'insertion et la répartition de ces élites ne sera pas sans provoquer d'importantes perturbations dans les mécanismes traditionnels. Les activités du secteur public s'accommodent mieux d'un dosage équilibré.

Le second modèle envisageable est la *variante anglo-saxonne*. L'approche «d'entreprise» défendue par les partisans de la Nouvelle gestion publique comporte une dimension de formation, ce qui n'a rien de surprenant. Les exigences de compétence sont susceptibles de créer un fort effet de synergie entre les activités de formation du secteur public et du secteur privé. Les organismes qui gouvernent et administrent ont alors à leur disposition un réservoir beaucoup plus important d'actifs potentiels, puisque l'accès à la fonction publique n'est plus lié à une compétence administrative spécifique. Mais on peut se demander si les systèmes s'inspirant de la Nouvelle gestion publique peuvent s'appliquer à une tradition d'Europe continentale dans laquelle les prérequis ne sont pas toujours réunis et sont susceptibles d'être rejetés en raison de leur logique intrinsèque. C'est là un point particulièrement sensible dans un contexte de transformation, car les systèmes fondés sur la Nouvelle gestion publique n'ont qu'une capacité limitée d'amortir l'impact d'un comportement de marché incontrôlé. Au mieux, on peut préconiser une amélioration des méthodes de gestion, car il paraît impossible d'adopter simplement les cultures administratives anglo-saxonnes.

Le troisième modèle à prendre en considération peut être désigné sous le terme d'*approche germanique*. On peut dire que sa base légaliste est particulièrement bien adaptée — compte tenu de la similarité des structures administratives — à l'administration publique d'Europe centrale et orientale (au sens du «cas le plus semblable»). En ce qui concerne la formation à l'activité dans le secteur public, le modèle s'appuie sur une élite à formation essentiellement juridique, assistée de cadres moyens et d'échelons subalternes ayant reçu une formation très complète, avant et pendant le service. Le système transparent de rémunération, l'évolution de carrière rigide et la titularisation qui caractérisent le modèle germanique facilitent le

recrutement et la rétention et obvient au risque de fuite des compétences. Mais outre que l'introduction d'un tel système serait d'un coût prohibitif, il convient avant de se décider pour cette approche de bien voir qu'on prend de plus en plus conscience y compris en Allemagne du fait que l'approche légaliste présente des dysfonctionnements et appelle des ajustements dans de nombreux secteurs. Ce n'est pas donc obligatoirement le meilleur modèle de développement du secteur public pour les pays d'Europe centrale et orientale.

Les difficultés de ces trois modèles sont aggravées du fait qu'ils sont 'vendus' par des consultants et des conseillers étrangers. Les produits, qui varient selon la culture administrative d'où proviennent les conseils, sont proposés "tout faits" ; leur date de péremption est souvent dépassée et ils sont rarement adaptés aux besoins réels. Il ne faudrait cependant pas en conclure que les points forts et les points faibles respectifs de ces modèles doivent être ignorés du processus de réforme du secteur public en Europe centrale et orientale. Mais compte tenu du fait qu'ils correspondent à des contextes très différents et qu'ils sont eux-mêmes contestés, les pays concernés devraient procéder à une analyse de l'offre et de la demande prenant en compte leur situation nationale, leurs besoins, et leurs traditions propres, ainsi que leur culture et leurs traditions administratives.

Le fait que les pays d'Europe centrale et orientale seraient mal inspirés d'adopter des modèles occidentaux sans les ajustements qui s'imposent doit cependant être considéré comme une chance extraordinaire pour ces administrations publiques. Une chance leur est donnée d'innover, car actuellement on procède dans le monde entier à un bilan critique du secteur public. Ayant la possibilité de repartir "pratiquement à zéro", ces démocraties encore jeunes sont en mesure d'élaborer un service public d'un type nouveau et de lui donner un nouvel environnement éthique. N'étant pas prises au même degré que de nombreux systèmes occidentaux dans le réseau de groupes d'intérêts puissants et de contraintes institutionnelles, elles sont plus à même de mettre en place un "noyau dur", qui n'ont pas la prétention de l'universalité, leur permettant de mettre en place les mesures réglementaires et interventionnistes les plus indispensables.

5. Présupposés d'un développement du service public

La mise en place d'un service public efficient et efficace dépend d'un certain nombre de conditions contextuelles qui doivent obligatoirement être remplies si l'on ne veut pas que les mesures de réforme soient totalement inopérantes.

La plus élémentaire, mais aussi la plus fondamentale est la définition de ce que l'on pourrait appeler un *minimum juridique*. En l'absence d'un cadre juridique, fourni par exemple par une loi d'ensemble sur la fonction publique, il ne sera pas possible d'attirer une élite dans la fonction publique. La confiance, qui est un élément particulièrement important pour les orientations de carrière pendant le processus de transformation et de modernisation, ne s'obtiendra que dans la mesure où les droits et les obligations des personnels seront garantis et rendus opposables. La flexibilité, qui était sans doute de mise au cours des premiers stades de la réforme de la machine gouvernementale, constitue désormais un obstacle au développement de la fiabilité et de l'expertise que requièrent la modernisation et l'adaptation.

La réforme du secteur public exige, outre la confiance — susceptible d'être créée par le biais du "minimum juridique" —, un large soutien politique et une volonté politique de voir cette action aboutir. Il est essentiel que les dirigeants et l'opinion reconnaissent l'importance d'un service public solide, efficient et transparent pour assurer une gestion démocratique, donner une légitimité au secteur public et par là-même augmenter le prestige social de la fonction publique. Là encore, le discrédit de l'appareil d'Etat que l'on a connu dans le passé donne à penser qu'il convient de faire un effort particulier sur ce point si l'on veut attirer dans la fonction publique un personnel qualifié.

Si l'on veut que les gens soient motivés pour travailler dans le secteur public et s'impliquer dans leur tâche à long terme, il faut mettre en place un *système de carrières*. Seuls des profils de poste précis, des exigences de qualification officielles et des perspectives de promotion rendues calculables par le respect du principe de l'égalité de traitement et une évaluation des performances permettront l'établissement de plans de carrière indispensables pour augmenter l'attrait d'une insertion durable dans la fonction publique. La transparence des structures de rémunération et la possibilité d'obtenir une prime aux résultats complètent la liste des incitations dont l'utilisation combinée contribuera de manière significative à obtenir le niveau de qualité et de continuité que l'on souhaite pour le service public. C'est dans ce contexte que les modèles tirés de l'expérience des pays occidentaux peuvent être utiles, fut-ce en les réfutant plus qu'en les imitant. C'est ainsi que la mise en oeuvre couronnée de succès d'un système de carrière défini dans ces conditions peut faire des nouvelles démocraties des chefs de file plutôt que des imitateurs, dans les comparaisons internationales.

Il existe une quatrième condition préalable, de caractère plus ambitieux, à la mise en place d'un service public efficient et efficace : c'est l'intégration des actions de réforme particulières au sein d'une *stratégie réformatrice d'ensemble*. Il n'est pas sans doute pas envisageable — ni même souhaitable compte tenu des changements et des adaptations actuelles — de vouloir définir une fois pour toutes la taille, la forme et le montage organisationnel du secteur public. Mais plutôt que d'accepter la confusion et le chaos comme le résultat inévitable du processus de transformation, il vaut mieux chercher à définir à grands traits des objectifs à long terme, de manière que les mesures individuelles à concevoir et à prendre s'inscrivent dans un processus progressif et évolutif, mais cohérent.

Les conditions préalables ainsi définies intéressent particulièrement la formation en tant que composante de la réforme du secteur public. Plutôt que d'élaborer et de mettre en place isolément des actions de formation *ad hoc*, il est préférable d'intégrer l'action de formation au sein du dispositif législatif de la fonction publique et d'en faire à la fois un droit et un devoir ; de garantir la permanence de son financement ; de lier ses certifications au recrutement, à la promotion et finalement à la structure des rémunérations ; et d'harmoniser ses objectifs avec les objectifs globaux de la réforme du secteur public. C'est sur cette question du couplage que l'administration publique a encore un effort à faire en Europe centrale et orientale. Ce n'est qu'à cette condition que les effets de la formation ne partiront pas en fumée, mais permettront au contraire d'assurer les fonctions évoquées au point 3.

6. Les modalités de formation

Comme le montrent bien les rapports par pays, le débat relatif à l'organisation de la formation est centré sur la formation initiale et en cours de service, mais il prend également en compte l'éducation secondaire et supérieure.

Enseignement secondaire et supérieur. En ce qui concerne le niveau d'ensemble des ressources humaines susceptibles de travailler dans la fonction publique, le système scolaire et universitaire constitue bien entendu le facteur déterminant au sein des pays considérés ici. Même si ces secteurs échappent largement à la formation du secteur public proprement dite, l'expérience prouve que les pouvoirs publics ont intérêt à donner leur appui à l'introduction de matières relatives à l'administration (au secteur public) dans les programmes universitaires et à favoriser la mise en place des enseignements correspondants. Comme le prouvent abondamment les rapports, il existe des expériences prometteuses sur lesquelles on peut s'appuyer, encore qu'il faille se demander si les déclarations d'intention se traduisent effectivement par des engagements politiques et financiers durables visant à élargir la base de recrutement.

La formation préalable. Les candidats à un emploi de la fonction publique doivent bénéficier, avant leur recrutement et leur affectation, d'une formation initiale ou de pré-emploi les préparant à l'examen d'entrée. Cet examen doit être un concours se présentant sous la forme d'un test d'aptitude générale (sauf pour les secteurs les plus spécialisés de la fonction publique). L'investissement dans une formation spécialisée au stade du pré-emploi induirait sinon des différences de qualification, qui réduiraient la mobilité à un stade ultérieur. La préformation devra donc se centrer sur des compétences mesurables, susceptibles d'être évaluées à l'aide de tests standardisés portant sur la communication écrite et orale, l'aptitude à l'organisation et au travail de groupe, les langues, l'informatique de base et le comportement social, toutes compétences qui sont au moins aussi importantes dans un emploi public que peut l'être la connaissance de la législation spécifique. Le mode de formation initiale défendu ici est de type plutôt général et il implique donc, pour ce qui est de ses caractéristiques, des stages d'introduction à temps plein, avec un enseignement à la fois complet et succinct. Beaucoup de systèmes de formation d'Europe centrale et orientale mériteraient d'être plus standardisés.

Formation en cours de service. La formation continue des fonctionnaires répond à deux préoccupations distinctes. Il s'agit d'une part d'assurer et d'évaluer la progression individuelle des intéressés avant toute décision de promotion. Nous avons déjà insisté sur l'importance de cette formation et de l'évaluation correspondante au-delà d'une préparation individuelle à un nouveau poste. Il s'agit d'autre part de former les agents qui restent dans le même poste, ce qui est tout aussi important. Le processus actuel de modernisation et d'adaptation requiert une actualisation permanente des savoirs et des savoir-faires au sein de l'administration publique.

Compte tenu de la diversité des connaissances à transmettre à ces deux catégories d'agents, on ne saurait se prononcer pour une seule modalité de formation. Il existe toute une série d'activités valables qui peuvent être envisagées, avec notamment : stages courts ou longs, journées d'information, ateliers, voyages d'étude, visites, formations sur poste, congés formation rémunérés, programmes individuels, programmes d'échange, programmes résidents et consultations couplées à la formation. Mais il convient de sélectionner avec soin le format de chacune des actions envisagées. Les voyages d'étude et les visites d'experts étrangers assurant un séminaire ponctuel peuvent présenter un intérêt et justifier la coopération internationale, pourvu que les conditions et les mécanismes d'organisation en aient été définis de manière claire et précise. Sinon, on ne pourra en attendre qu'un seul 'bénéfice' : des déplacements touristiques dans les deux sens pour universitaires et experts. On peut envisager une journée d'information pour familiariser les intéressés avec les nouveaux dispositifs législatifs, même s'il est clair que l'adaptation de la base juridique et procédurale qu'implique l'adhésion à l'Union européenne exigera des formateurs et des formés un effort plus long. Actuellement, on ne recourt pas assez à la formule du détachement pour la formation en vue d'une promotion.

Les remarques qui précèdent ne doivent pas être interprétées comme des critiques déplacées adressées à des systèmes de formation en transition. La confusion que l'on observe en matière de choix de la modalité de la formation résulte souvent de difficultés financières et de chevauchements administratifs et n'a donc souvent rien à voir avec le programme lui-même. C'est pour cette raison — et pour d'autres, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail ultérieurement — qu'il serait sans doute souhaitable d'institutionnaliser un mécanisme de coordination pour la préformation et la formation en cours de service. Dans ce contexte, une école nationale d'administration pourrait prendre en charge à la fois la nécessaire standardisation des activités de formation à financement externe ou interne et la coordination des actions de formation en cours de service à financement interne ou externe. Le fait de relier entre eux les programmes de formation par le biais d'une entité unique aurait pour effet bénéfique de développer un esprit de corps au sommet comme au bas de la hiérarchie et de promouvoir la cohésion du service public par-delà les cloisonnements horizontaux et verticaux.

7. La formation au service public : étapes du développement

L'approche adoptée en matière de formation des fonctionnaires a connu un certain nombre d'évolutions en Europe centrale et orientale depuis 1989, ces évolutions étant assez comparables aux étapes de la réforme du secteur public dans son ensemble. Même si, dans la plupart des cas, le processus n'est pas achevé, les systèmes de formation examinés ici sont susceptibles d'être rangés dans l'une des catégories suivantes, sans qu'il y ait incompatibilité entre elles :

Après la chute du régime communiste, l'action de formation peut être définie comme une action *expérimentale*, plutôt que comme une action systématique fondée sur la demande et les besoins. La formation à l'emploi public avait été jusqu'alors inspirée par le parti ou du moins dominée par l'idéologie et le système de formation était discrédité aux yeux des fonctionnaires et de l'opinion publique. Sont venus s'y ajouter la réduction des activités du secteur public, les fluctuations institutionnelles, l'instabilité et le 'coup de torchon' politiques, tous éléments qui ont empêché qu'on substitue immédiatement aux pratiques de formation usuelles une politique globale complète. Il n'est donc pas surprenant que la formation à l'emploi public et au sein de la fonction publique n'ait pas été considérée comme prioritaire au lendemain de la tourmente politique. Les actions alors mises en place étaient pour la plupart à court terme et manquaient souvent de cohérence.

Si la première étape du développement de la formation à l'emploi public a été ainsi en quelque sorte induite par un "choc extérieur", on peut dire de la seconde qu'elle a été plutôt *induite par la demande*, l'urgence des besoins suscitant des réactions mieux ciblées et plus durables. Les changements auxquels on a procédé sur le plan juridique, organisationnel et procédural pendant la phase de transformation et de du secteur public ont provoqué une demande de fonctionnaires qualifiés. Mais la politique de formation adoptée, même si elle affichait une plus grande continuité, n'avait pas de visée structurée et correspondait à des réactions *ad hoc*. Cette phase se caractérise par une activité presque frénétique de création institutionnelle, débouchant sur une profusion de centres de formation publics ou privés qui se disputaient des ressources rares et dont l'offre de formation était souvent redondante.

Il était donc devenu nécessaire de mettre un peu de cohérence dans le système de formation à l'emploi public et cela s'est traduit dans la plupart des cas par une "focalisation" de l'action, et par la mise en place d'un ministère de coordination (le Ministère de l'Intérieur, généralement) ou de services nationaux spécialement créés à cet effet. Même si l'incidence sur les structures et les contenus de la formation n'a pas été immédiate, ces premières mesures prudentes d'institutionnalisation ont permis (ou vont permettre) une approche plus évolutive grâce à un recentrage sur les points importants tels que le financement, les prérequis en matière d'organisation, le personnel enseignant et le contenu de l'enseignement. Les réactions *ad hoc* à des besoins pressants peuvent désormais céder la place à un changement planifié.

La quatrième étape (que certains des pays examinés n'ont pas encore atteinte) implique une *large institutionnalisation* de la formation aux emplois publics, par le biais d'une école enseignant l'art d'administrer (et plus généralement de gouverner). Elle pourrait proposer des programmes débouchant sur l'examen d'entrée ou de promotion dans la fonction publique, coordonner les programmes de formation d'autres établissements et se prononcer sur l'accréditation des diplômes et certifications décernés par ces derniers. Cette fonction de coordination n'est envisageable qu'après la mise en place d'un système réglementaire destiné à éviter un cumul des rôles d'offreur et de demandeur, cumul permettant à l'école nationale de jouer sur les normes de niveau pour favoriser ses programmes par rapport à ceux des autres établissements. On peut également demander aux écoles d'administration d'organiser la coopération avec les donateurs étrangers et les organisations internationales et de procéder à une évaluation des besoins plus complète et plus systématique que celle qui est menée actuellement. Mais la prudence s'impose dans ce contexte. Une telle institutionnalisation de la formation aux emplois du secteur public risque de tomber

dans la routine et dans l'excès de bureaucratie, comme le montre même le cas des établissements allemands et français, pourtant fort prestigieux. On peut dire que ces établissements ont perdu de leur ascendant au sein de leurs systèmes administratifs respectifs en raison de leur caractère excessivement institutionnel, rigide et sclérosé et du fait qu'ils n'avaient pas à répondre de leurs activités. Là encore, les pays d'Europe centrale et orientale pourraient chercher à jouer un rôle de pionniers plutôt que de reproduire des exemples en apparence seulement solides.

Le passage de l'une quelconque de ces étapes à la suivante implique un engagement financier accru en faveur de la formation aux métiers du secteur public. Quelle que soit la place que l'on assigne à la formation dans le contexte plus large de la réforme du secteur public — et l'on a souligné ici l'importance de la première pour le succès de la seconde —, les coûts inhérents à la logique de mise en place, estimée ici souhaitable, sont trop souvent considérés comme prohibitifs. Il n'est certes pas question d'ignorer le problème des ressources, mais là n'est pas l'essentiel. L'important, c'est de lancer le processus évolutif conduisant à un système de formation complet et cohérent. Cela passe bien sûr par une certaine augmentation de la dotation budgétaire, mais on peut en l'occurrence procéder de manière souple, tout en continuant à bénéficier en permanence de l'aide étrangère. A moyen terme, on peut espérer que l'évaluation des besoins, la coordination et l'accréditation permettront d'éliminer les 'doublons' dans les formations, donc de réduire la charge financière actuelle.

8. La recherche d'alliances

Même si les efforts de développement du système de formation dans le secteur public sont tout naturellement concentrés sur le financement, la structure organisationnelle et la mise en place d'un corps enseignant, on se rend désormais compte que ce processus ne pourra aboutir s'il n'intègre pas le système de formation dans un contexte (institutionnel) plus large, à la fois au plan national et international. La formation est un domaine dans lequel il importe beaucoup de rechercher et de favoriser les alliances. Un service public isolé n'est pas en mesure de répondre aux évolutions sociales, politiques et économiques, de les absorber, voire de les combattre. La stratégie de recherche d'alliances peut revêtir les formes suivantes :

Profiter de l'expérience du secteur privé. Cette approche, pratiquement devenue une règle d'or, est pratiquée dans la plupart des pays considérés. Son attrait est évident compte tenu des atouts considérables de la formation privée par rapport à son homologue public. La priorité ayant été donnée initialement, aux politiques de privatisation et de création d'une économie de marché, et compte tenu de l'importance de l'assistance étrangère consacrée à la formation dans ce domaine, le secteur privé et ses établissements de formation sont en position de pointe. La situation a toutefois légèrement évolué et l'on ne peut plus dire que le secteur public doive se contenter de chercher à combler l'écart. Même si, dans l'immédiat, les établissements de formation publics sont appelés à être davantage les bénéficiaires que les promoteurs d'idées nouvelles, ils peuvent dès maintenant instaurer avec le secteur privé des relations d'échange. Le secteur public peut utilement adopter les nouvelles techniques de gestion du secteur privé, tandis que celui-ci peut être directement intéressé, par exemple, par les lois d'encadrement des entreprises commerciales. En ce sens, la pratique du "donnant-donnant" peut être une des composantes des rapports entre secteur public et secteur privé.

Développer et exploiter les partenariats public-privé pour un avantage réciproque. La remarque précédente ne s'applique pas uniquement à l'acquisition de connaissances "institutionnelles" ; elle vaut également pour les effets de synergie que l'on peut escompter des échanges de personnel enseignant et de personnes en formation entre les deux secteurs. Plus le secteur privé sera au courant du fonctionnement de

l'administration publique et vice versa, moins les relations parfois difficiles entre ces deux univers seront tendues et conflictuelles.

Professionnaliser les actions de formation. En matière de recrutement des formateurs, on devrait s'efforcer de substituer aux pratiques *ad hoc* actuelles la mise en place d'un corps enseignant plus professionnel. Il ne faudrait toutefois pas confondre professionnalisation et accroissement du nombre des formateurs à temps plein. Les formateurs ne devraient en fait jamais être uniquement des formateurs : il faudrait qu'ils transmettent aux apprenants l'expertise obtenue dans le cadre d'une autre activité. Dès lors, il ne s'agit plus "d'exploiter" le seul secteur privé : les formateurs potentiels existent aussi dans les milieux universitaires. Les associations ont également une expertise exploitable. Il convient de mettre en place un système adéquat de rémunération et de sélection pour faire en sorte que l'enseignement public ne soit pas la chasse gardée d'une élite «éteinte», mais soit considéré comme une activité d'intérêt général, pour l'ensemble des groupes sociaux et politiques.

Profiter de l'expertise étrangère. Il y a, là encore, un gisement très exploité de personnel enseignant, cet intérêt étant souvent lié au financement extérieur. Or le 'marché' des prestations d'enseignement et de conseil a souvent été mal exploité par le passé : on a laissé les 'experts étrangers' vendre des solutions toute faites, souvent inapplicables et parfois contreproductives dans le contexte national considéré. En outre, les 'experts' eux-mêmes connaissaient souvent mal l'administration publique et leurs recommandations s'inspiraient de formules de manuels issues d'une formation universitaire beaucoup trop récente. L'expertise étrangère est globalement sujette à caution et elle exige à tout le moins de passer par une procédure d'évaluation ou de contrôle de qualité avant que soit signé un chèque en blanc pour les formations correspondantes.

Impliquer les organisations internationales. L'implication substantielle des organisations internationales, à la fois du point de vue financier et du point de vue des contenus, représente un élément important de l'évolution de la formation à l'emploi public en Europe centrale et orientale. Lesdites organisations connaissent parfaitement les problèmes évoqués ci-dessus, mais en l'absence d'une stratégie globale elles doivent se contenter de l'approche ponctuelle, *ad hoc*, qui caractérise toujours la plupart des systèmes examinés ici. Mais dans ces conditions, il n'est pas impossible qu'au lieu de chercher à améliorer la formation elles réorientent leur intervention vers les principaux goulets d'étranglement du processus de réforme. Etant donné leur expérience et leur "éloignement", ce sont peut-être même les seules instances susceptibles d'assumer de manière désintéressée les responsabilités correspondantes. Un des «goulets d'étranglement» qui pourrait relever des organisations internationales concerne la mise en place — très nécessaire — d'une politique de formation du personnel enseignant au contrôle de la qualité et de la mise à jour des enseignements.

Il reste que les formateurs ne doivent jamais être uniquement des formateurs ; ils doivent parallèlement jouer un rôle actif dans l'administration publique et l'entreprise privée, de manière à renouveler constamment leur expérience. Les organisations internationales pourraient ensuite intervenir utilement dans le domaine de l'évaluation des besoins. Les phénomènes recensés ci-dessus — création frénétique d'établissements, redondances dans les programmes, diversité des modalités de formation, rôle contestable des consultants et multiplication des centres de formation privés — s'expliquent en partie par le fait que l'on a presque totalement ignoré ce facteur, qui est décisif pour le développement d'un système de formation efficient et rentable. Il n'est certes pas surprenant que dans un premier temps on ait misé tous les efforts sur la mise en place d'un système fondé sur l'offre et cherché à développer les capacités de formation. Mais le temps est désormais venu pour les administrations d'Europe centrale et orientale de s'intéresser au "versant de la demande" pour conforter le processus de réforme.

9. Formation et réforme du secteur public

Même si beaucoup reconnaissent au passage l'existence d'une interdépendance entre la formation et la réforme du secteur public, ce point n'a jamais fait l'objet d'une recherche véritable. Les données empiriques collectées dans ces profils de formation dus à l'initiative de SIGMA permettent à tout le moins d'esquisser une analyse de ce lien dans le contexte des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Les contributions ne se contentent pas de recenser par pays les défis à relever, les résultats obtenus, les obstacles et les problèmes ; elles ouvrent en outre la voie à des conclusions plus larges. On en arrive à l'idée en apparence banale, mais politiquement très forte, que la réforme globale du secteur public ne pourra pas aboutir si elle n'est pas étayée par une stratégie de formation complète et permanente au sein du secteur public, stratégie qui elle-même ne doit pas être considérée isolément, mais qui doit être reliée à ses bases de textes, d'institutions et de procédures.

Compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus à propos du rôle de la formation à l'emploi public, on peut faire les remarques suivantes :

La formation des agents de l'Etat — qu'il s'agisse de préformation, de formation en cours de service, de formation continue ou de formation en vue d'une promotion — est un bon outil pour créer la motivation et garantir la continuité dans l'emploi, conditions *sine qua non* de la stabilisation du secteur public. Cet aspect a été pratiquement négligé pendant une période cruciale. On ne saurait sous-estimer l'importance d'une administration publique aux réactions prévisibles, fiable et transparente pour le développement d'un ordre politique, social et économique démocratique.

Pour être plus précis, les actions de formation des responsables publics joueront un rôle décisif dans la mise en place des services publics de base. Les rapports SIGMA par pays apportent pratiquement tous la preuve que l'amélioration de la formation s'est traduite par une plus grande efficacité des prestations publiques indispensables pour la population et le secteur privé. On peut ainsi compter sur la formation pour accroître la légitimité de l'activité publique et la performance globale des institutions publiques.

Il faut en outre voir la formation comme un moyen d'améliorer les échanges entre secteur public et secteur privé. En créant un lieu d'échange de savoir-faire et pour l'expression d'intérêts publics ou privés, la formation pourrait contribuer à la transparence et à la réactivité des deux univers. Il n'apparaît pas comme déraisonnable d'attendre de cet échange davantage de rationalité dans l'élaboration des politiques et une amélioration de leur mise en oeuvre.

Outre son rôle de stabilisation, d'amélioration de l'efficacité et de garantie de la communication, la formation est capable, ce qui est peut-être sa contribution majeure, de permettre aux responsables politiques de concrétiser leurs programmes. Comme le montrent abondamment les résultats de la recherche sur leur mise en oeuvre, une politique d'intervention, de réglementation ou de médiation passe obligatoirement par le truchement du personnel public. La sous-estimation du 'facteur humain' dans la mise en oeuvre des politiques est déjà un phénomène grave dans de nombreux contextes occidentaux ; il ne faudrait pas que l'erreur se reproduise dans les pays d'Europe centrale et orientale.

En explicitant ainsi ces fonctions, on révèle le caractère fallacieux et contreproductif du modèle tant vanté fondé sur le principe "des dirigeants plutôt que des rameurs", de certaines publications trop en vogue et des initiatives de type "nouvelle gestion". Dans l'environnement toujours très troublé de l'Europe centrale et orientale, on a tout autant besoin de rameurs que de chefs pour maintenir le navire à flot, car même le pilotage le plus attentif est tributaire des résultats obtenus quotidiennement par les personnes chargées de mettre en oeuvre l'intervention publique. Il ne faut donc pas s'en remettre aux recommandations des « gourous de la gestion », mais bien implanter un système de formation à base élargie, à niveaux multiples,

complet et installé dans la durée, qui contribuera à préserver et à améliorer les résultats de l'administration. L'analyse des forces et des faiblesses des systèmes de formation actuellement en place dans les pays bénéficiaires du Programme SIGMA — mais aussi ailleurs bien sûr — a révélé qu'il convenait de respecter un certain nombre d'orientations dans la création d'un tel système.

Au niveau *national*, la formation à l'entrée du secteur public et au sein de ce secteur devrait se voir reconnaître une priorité et bénéficier d'une reconnaissance beaucoup plus importantes que cela n'est le cas jusqu'ici. Il conviendrait que les politiques correspondantes prennent pour cible la formation préalable au recrutement et la formation en cours de service, mais elle devrait également créer une instance de coordination en matière de questions administratives, qui serait le dépositaire des informations réunies dans l'administration sur les bénéfices incontestables que l'on est en droit d'attendre d'un renforcement de la formation et sur ses répercussions positives pour la réforme globale du secteur public ; cette instance pourra également le diffuser vers un auditoire beaucoup plus étendu.

Au niveau *international*, l'objectif devrait être de repérer et d'adopter les “meilleures pratiques” sans tenir compte des frontières nationales. En voyant les onze rapports par pays du présent volume, on se rend parfaitement compte qu'aucun modèle ne peut à lui seul satisfaire les besoins individuels des pays. On ne saurait donc recommander l'adoption sans examen critique et sans modification d'une approche globale du secteur public, car la diversité des contextes nationaux et des traditions ferait obstacle à sa mise en oeuvre.

Si l'on veut donner à la formation une place plus éminente dans les différents plans d'amélioration des résultats du secteur public, il semble nécessaire d'impliquer les élites nationales (politiques, universitaires, administratives et industrielles) bien davantage qu'on ne l'a fait jusqu'ici. On peut en dire autant à propos du processus de mise en place des établissements de formation, de l'élaboration des programmes, de la production de matériel pédagogique et de la formation des formateurs.

En ce qui concerne “l'expertise étrangère”, une meilleure évaluation des besoins semble s'imposer. Il est trop évident que les formules de formation strictement liées à l'offre, élaborées et appliquées par des experts étrangers, ne sont pas adaptées à la situation. On pourrait donc peut-être se fixer comme objectif *l'autosuffisance*. Ce faisant, il faut veiller à ne pas ignorer les expériences du secteur privé. Elles ont permis de repérer un certain nombre de questions essentielles et elles conduisent à penser que le partenariat public-privé présente beaucoup plus d'intérêt que ne le suggèrent en général les recommandations théoriques.

10. Vue d'ensemble

Au total, des signes de plus en plus nombreux indiquent que la réflexion fonctionnelle, centrée sur la performance de l'administration et la mise en oeuvre des stratégies correspondantes, est en train de gagner du terrain dans les pays qui ont fait l'objet de la présente analyse. Il s'agit de préserver les résultats déjà obtenus, de mener à son terme le processus actuel de réforme du secteur public et de procéder à des ajustements sélectifs là où le processus de transformation a généré des dysfonctionnements. L'idée est donc de combiner les réformes structurelles au niveau gouvernemental et le processus de différenciation interne, de prendre en compte les exigences d'une coopération et d'une coordination horizontales et verticales entre instances de gouvernement et de réorienter pragmatiquement l'action de réforme afin de résorber les goulets d'étranglement, même si cela implique une révision des ambitions réformatrices excessives pour les adapter aux besoins et aux capacités réels. La formation est devenu à cet égard un élément crucial, car non contente d'améliorer la qualité du “facteur humain” dans le processus de réforme, elle garantit la mise en oeuvre des autres mesures de réforme. Elle mérite donc qu'on s'y intéresse beaucoup plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici.

PROFIL DE FORMATION
ALBANIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

L'Albanie a une superficie de 28 748 km² et c'est essentiellement un pays de montagnes. La population est d'environ 3,5 millions de personnes, dont 55-60 pour cent en zone rurale et le reste en zone urbaine. A l'ouest, l'Albanie est bordée par la Mer Adriatique, au nord par l'ancienne Yougoslavie, à l'est par l'ancienne République yougoslave de Macédoine et au sud par la Grèce.

Le nombre de personnes travaillant dans la fonction publique est d'environ 158 000, dont 3 900 dans les ministères.

Ces effectifs sont en recul constant depuis 1992 ; les services du Premier ministre et le gouvernement exercent un contrôle strict sur ces chiffres.

L'Albanie est une république parlementaire. La loi sur les "grands dispositifs constitutionnels", entrée en vigueur le 29 avril 1991 et amendée à plusieurs reprises en 1992 et 1993, représente le fondement constitutionnel du régime, en attendant l'adoption de la nouvelle constitution.

Le Président de la République est chef de l'Etat. Il représente l'ensemble de la population et il est élu par le Parlement. C'est lui qui nomme le Premier ministre et qui, sur proposition de celui-ci, nomme ou démet par voie de décret les ministres et les autres membres du gouvernement.

Le système juridique est un de type européen ; on procède actuellement à sa réforme.

Le Parlement est la plus haute instance du pouvoir et c'est le seul organe législatif. C'est à lui qu'il incombe, entre autres attributions, d'approuver la composition du gouvernement et son programme à la majorité des voix. Il est également habilité à présenter une motion de censure contre le Conseil des ministres ou contre toute instance qui en dépend.

Le pouvoir exécutif est constitué de différents niveaux :

- L'instance exécutive suprême est le Conseil des ministres qui est une instance collective. Il se réunit en principe une fois par semaine pour prendre des décisions ou entériner des projets de loi.
- Trois commissions interministérielles jouent le rôle d'instances consultatives auprès du Conseil des ministres.
- Interviennent également treize ministères techniques et d'autres instances ou organismes nationaux.
- Le gouvernement central est représenté au niveau local par les préfets des douze préfectures. Chaque préfecture a trois ou quatre districts sous sa juridiction.

Le pouvoir local se répartit entre les niveaux suivants : communes (315) ; municipalités (45) ; districts (36).

Vue d'ensemble de la formation

Dans le système précédent, il n'existait pas d'établissements formant à l'administration publique. Des ateliers et des cours étaient organisés, mais ils étaient fortement politisés et de qualité médiocre.

Une fois formé, le nouveau gouvernement a dû tout créer *ex nihilo*. La première étape a été marquée par la création de l'Institut de gestion et d'administration publique (IGAP). Cet institut se développe actuellement, mais à un rythme insuffisant compte tenu du fait qu'il est le seul à répondre aux besoins de l'ensemble de l'administration publique. Les pouvoirs publics souhaitent augmenter les capacités de formation de cet institut, puis, le cas échéant, créer des écoles d'administration publique.

Contexte de la Loi sur la fonction publique

En matière de formation, la Loi sur la fonction publique contient les dispositions suivantes :

- Les agents de la fonction publique ont le droit de bénéficier, aux frais de l'Etat, de la formation nécessaire à leur évolution de carrière et ils ont droit à un congé formation (Article 33, paragraphe 3).
- Le système de formation prévu pour les fonctionnaires, ainsi que ses rapports avec les promotions et les développements de carrière, feront l'objet de décrets pris en Conseil des ministres. Ces décrets préciseront également les conditions et critères d'accès à la formation. C'est le Conseil des ministres qui élabore et met en place cette formation et qui veille à ce qu'elle couvre l'ensemble de la fonction publique.
- Le Conseil des ministres prend les mesures financières nécessaires pour couvrir les coûts de la formation (Article 39).

Pour mettre en place ce dispositif, le Département de l'administration publique travaille à l'élaboration d'un programme-cadre ou d'une stratégie de formation des agents de la fonction publique, dont l'IGAP sera un élément important. L'aide étrangère est indispensable pour atteindre ces objectifs de formation.

Le Programme pour l'administration publique d'Albanie (PAPA) est conçu pour :

- i) fournir une assistance technique destinée à renforcer le système de gestion et d'administration publiques au niveau local ;
- ii) améliorer les structures et le processus du développement économique, de la planification stratégique et de sa mise en oeuvre ;
- iii) assurer une formation aux responsables et au personnel des instances locales pour qu'ils soient mieux à même de transférer les processus qu'ils ont élaboré à l'occasion du programme d'assistance technique.

En outre, la formation sera étendue également aux institutions locales, afin d'y ancrer le processus de formation. Les trois objectifs suivants seront suivis :

1) Administration et gestion publiques

Le programme de formation relatif à l'administration et la gestion publiques aura pour sujet les grandes priorités en matière de gestion financière et opérationnelle, en fonction des nécessités constatées, et conformément à ce qui a été approuvé par les consultants et par les bénéficiaires de l'assistance dans un certain nombre de villes-pilote. Parmi les questions qui devront éventuellement être abordées, figurent : le budget de fonctionnement et d'investissement, le calcul des coûts par activité, la gestion de la trésorerie et des encaisses, la définition des objectifs de résultats, les prestations au consommateur, les instances consultatives et des commissions de citoyens, et la gestion des infrastructures publiques.

2) *Développement économique*

En matière de développement économique, l'accent sera mis sur l'élaboration et le transfert de processus susceptibles de fixer des orientations économiques qui déboucheront sur l'élaboration de stratégies et des plans d'action. Ces processus maximiseront l'apport des entreprises, du secteur industriel et commercial, ainsi que du secteur gouvernemental et communal. L'objectif est d'améliorer l'implantation, la création et le développement d'entreprises.

3) *Développement institutionnel et diffusion de l'information*

Dans le cadre de l'assistance au développement économique et à la gestion de l'administration publique, les éléments de formation pertinents seront mis en place. Les consultants spécialisés qui assurent l'assistance technique élaboreront un matériel pédagogique d'information permettant l'auto-apprentissage. Ce matériel sera utilisé en cours de formation, puis diffusés en direction des autorités locales de l'ensemble du territoire. Ce matériel portera sur les processus de formation, ainsi que sur les questions de gestion locale. Les institutions de formation albanaises et les organisations non gouvernementales (ONG) seront invitées à participer à la formation et aux ateliers dans le cadre du processus de développement institutionnel.

2. Objectifs de la formation

On considère la formation comme un élément important de l'administration publique. Actuellement, les grands objectifs de cette formation sont les suivants :

- Fournir l'assistance nécessaire pour restructurer l'administration publique et en accroître l'efficacité à partir d'une analyse comparative des structures de l'administration publique dans plusieurs pays d'Europe occidentale et orientale. Cette analyse fera percevoir le rapport entre la mission assignée à ces structures, leur taille et leur forme, mais aussi leur coût.
- Sensibiliser les agents de la fonction publique à la nécessité d'établir une distinction entre les rôles politique, celui de gestionnaires et celui de dirigeant et affiner la compréhension de ces rôles. Dans le même temps, ces agents devront prendre conscience du fait qu'il convient de déléguer les responsabilités, ce qui en matière de gestion est un aspect central.
- Améliorer la compétence des fonctionnaires en matière de prise de décision. En d'autres termes, la formation ne doit pas se limiter à la gestion, mais elle doit aborder également des aspects techniques des différents secteurs de leur activité.
- Elaborer des orientations en matière d'éthique à l'intention des fonctionnaires afin de combattre la corruption et d'améliorer l'image de l'administration publique et des agents de l'Etat.

Le dispositif législatif d'appui ne propose pas formellement d'autres objectifs que ceux que le Département de l'administration publique évoque dans son programme de formation. A peu de chose près, il s'agit des objectifs évoqués ci-dessus. Définis en collaboration avec l'IGAP, ils s'inscrivent à la fois dans le court et le long terme, car la formation est un processus continu. Des actions de formation sont actuellement en cours ; elles devront se multiplier à l'avenir.

L'un des objectifs dans le long terme est de mettre en place une élite de gestionnaires et d'administrateurs en sélectionnant des gens jeunes et brillants et en leur assurant une formation de troisième cycle dans des

établissements étrangers prestigieux. Après leur diplôme, ces jeunes bénéficieront d'une formation et d'une promotion accélérées.

Ces objectifs ne sont en rien liés au débat constitutionnel. Ils correspondent aux nécessités immédiates qui sont apparues au cours de la phase de transformation ainsi qu'aux besoins prévisionnels. Au début des changements, le gouvernement albanais s'est inspiré, comme les gouvernements d'autres pays de l'est, de certains modèles pour mener à bien sa réforme administrative.

Les erreurs commises par le passé et dont on a tiré la leçon, avaient pour objet une mauvaise coordination de la recherche et à une absence d'identification des besoins et des priorités. Le gouvernement albanais s'efforce désormais de mettre en place un système permettant d'identifier les besoins et les priorités et de coordonner l'utilisation des ressources de formation.

3. Cadre juridique

La constitution de l'Albanie n'aborde pas la question de la formation des fonctionnaires. Celle-ci n'avait, d'ailleurs pas été évoquée dans les débats sur le projet de nouvelle constitution. Toutefois la Loi sur la fonction publique récemment adoptée par le Parlement couvre les problèmes de formation (voir Introduction).

En dépit de l'adoption par le Parlement d'une loi sur la fonction publique, il n'existe pas encore de cadre juridique en matière de formation. Une réglementation détaillée va être élaborée par le Département de l'administration publique, le groupe de travail interministériel et l'IGAP.

Le Code du travail récemment adopté par le Parlement concerne également la fonction publique. Rappelons que la Loi sur la fonction publique concerne les échelons supérieurs, alors que le Code du travail concerne les autres échelons.

Jusqu'ici, les agents de la fonction publique n'étaient pas tenus de participer au processus de formation. Mais la nouvelle Loi sur la fonction publique et ses décrets d'application vont prévoir des obligations en matière de formation, en liant formation, évolution de carrière et promotions.

4. Financement

Des fonds destinés à la formation ont été fournis par plusieurs donateurs extérieurs. L'Albanie n'avait jamais prévu de crédits spécifiques pour la formation, dans le budget des ministères et autres institutions centrales. La question de la part respective du financement interne et du financement externe ne se pose donc pas. Les crédits destinés à la formation émanent de diverses organisations multilatérales, ainsi que de programmes bilatéraux de coopération (notamment du Programme Phare de la Communauté, de la Banque mondiale, du FMI, du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), d'Italie, d'Allemagne, d'autres pays européens, de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international USAID, de l'USIS, de diverses fondations, etc).

Il n'existe pas pour l'instant de données récapitulatives ou agrégées concernant les sommes versées par les donateurs ou le montant total des crédits affectés à la formation.

Comme on l'a vu plus haut, le seul organisme de formation aux métiers de la fonction publique en Albanie est l'Institut de gestion et d'administration publiques (IGAP). Cet organisme est intégralement financé par le PNUD. Le programme couvre la période 1993-1996 et dispose d'un budget total de \$US 898 418. En

1995, le montant des crédits affectés à ce projet a été de \$US 238 107 ; pour 1996, la dotation se monte à \$US 412 000. L'Institut gère lui-même ce budget et les fonctionnaires participant aux actions de formation n'ont pas de coûts à leur charge.

5. Organismes de formation et statut juridique

On ne peut pas parler d'une pléthore d'organismes de formation en Albanie. Les deux seuls centres ne relevant pas de l'administration centrale sont le Centre de formation des banquiers et l'IGAP.

Ces deux organismes proposent une formation initiale et une formation en cours de service. Leurs activités de formation ne se recoupent pas. Le Centre de formation des banquiers propose une formation sur les différents aspects de l'activité bancaire. Compte tenu du manque d'information en Albanie sur l'organisation du système bancaire, la demande de formation est extrêmement forte.

L'IGAP se fixe comme objectif d'aider les pouvoirs publics et les entreprises à penser en termes de gestion efficiente et à adopter un comportement de créateur d'entreprises, ce qui se fait par le biais de formations, de conseil et de programmes de recherche-action. Dans la droite ligne de ces objectifs, l'IGAP propose une gamme de prestations adaptées à des besoins précis, et destinés à garantir des avantages durables.

Le programme de formation de l'IGAP couvre la gestion d'entreprise, l'administration publique et la gestion des ONG.

Les organismes de formation disposent d'un certain degré d'autonomie. Chacun élabore indépendamment ses enquêtes de terrain, évalue la demande du marché, localise ses clients et organise son action.

L'IGAP est doté d'un directoire présidé par le Vice-Premier ministre et financé par le PNUD et le gouvernement albanais. Le PNUD et le gouvernement albanais ne contrôlent l'activité de l'IGAP que par le biais du directoire.

L'IGAP n'est pas placé sous la tutelle d'un ministère ou d'une agence et il n'y a pas de précédents qu'un ministère ou une agence prétende orienter le recrutement ou le programme des instituts de formation. Les droits et devoirs des instituts de formation sont précisés par un statut en conformité avec la loi albanaise.

La concurrence n'est pas très forte puisqu'il n'existe que deux instituts dotés d'un mandat spécifique et qu'il n'en existe pas dans le secteur privé.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de centres de formation, on trouve des unités de formation dans des ministères comme celui des finances, de la santé, de la construction et du tourisme, mais également à la Commission pour la protection de l'environnement, etc. Il s'agit en règle générale d'unités créées autour d'un projet ou d'un programme et soutenues financièrement par l'IDA, la BERD, la Commission européenne ou le PNUD. On trouve également des formateurs isolés dans le cadre de programmes d'assistance technique, mais il est impossible d'en évaluer précisément le nombre, car leur effectif est très variable.

6. Personnel enseignant

On trouve à l'IGAP un personnel permanent comprenant huit formateurs professionnels, dont des économistes et des ingénieurs à formation universitaire ou non. Le corps enseignant à temps partiel de l'IGAP a un profil très varié. Il comprend des experts étrangers et locaux, des représentants du secteur public et du secteur privé, des praticiens, des universitaires, etc.

On exige des personnels titulaires les qualifications suivantes :

- Intégrité professionnelle ;
- Compétence professionnelle ;
- Capacité d'action ;
- Capacité de mobiliser des ressources nouvelles ;
- Bonne réputation ou bonne image ;
- Créativité et innovation ;
- Sens de la mission (niveau, imagination, approche fondée sur la participation, efficacité).

En ce qui concerne les enseignants à temps partiel, on tient davantage compte de leur expérience et des résultats obtenus dans la pratique. Les formateurs ou les consultants spécialisés dans l'administration ou dans la gestion d'entreprises ont des qualifications variées. Mais les critères cités plus haut — compétence technique, savoir-faire dans le domaine du conseil, intégrité professionnelle — restent dominants dans le profil exigé des formateurs professionnels.

Les qualifications exigées des personnels à plein temps et des personnels à temps partiel se divisent, par souci de simplicité, en deux catégories : les aptitudes “centrales” et les aptitudes “périphériques”. Il va de soi que pour évaluer et recruter un formateur, on a recours à des critères plus évidents de compétence professionnelle tels que :

- niveau de formation, diplômes, et formation complémentaire ;
- durée et type de l'expérience acquise en matière de gestion et de conseil ;
- références fournies par diverses institutions pour lesquelles l'intéressé a effectué un travail similaire ;
- affiliation et activités dans une association professionnelle (qui aura éventuellement délivré au consultant ou au formateur un diplôme ou un titre de “consultant ou formateur certifié” ;
- ouvrages, articles, travaux de recherche, interventions écrites et autres documents spécialisés publiés par le consultant (formateur).

Le personnel enseignant de l'IGAP travaille sur la base d'un contrat conclu entre le directeur (qui représente l'IGAP) et le formateur permanent. Les consultants étrangers à temps partiel ont un contrat avec une entreprise ou un organisme de formation qui les détache en Albanie. Les consultants albanais intervenant à temps partiel dans cette formation sont généralement fonctionnaires et ils n'ont pas à signer de contrat puisque l'activité de formation fait partie de leur charge de service.

La rémunération proposée actuellement aux formateurs de l'IGAP n'est pas très motivante et il semble qu'elle doive être améliorée si l'on veut attirer des formateurs de haut niveau.

La formation de ces formateurs n'est pas non plus très satisfaisante actuellement. S'ils veulent s'intégrer dans le processus de transformation rapide, les formateurs professionnels intervenant dans l'administration publique doivent continuellement réactualiser leurs connaissances par le biais de stages dans des organismes spécialisés à l'étranger.

Il est également envisagé de former au sein de l'administration publique des agents susceptibles d'intervenir dans le processus de formation. Il leur sera demandé de repérer les besoins de formation, d'élaborer des programmes de formation, de trouver les ressources et de contrôler le processus de formation. Mais l'objectif prioritaire reste de développer les compétences des formateurs internes de l'IGAP et d'en accroître le nombre. On souhaite également développer les capacités de formation des experts travaillant actuellement au sein des ministères, de manière à pouvoir faire appel à eux le cas échéant pour des actions de formation à temps partiel.

7. Évaluation des besoins de formation et contenu de la formation

Les actions de formation destinées aux fonctionnaires se fondent en Albanie sur une évaluation des besoins. On utilise à cette fin des questionnaires et des fiches d'évaluation, mais on recourt également au contact direct avec les directeurs du personnel des ministères et des agences gouvernementales.

L'IGAP et le Département de l'administration publique coopèrent avec le groupe de travail interministériel pour l'évaluation des besoins. Outre les domaines évoqués plus haut, les domaines suivants ont des besoins de formation constatés :

- diagnostic et résolution de problèmes ;
- amélioration du flux d'information ;
- développement et mise en oeuvre de nouvelles méthodes et de nouveaux systèmes ;
- planification et mise en oeuvre du changement organisationnel ;
- formation et développement des gestionnaires et du personnel ;
- prise de contact et création de nouveaux rapports ;
- obtention d'un avis d'expert impartial ;
- refonte de la structure administrative (division du travail) ;
- amélioration de l'efficacité du travail dans la fonction publique ;
- élaboration de profils d'emploi adaptés.

Ces recommandations ne se traduisent pas pour l'instant par une évolution des programmes ou du contenu des formations, dans la mesure où les programmes ne sont pas encore vraiment définis : on en est seulement à la phase d'élaboration. Pour réaliser ces objectifs, on a recours à l'expertise étrangère, aux modèles occidentaux et au financement extérieur.

Outre la satisfaction des besoins spécifiques de formation des agents de la fonction publique et des organismes publics, la préparation de l'adhésion à l'Europe est considérée comme un objectif prioritaire. L'Albanie a déjà commencé à mettre en place une législation, des procédures et des structures s'inspirant de modèles européens, en collaboration avec les organismes européens. Il va de soi qu'il existe un gros besoin de formation en matière d'intégration européenne.

Dans les actions de formation menées jusqu'ici, il n'était pas demandé aux fonctionnaires de passer un examen : les intéressés ne bénéficiaient donc d'aucune certification. Il n'existe pas à cette date de critères d'admission pour l'inscription dans les programmes de formation initiale ni d'exigence de niveau pour l'examen donnant accès à la fonction publique. Mais la nouvelle Loi sur la fonction publique prend en charge cet aspect. Les textes d'application vont "formater" cet examen et préciser son rôle dans l'accès à la fonction publique et le développement de carrière.

Les textes d'application préciseront également les critères d'accès à la fonction publique et aux programmes de formation initiale et définiront le niveau requis des candidats à l'examen d'entrée dans la fonction publique (voir Annexe 1 pour un choix d'articles sur la fonction publique).

8. Groupes cibles

En Albanie, la formation est ciblée essentiellement sur certaines catégories professionnelles ou sur des difficultés particulières à résoudre. Les participants sont pris à différents niveaux. Au niveau politique, on forme les membres des cabinets ministériels et leurs adjoints ; au niveau des cadres supérieurs et des cadres moyens, on forme les directeurs de ministères ou d'organismes publics ; à l'échelon inférieur de la hiérarchie, on forme les experts des ministères et les membres des instances publiques locales.

La formation est évidemment modulée en fonction du groupe, de l'expérience des participants et de leurs problèmes quotidiens dans le travail. Mais la mise en oeuvre de ces critères ne donne pas entièrement satisfaction. Il arrive que la formation ne soit pas adaptée au niveau des participants ou à leurs problèmes de tous les jours. Les ajustements nécessaires sont considérés comme très importants pour améliorer l'utilisation des ressources.

Le tableau qui suit montre les actions de formation ventilées par thème de formation et par groupe-cible :

Thèmes de formation	Catégorie de la fonction publique		
	Niveau supérieur	Niveau moyen	Niveau inférieur
Amélioration de l'efficacité de l'administration	X	X	
Gestion publique		X	X
Gestion par objectifs	X	X	
Travail/étude		X	X
Comptabilité et contrôle		X	X
Gestion par projets		X	X
Marketing/gestion			X
Gestion du chaos			X
Nouvelles technologies			X
Marchés financiers		X	X

9. Modalités de la formation

Les formations proposées aux groupes cibles comprennent à la fois des cycles courts, sous forme de journées d'information, des ateliers et une formation en cours de service, mais aussi des formations associées à du conseil. Le Département de l'administration publique a organisé des séjours d'étude et des visites dans sept pays d'Europe occidentale pour un groupe de cinquante personnes constituant le groupe de travail interministériel chargé de la réforme de l'administration publique. Ce groupe de travail

comprend des vice-ministres (échelon politique), des directeurs de personnel de ministères (échelon supérieur de l'administration) et des spécialistes d'informatique (niveau technique).

Cette pratique des séjours d'étude et des visites n'est pas nouvelle en Albanie. Globalement, ces visites permettent aux intéressés de voir les choses sous un angle plus large et de comparer, mais les résultats dépendent de la manière dont elles sont organisées. Selon le cas, c'est un pur et simple gaspillage d'argent ou une expérience très profitable. Il s'est révélé que les séjours d'étude du groupe de travail interministériel appartenaient à cette dernière catégorie.

L'IGAP proposent toute une gamme de formation au public, y compris aux fonctionnaires. En voici les caractéristiques :

- cycle court (travail/étude en cours de service) ;
- journées d'information (introduction à la technologie Windows et à ses applications potentielles) ;
- programmes d'échange et programmes résidents (programme commun de la municipalité de Tirana, et de l'IGAP et de la municipalité et du collège de Salford).

L'IGAP ne propose pas encore de formations en vue de l'obtention d'une promotion, mais le fait de participer peut faciliter une promotion.

10. Élaboration des programmes de formation

Les formations du secteur public ne s'appuient pas en Albanie sur un programme planifié. Les choses vont évoluer très vite, compte tenu du fait qu'il a été adopté une stratégie de réforme de l'administration publique. Cette stratégie a déjà repéré les besoins du secteur public et elle se fixe comme objectif d'améliorer les qualifications des agents afin d'améliorer la performance de l'administration publique.

Outre les points déjà mentionnés, les priorités se situent aux niveaux suivants :

- contrôle efficace de la planification ;
- définition des objectifs ;
- organisation ;
- budget et finances ;
- politique du personnel et gestion du personnel ;
- méthodes et procédures administratives ;
- élaboration de la politique ;
- dialogue avec le public.

L'Albanie est sortie du communisme sans aucune expérience de la formation à l'activité publique. Le Département de l'administration publique entend maintenant, en collaboration avec le Département du développement économique et de la coordination de l'aide, jouer le rôle de coordinateur du processus de formation.

L'IGAP est considéré comme le principal partenaire national de cette action visant à satisfaire les besoins de formation de l'administration publique.

On cherche à instaurer une coopération efficace avec le secteur public et le secteur privé, ainsi qu'avec des conseillers universitaires. Dans l'élaboration des programmes (notamment pour la sélection et la formation des agents de la fonction publique, l'amélioration de l'efficacité du secteur public, la gestion publique, la

qualité et le service, le développement personnel, la communication, etc.), l'IGAP a collaboré avec différents responsables du secteur public ou privé, notamment : des secrétaires d'Etat albanais ; des conseillers ministériels et des conseillers universitaires de la Faculté d'économie de Tirana ; des conseillers universitaires étrangers du Collège de Salford, de l'Université de Manchester, de l'Université Deakin (Australie), de l'Université du Nebraska, du University College de l'Illinois du sud, du WIFI (Chambre de commerce autrichienne) et de nombreuses autres universités ou établissements spécialisés.

Les programmes traduisent l'évolution de l'environnement du secteur public et prennent comme centre d'intérêt la réforme de l'administration publique actuellement en cours en Albanie. Il a été organisé plusieurs séminaires consacrés à la sélection et à la formation des fonctionnaires locaux pour tenir compte du renouvellement des structures administratives, notamment des conseils municipaux et des autorités des départements et des districts. D'autres programmes consacrés à la gestion publique, à la comptabilité publique et au contrôle public sont actuellement mis en place pour tenir compte de la demande exprimée par les nouveaux collaborateurs des administrations publiques locales.

11. Évaluation

En ce qui concerne l'évaluation du processus de formation, on ne peut pas dire qu'il existe un système bien élaboré, même si on s'efforce d'y parvenir. L'IGAP lui-même évalue constamment ses actions de formation pour les actualiser et les adapter aux besoins. Mais par ailleurs, de nombreux programmes de formation élaborés par des experts étrangers et financés par des donateurs étrangers ne sont pas évalués. Il est parfois difficile de dire si les résultats obtenus justifient les crédits engagés.

Lorsqu'il y a évaluation des effets de la formation, on analyse la performance des participants et l'on vérifie si (et dans quelle mesure) la participation a modifié leur pratique quotidienne ou eu une influence sur leur promotion, même si jusqu'ici aucun texte ne lie formellement promotion et formation.

L'IGAP, qui a toujours eu comme politique d'ajuster la demande et l'offre, est l'un des principaux évaluateurs de la formation. Son personnel est régulièrement associé au processus d'évaluation, mais les participants et les ministres apportent également une contribution importante en exprimant leur avis et leurs propositions.

12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

Comme on l'a vu plus haut, l'objectif est de mettre au point un plan-cadre pour la formation. Il s'appuiera sur des descriptifs de poste et sur l'évaluation des détenteurs de ces postes. De la sorte, en impliquant les candidats à la formation, on identifiera leurs besoins. Compte tenu du fait que cette initiative intéressera l'ensemble de l'administration publique, notamment le secteur visé par la Loi sur la fonction publique (voir Annexe 2 pour les précisions apportées par ce texte), la tâche est évidemment énorme. Le Département de l'administration publique a l'intention de commencer par créer les unités chargées de la formation et d'identifier les besoins de formation. Ces unités, ainsi que le profil de poste des personnels correspondants, feront l'objet d'une description précise. Ensuite, on se centrera sur la formation des personnels travaillant au sein de ces unités.

Le personnel des ministères et les directions responsables de l'organisation sont déjà en poste et c'est eux qui constitueront le premier groupe-cible de la formation. Ils contribueront eux-mêmes à la formation des personnels occupant des positions similaires dans les institutions et instances placées sous tutelle de ces ministères.

Cet même type de formation sera ensuite étendue aux agents des instances publiques locales. Le Département de l'administration publique voudrait dans un premier temps mettre en place dans tous les secteurs des personnes capables d'identifier les besoins de formation, de mobiliser des ressources nécessaires à la formation, d'organiser la formation et de faire le lien entre cette formation et l'accès à la fonction publique, le développement de carrière et la structure des rémunérations. Dans la seconde phase, on se concentrera sur la formation d'experts dans tous les domaines. Le Département de l'administration publique sera assisté au cours de ce processus par le groupe mentionné plus haut et par le groupe de travail interministériel.

Outre les points déjà cités, le programme de formation prévoit :

- 1) De former les responsables de directions ministérielles et les responsables administratifs locaux sur des points tels que la gestion des ressources humaines, la définition d'objectifs, le contrôle du budget et des dépenses, la structuration des procédures, la gestion du temps et les questions d'éthique.
- 2) De former des contrôleurs subalternes et des spécialistes en matière de gestion des subordonnés, de méthodes et de procédures administratives nouvelles, de compétences administratives, de la rédaction, de questions budgétaires et financières.
- 3) De faire dialoguer les cadres supérieurs du secteur public avec leurs homologues étrangers ou avec des universitaires, en sélectionnant parmi les systèmes étrangers ceux qui sont le plus susceptibles d'influer sur la réforme administrative en Albanie.

Le gouvernement et les ministres sont de plus en plus sensibles à l'importance de la formation pour la réussite de leur politique. Les partis politiques, à quelques exceptions près hésitent à aborder cette question. Inversement, les responsables d'entreprises privées se montrent intéressés par l'idée de se familiariser avec le droit public et avec les nouvelles procédures de l'administration publique. Le secteur public peut certainement tirer parti de l'expérience du secteur privé. Voici les grands enseignements qu'il peut en retirer :

- Le secteur public devrait prendre exemple en matière d'organisation, sur le système efficace et moderne adopté par le secteur de l'entreprise en y cherchant les méthodes permettant de motiver les agents de la fonction publique.
- Il devrait reproduire la simplicité des structures du secteur privé.

La privatisation et le recours à des contrats extérieurs pour la formation au service public sont considérées comme une des stratégies envisageables. On pourrait donc payer des établissements privés pour former des agents publics ou recourir à des sociétés de conseil privés pour gérer la formation à l'administration publique.

13. Repérage des problèmes relatifs à la formation

Le premier problème est celui de l'analyse des besoins de formation, qui reste à faire. Ces besoins sont naturellement liés à la structure organisationnelle des institutions, à la mission de ces structures, au descriptif de poste des personnels travaillant au sein de ces structures et au niveau actuel de leurs qualifications.

Le deuxième problème est celui de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes de formation, après définition d'objectifs à court, moyen et long terme.

Le troisième problème est celui des ressources à trouver, en termes de finances et en termes de formateurs qualifiés.

Le quatrième problème est celui du renforcement des capacités de formation domestiques, celles-ci étant bien moins coûteuses que la formation proposée par des consultants étrangers.

Le cinquième problème est celui du contrôle du processus actuel de réforme et de ses résultats.

Pour résoudre ces problèmes, le Département de l'administration publique est naturellement tributaire du soutien du peuple albanais et de ses institutions ; mais l'aide permanente que lui apportent les donateurs et les programmes internationaux telles que SIGMA, Phare, etc., est tout aussi importante.

14. Conclusions

On trouvera en Annexe 3 le programme de travail du Département de l'administration publique. Ce programme couvre l'ensemble de l'administration publique et il a été élaboré en collaboration avec le Premier ministre et en consultant le groupe de travail interministériel. Le programme de réforme de l'administration publique soutenu par Phare s'appuiera sur ce programme. L'analyse de l'état de la formation au sein de l'administration publique a révélé qu'il était nécessaire de mettre l'accent sur le développement de la formation à l'intention du secteur public — et c'est un élément que l'on retrouve associé à l'ensemble des objectifs présentés dans ce programme de travail. Il s'agit :

- d'identifier les besoins de formation pour la mise en oeuvre de chacune des phases du programme ;
- de renforcer les capacités de formation internes par un soutien aussi massif que possible et par une collaboration très étroite ;
- de trouver des donateurs au plan international capables de fournir l'aide financière et l'expertise dans les domaines où se situe l'action de formation.

Il serait également souhaitable qu'un pool de spécialistes très qualifiés, si possible des praticiens, contribue à résoudre les problèmes divers auxquels est confronté ce programme. On aimerait que ces spécialistes soient aussi bien des étrangers que des Albanais. Le Département de l'administration publique peut se charger de trouver des spécialistes en Albanie, mais il souhaiterait et apprécierait l'aide d'organismes étrangers pour choisir les spécialistes internationaux et réaliser le montage financier nécessaire pour les faire venir en Albanie le moment venu.

Enfin, comme il a déjà été dit, il conviendrait d'encourager à l'avenir le développement d'établissements de formation privés. Il en résultera une concurrence qui contribuera à l'amélioration de la qualité de la formation.

ANNEXE 1. CHOIX D'ARTICLES EXTRAITS DU TEXTE DE LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE ALBANAISE¹

Article 19. Nomination des agents de la fonction publique.

La nomination des agents de la fonction publique fait suite à processus de sélection fondé sur des examens, voire parfois sur une formule plus simple ne comportant pas d'examen. La nomination à un poste de la fonction publique est assuré conformément aux dispositions légales par la Commission de la fonction publique en coopération étroite avec les conseils de nomination/recrutement.

Article 20. Commission de la fonction publique.

Entrent dans les attributions de la Commission de la fonction publique la sélection des candidats au service public avec le statut de fonctionnaire et la protection de leurs droits en tant qu'agents de la fonction publique selon le processus défini par la loi conformément aux exigences du poste concerné.

Article 21. Délégation de responsabilité.

...La Commission est autorisée à créer des sous-commissions au sein des ministères, des préfectures et des instances du pouvoir local. Ces sous-commissions assurent des tâches qui sont de la compétence de la Commission, laquelle procède à une délégation.

...Les sous-commissions ne sont pas des organes permanents. Elles sont dissoutes une fois qu'elles ont accompli les missions susmentionnées et leurs membres ont droit à une rémunération, fixée par le Conseil des ministres, en fonction de la durée de leur activité au sein de ces sous-commissions.

Article 23. Sélection par concours.

Les concours réservés aux candidats à la fonction publique sont organisés par la Commission de la fonction publique. Les concours ont pour fonction à la fois de sélectionner et de recruter les candidats à un poste vacant et de recruter pour des postes particuliers de la fonction publique.

...La Commission de la fonction publique établit après chaque concours une liste donnant le classement des candidats en fonction de leur résultat final.

...Les procédures de sélection des candidats, d'organisation du concours et de définition de son contenu, ainsi que la formulation et le contenu de l'avis de concours font l'objet d'une décision prise en Conseil des ministres.

1. Articles tirés de “La fonction publique en République d’Albanie”, Loi N° 8095 du 21 mars 1996, promulguée par décret de la Présidence de la République N° 1455 en date du 5 avril 1996.

Article 25. Intégration dans la fonction publique des salariés en exercice.

Les salariés déjà en poste dans la fonction publique occupant une des fonctions visées par la présente loi depuis un an au moins depuis l'entrée en vigueur de ladite loi bénéficient du statut d'agents de la fonction publique après obtention, sur leur demande, d'une attestation de qualification délivrée par la Commission de la fonction publique. A la demande doivent être joints :

- 1) Un exposé, rédigé par le conseil de recrutement, des tâches et compétences correspondant au poste occupé par le candidat.
- 2) A l'appui de la requête, un exposé des qualifications, de l'expérience de travail et des caractéristiques personnelles du salarié.
- 3) Un rapport d'évaluation diligenté par le conseil de recrutement concernant la performance du salarié.

La commission délivre cette certification au salarié dès l'instant où ses qualifications et son expérience professionnelle le qualifient pour un poste de la fonction publique de niveau adéquat et où le conseil de recrutement atteste que l'intéressé s'est acquitté de manière satisfaisante de ses tâches.

Lorsque la Commission de la fonction publique est d'avis que le salarié n'a pas pour l'instant les qualifications nécessaires pour entrer dans la fonction publique, mais peut se qualifier dans un délai raisonnable (ne pouvant excéder deux ans) et remplir les conditions suivantes :

- acquérir une formation spécialisée ;
- suivre avec succès une formation et des enseignements spécialisés ;
- s'acquitter d'une ou plusieurs missions particulières à lui confiées.

...l'intéressé et le conseil de recrutement reçoivent notification de cet avis et l'on sursoit à la décision en attendant la fin de ladite période de formation.

...Les fonctionnaires occupant un des postes visés par la Loi depuis moins d'un an après l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficient du statut de la fonction publique une fois qu'ils ont passé un examen organisé par la Commission de la fonction publique en coopération étroite avec les conseils de recrutement. Si l'intéressé ne réussit pas les épreuves, il ne bénéficie plus du statut de fonctionnaire et il est soit a) démis de ses fonctions, soit b) rétrogradé à un échelon inférieur correspondant à ses résultats à l'examen, le conseil de recrutement étant juge de cette rétrogradation. S'il n'existe pas de poste vacant à l'échelon correspondant, l'intéressé est placé sur une liste d'attente.

Article 26. Qualifications de l'intéressé.

L'accès à la fonction publique et le plan de carrière sont fonction des qualifications de l'intéressé. C'est le Conseil des ministres qui définit les exigences en matière de qualifications pour l'accès aux différents échelons de la fonction publique, ainsi que les qualifications particulières exigées pour les missions spéciales.

Article 33. Droits particuliers.

Les agents de la fonction publique bénéficient des droits particuliers suivants :

...3. Le droit de bénéficier, aux frais de l'Etat, de la formation nécessaire — qui est considérée comme un élément à part entière du processus d'évolution de carrière — et de bénéficier d'un congé formation.

Article 39. Formation.

Le système de formation des agents de la fonction publique, ses liens avec le processus d'évolution de carrière, les conditions de cette formation et les critères d'accès à la fonction publique sont fixés par le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres prend les mesures nécessaires pour que la formation soit planifiée, organisée de manière systématique, et qu'elle couvre l'ensemble de la fonction publique. Le Conseil des ministres prend les mesures nécessaires pour couvrir les coûts financiers de cette formation.

ANNEXE 2. L'ADMINISTRATION ET LA FONCTION PUBLIQUES EN ALBANIE : QUELQUES DÉFINITIONS

- 1) La fonction publique d'Albanie comprend l'ensemble de l'administration publique à l'exception des responsables élus, des forces de police, des membres du système de défense et autres éléments de la force armée, qui relèvent de textes légaux particuliers.
- 2) Toutes les institutions financées à 100 pour cent par le budget de l'Etat font partie de l'administration publique.
- 3) La fonction publique d'Albanie comprend trois niveaux :
 - Les agents faisant l'objet d'une nomination politique (fonctions politiques), qui font l'objet de la première partie du texte de loi ;
 - Les hauts fonctionnaires, qui font l'objet de la seconde partie du texte de loi et qui bénéficient d'un statut particulier. (Ce groupe se subdivise à nouveau en postes d'encadrement supérieur, postes d'encadrement intermédiaire et postes de spécialistes de niveau inférieur) ;
 - Les autres agents de la fonction publique relèvent du Code du travail. Ils sont majoritaires dans la fonction publique en Albanie.

ANNEXE 3. PLAN DE TRAVAIL DU DÉPARTEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR 1996

Le Département a comme objectif d'améliorer le fonctionnement et les structures de l'administration publique, de manière que les prestations proposées au public soient rapides, qualifiées et peu coûteuses. Il cherche donc à :

- améliorer les structures administratives ;
- définir du mieux possible les missions, y compris les missions individuelles ;
- définir les qualifications requises du futur fonctionnaire avant son recrutement dans l'administration publique ;
- prévoir les besoins en prestations et en personnel ;
- promouvoir des formations à l'intention des fonctionnaires et assister ceux-ci dans leur carrière ;
- mettre en place l'environnement de travail et les équipements, notamment informatiques, adéquats ;
- définir les dispositions légales nécessaires par rapport à chacun de ces points.

Pour atteindre ces objectifs, le Département de l'administration publique va travailler sur les points suivants :

1) Bilan et analyse en continu des structures ministérielles et autres instances centrales, y compris au niveau local, en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'administration territoriale

Dans le cadre de cette activité, une lettre d'information périodique émanant du gouvernement collectera l'information concernant les structures d'organisation et de fonctionnement, ainsi qu'une information détaillée sur les principales institutions du gouvernement central. Il sera procédé de même aux différents niveaux de l'administration locale. Ce dernier point impliquera une collaboration étroite avec le Secrétariat d'Etat à l'administration territoriale.

Une brochure sur le gouvernement et les fiches d'information locales donneront des indications sur les prestations assurées par les instances publiques et sur leur fonctionnement, mais aussi sur les mesures prévues pour en réformer l'organisation et les structures.

Le travail se fera en collaboration avec le groupe de travail sur la réforme administrative qui comprend des vice-ministres, des directeurs du personnel et des spécialistes en informatique de tous les ministères. Ce groupe de travail fonctionne depuis un an.

2) Élaboration des textes juridiques sur la structure des institutions

Ces textes juridiques présenteront le schéma de la loi portant création des ministères et des organismes centraux. Ils inclueront les aspects qui doivent figurer dans la loi ou dans l'arrêté portant création d'un ministère ou d'un organisme central. Sont visés ici les éléments constitutifs du ministère et le profil de

l'organisme, la description de leur mission et de leur domaine de compétence , ainsi que les principales caractéristiques d'organisation et de fonctionnement.

3) Élaboration des textes d'application relatifs au statut des hauts fonctionnaires

Les textes d'application porteront sur :

- la procédure de recrutement des fonctionnaires et les examens correspondants ;
- la création de l'organisme recruteur et son fonctionnement ;
- l'évolution de carrière et les procédures disciplinaires dans la fonction publique ;
- les procédures d'évaluation de la performance ;
- le nombre et la répartition des postes, des grades et des échelons de la fonction publique ; les garanties données aux agents qui quitteront leurs fonctions ; le niveau des rémunérations et les privilèges afférents.

Il sera élaboré une procédure détaillée concernant : 1) la responsabilité du contrôle et la maîtrise des coûts de la fonction publique au niveau des salaires, primes, pensions, dépenses de personnel, etc. ; 2) l'autorité chargée de fixer et de contrôler les effectifs de l'ensemble de la fonction publique, des ministères et des organismes officiels ; l'autorité chargée d'adapter les effectifs aux possibilités du budget de l'Etat.

Il sera élaboré des textes d'application concernant la période d'essai ou de probation des nouvelles recrues et leur affectation dans les ministères et les organismes. Il s'agit d'obtenir une bonne répartition des agents au sein de l'administration publique, de pourvoir aux emplois vacants et de prévoir des coupes dans les secteurs où les ressources humaines sont en excédent.

D'autres textes d'application préciseront les conditions de retraite réservés aux agents titulaires de la fonction publique. Ils traiteront de la retraite ou de la cessation d'activité en cas de maladie, d'incompétence, ou encore d'autres questions telles que l'attitude négative ou la démission.

D'autres textes d'application préciseront les droits, les devoirs et la discipline des agents.

4) Élaboration de textes d'application sur le statut des personnels nommés à titre politique

Il s'agit du dispositif concernant les postes situés entre l'échelon du vice-ministre et le sommet de la hiérarchie, c'est à dire les ministres, le Premier ministre et le Président, ainsi que les personnalités nommées à titre politique, notamment les membres des cabinets.

Les textes d'application correspondants évoqueront :

- les primes et autres avantages dont bénéficieront ces personnels pendant la durée de leur mission, puis après leur départ ;
- les problèmes d'éthique auxquels ils seront confrontés dans l'exercice de leurs fonctions, et après leur départ.

5) Élaboration d'une stratégie en matière de gestion du personnel

Il s'agira de dispositions concernant la mise en place du personnel à compétence juridique nécessaire et des orientations relatives à la gestion des ressources humaines.

6) Code moral du gouvernement

Le Code d'éthique du gouvernement sera complété ; y figureront les éléments et les règlements nécessaires à sa mise en oeuvre.

On envisage de créer une entité chargée de contrôler son application ; la politique de gouvernement en matière d'éthique pourrait être présentée au public.

Cette tâche implique une action de formation.

7) Développement de la bibliothèque de l'administration publique

Le Département de l'administration publique envisage d'enrichir le fonds de cette bibliothèque, de la développer et d'en faire un très grand centre d'information en matière d'administration publique où l'on trouvera la législation de différents pays, des manuels, etc. Ce sera un élément décisif pour la formation des agents et une ressource importante en matière d'information.

8) Élaboration d'un concept et d'une stratégie pour l'orientation des services publics de l'administration publique en direction du public

Il est temps pour nos instances administratives de se tourner vers le public. Il faut donc commencer tout de suite en présentant le concept au personnel et en créant les structures nécessaires au soutien du service public. Cette action s'inscrira dans le cadre de la stratégie adoptée par l'administration en matière de services publics.

On s'apprête à élaborer cette stratégie, à en définir et à en réaliser les premières étapes.

9) Développement du personnel spécialisé, de la stratégie de travail, de la méthodologie et de la structure organisationnelle et fonctionnelle du Département de l'administration publique, y compris la formation d'un personnel spécialisé

Dans le cadre du Département de l'administration publique, on envisage de créer un service des rémunérations, une Direction de la gestion et de l'organisation du personnel, une Direction de l'information, une Direction juridique, ainsi qu'une petite structure d'appui comprenant un bureau des traductions pour le département, le secrétariat du directeur et le poste de documentaliste de la bibliothèque. On travaille activement à la répartition des missions au niveau des directions et des collaborateurs, mais aussi à la préparation d'une action de formation pour le personnel du département.

10) Amélioration du réseau d'information et de l'organisation de l'information

Il y a là un processus qui implique le recours à des moyens technologiques (ordinateurs). Il s'agit d'informatiser l'équipe chargée de la gestion du personnel, de la gestion des rémunérations et de l'information juridique, de manière à faciliter la codification des textes de loi. Il conviendra également de procéder à l'informatisation des données statistiques et à la création de banques de données. Il va de soi que les données doivent préexister à leur traitement informatique.

Une fois la banque de données informatisée, on créera au ministère un réseau local, pour faciliter la diffusion de l'information. On estime que la mise en place d'un système de courrier électronique et le raccordement des ministères au réseau Internet faciliteront grandement la communication entre ministères, entre les ministères et le public et avec les autres pays.

11) Amélioration des conditions de travail et de l'environnement de travail

Actuellement, les agents travaillent souvent dans des locaux inconfortables dépourvus d'un équipement de base. Il s'ensuit une baisse d'efficacité, compte tenu du temps considérable gaspillé pour des "riens", et également une baisse de la motivation. Très souvent, les matériels les plus rudimentaires font défaut.

Nous allons donc travailler sur l'équipement de bureau pour créer de bonnes conditions de travail. Nous avons déjà tenté d'améliorer l'environnement à moindres frais et les résultats ont été évidentes : la motivation et l'efficacité ont progressé. Mais pour continuer, nous aurons évidemment besoin de financements.

12) Harmonisation des rapports entre l'administration locale et l'administration centrale

Les pouvoirs locaux constituent un élément important de l'administration publique. Au cours du processus de réforme de l'administration, priorité sera donnée à l'amélioration de l'administration locale, du point de vue structurel et technique. Une coopération a été proposée à l'administration locale en matière d'équipements de base.

L'achèvement de la structure juridique relative à l'action des instances locales et son harmonisation avec le cadre juridique de l'action publique nationale seront très importantes pour l'amélioration de l'action des pouvoirs locaux et de l'administration publique en général.

Il faudrait donc à notre avis une collaboration plus soutenue avec le Secrétariat d'Etat à l'administration territoriale pour parvenir à une plus grande efficacité de l'administration publique dans tous les domaines.

13) Actions de formation

Les activités qui viennent d'être évoquées devraient s'accompagner d'actions de formation intensives et coordonnées. Il convient de créer simultanément une procédure de repérage des besoins.

Nous sommes d'avis qu'il faudrait un service de repérage des besoins au sein de la Direction du personnel, y compris pour les personnels de direction. Un plan global détaillé sera élaboré en matière de formation dans l'administration publique en collaboration étroite avec les ministres et les organismes centraux, le Secrétariat d'Etat au gouvernement local et l'Institut de gestion et d'administration publiques (IGAP).

Nous sommes d'avis que l'IGAP doit jouer un rôle-clé dans la mise en oeuvre de ce plan. Cela nous permettra de satisfaire nos besoins de formation à un coût relativement bas, mais aussi de développer les capacités de formation de l'IGAP, qui pour l'instant est le seul organisme proposant une formation à l'administration publique en Albanie.

L'expérience du Département de l'administration publique en matière de formation montre que la méthode de formation la plus efficace est celle des séjours de travail et de recherche dans différents pays européens pour collecter directement l'information auprès des personnes qui élaborent ou mettent en oeuvre les textes de loi, les structures, les procédures et les prestations que nous essayons nous-mêmes de créer ou d'améliorer.

Les comparaisons que permettent ces visites, mais aussi l'échange d'expériences et de littérature spécifique avec les pays visités, indiquent des solutions possibles aux problèmes qui se posent au cours du processus de réforme de l'administration. La formation est un élément qui doit donc être développé, surtout compte tenu de l'intégration européenne et de l'intensification des contacts avec les administrations publiques d'autres pays européens.

14) Consolidation du groupe de travail sur la réforme administrative, extension de ses attributions et intensification de la collaboration avec ce groupe de travail

Le groupe de travail comprend actuellement trois catégories de collaborateurs représentant l'ensemble des ministères, le Secrétariat d'Etat au gouvernement local et les bureaux du Premier ministre. Les catégories de ces membres sont les suivantes : vice-ministres, qui représentent le pouvoir politique, hauts fonctionnaires venus des directions du personnel et de l'organisation et experts en informatique représentant l'échelon technique. Si l'on y adjoint le personnel du Département de l'administration publique, on a ainsi un groupe de travail de 50 fonctionnaires. Le Département de l'administration publique collabore à ce groupe de travail, mais aussi avec des experts venus de diverses institutions tels que INIMA, QIDTSH, la Commission des sciences et de la technologie, Telecom, l'Institut national de la statistique, l'Université, la Banque commerciale nationale, etc., ainsi qu'avec un groupe de travail consultatif sur les questions informatiques. Les deux groupes de travail ont été créés à l'initiative du Département de l'administration publique et avec l'appui du Premier ministre. Ils représentent l'un et l'autre un fort potentiel pour l'élaboration et la mise en oeuvre du programme du Département de l'administration publique. Les contacts de travail que nous avons eus avec ces deux groupes ont été positifs et bénéfiques. Nous envisageons donc d'intensifier nos rapports et notre collaboration avec ces deux groupes de travail et d'y inclure des représentants des institutions susmentionnées.

Le Département souhaite que le groupe de travail sur la réforme de l'administration bénéficie d'une action de formation spéciale afin qu'il devienne un des éléments clés de ce processus.

PROFIL DE FORMATION
BULGARIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La Bulgarie se situe dans l'Europe du sud-est où elle occupe la partie nord-est de la péninsule des Balkans. Le pays doit beaucoup à sa situation géographique favorable, au carrefour de l'Europe occidentale et centrale et du Proche Orient. Sa superficie est d'environ 111 000 km² et sa population comptait 8,5 millions d'habitants en 1995. Sa capitale est Sofia (1,2 million d'habitants) et ses villes principales sont Plovdiv, Varna, Rousse et Bourgas.

La Bulgarie est une république parlementaire et un Etat unitaire doté de l'autonomie locale. La nouvelle constitution adoptée en 1991 confirme la séparation des pouvoirs en abolissant le principe du pouvoir unique lié à la domination du pouvoir communiste au cours des 45 dernières années. Le chef de l'Etat est le Président de la république, qui est choisi au terme d'élections libres pour un mandat de cinq ans.

L'appareil d'Etat

Le gouvernement de la République de Bulgarie (le Conseil des ministres) est composé du Premier ministre et de seize ministres. Le Premier ministre dirige et coordonne la politique générale du gouvernement, dont il assume la responsabilité et il est élu par le Parlement. C'est lui qui préside le Conseil des ministres.

En Bulgarie, c'est le Conseil des ministres qui est l'organe exécutif central. Il est composé du Premier ministre, des premiers ministres adjoints et des ministres. Du point de vue administratif, la personnalité la plus importante au sein du Conseil des ministres est le Secrétaire général. Le Conseil des ministres détermine et met en oeuvre la politique intérieure et extérieure du pays. Il assure l'ordre public et la sécurité nationale et il encadre l'activité de l'administration publique.

La fonction administrative est assurée par les seize ministres. Traditionnellement, les ministres sont assistés d'un vice-ministre, d'un secrétaire général et d'un chef de cabinet.

La structure de l'administration centrale comporte d'autres instances créées pour répondre aux exigences nouvelles de la période de transition. Il s'agit en général de comités, de commissions, d'agences ou de directions. Ils rendent compte directement au Conseil des ministres.

En 1991, la Loi sur l'autonomie et l'administration locales ont limité la représentation centrale à l'échelon local. En vertu de la division territoriale de l'administration du pays, l'administration centrale comporte deux niveaux : la région et le district. La région est une unité administrative territoriale qui est responsable de la mise en oeuvre de la politique régionale, du fonctionnement de l'administration à l'échelon local et de l'harmonisation des intérêts nationaux et locaux. Les régions sont dirigées par un gouverneur régional assisté d'une administration régionale. Le district est l'unité administrative territoriale de base du pays. Elle est dirigée par un maire, ainsi que par un conseil et une administration élus localement. L'administration autonome se situe à l'échelon des collectivités locales qui sont les plus petites unités territoriales administratives. La Bulgarie comprend actuellement neuf régions (*oblasty*), 279 districts (*obshtiny*) et 4 032 collectivités locales (*kmesva*) (voir Annexe 1, tableau 2). Le tableau 1 présente l'effectif du personnel employé dans l'administration centrale et locale, y compris le personnel relevant de l'autorité judiciaire, avec une ventilation par régions (données fournies par l'Institut national de la statistique).

La structure générale de l'administration publique en Bulgarie est la suivante :

Conseil des ministres

Ministères, comités, agences

Agences auprès des ministères opérationnels

Branches régionales des agences et autres structures déconcentrées des ministères opérationnels à l'échelon régional, sub-régional et local

Réforme administrative

La période de transition a débuté en novembre 1989 et depuis le pays a connu cinq gouvernements. Le gouvernement actuel a été élu en janvier 1995.

Le processus de passage d'une planification centralisée à une économie de marché et d'un Etat totalitaire à un Etat démocratique a entraîné de très importants changements dans l'administration publique :

- Certains ministères et autres instances centrales, notamment les services de la planification centrale et les organes de contrôle, ont été supprimés.
- Certains ministères ont été supprimés, puis rétablis, comme le Ministère du Commerce extérieur.
- Plus de 80 pour cent des personnels d'encadrement employés dans l'administration centrale ont été remplacés.
- La Banque nationale de Bulgarie, l'Institut national de la statistique et autres organismes centraux sont devenus autonomes ; ils opèrent désormais dans le cadre d'une législation spécifique.
- Une nouvelle constitution a été adoptée et il a été élaboré de nouveaux textes de loi afin de créer l'infrastructure juridique d'une économie de marché et d'une société démocratique.
- De nouvelles structures administratives ont été mises en place dans le cadre des nouvelles fonctions ministérielles, par exemple le Service national de l'emploi qui gère le problème du chômage et qui a des agences au niveau régional et local.

Mais dans le même temps, de nombreuses tendances négatives se sont aggravées :

- L'instabilité de l'administration publique, liée à la discontinuité gouvernementale, était censée se résorber grâce à la mise en place d'une administration non politique, loyale et efficiente. Il n'existe malheureusement pas en Bulgarie de loi concernant les fonctionnaires et leur statut. Ce dernier point est traité par le Code du travail dont l'un des articles (l'article *Kapudaliev*) a provoqué bon nombre de changements politiques et n'a été supprimé qu'en 1996².
- Les changements permanents, y compris au niveau de la législation, augmentaient la paperasserie administrative.
- La confiance de la population dans ses institutions centrales a connu une chute brutale.
- La communication entre les ministres était très médiocre, le phénomène étant encore aggravé par le fait que les gouvernements étaient des gouvernements de coalition et par l'absence d'un corps professionnel de hauts fonctionnaires.
- La qualité des services publics a diminué en raison d'une détérioration de la discipline et de l'évolution permanente des caractéristiques et du contenu de ces prestations.
- Il n'existait pratiquement pas de formation systématique pour les fonctionnaires.

² L'article *Kapudaliev* (Article 328a du Code du travail) stipulait qu'il pouvait être mis fin au contrat de travail d'une personne occupant des fonctions élevées au nom de l'intérêt de l'entreprise. Il a été supprimé en 1996 ; *Journal Officiel*, N° 2, 1996.

Compte tenu du caractère chaotique des réformes de l'administration publique, les effectifs de celle-ci ont enregistré une progression constante (19 pour cent au total) au cours de la période 1990-95, comme le montre le tableau ci-dessous.

Effectifs de l'administration centrale et locale

Année	Effectif total	Personnel de gestion
1990	49 364	12 472
1991	45 192	10 493
1992	46 257	8 646
1993	55 030	8 563
1994	58 422	9 087

Il est clair qu'il faut adopter une nouvelle approche vis-à-vis de la réforme administrative et que cette approche doit s'appuyer sur une stratégie commune pour l'ensemble des organes administratifs qui s'harmonise avec le processus de l'intégration européenne.

Une stratégie de réforme administrative a été élaborée en septembre 1995 sous le titre "La nouvelle administration" et adoptée en 1996 par la Commission gouvernementale de l'intégration européenne.

Il est à souhaiter que la réforme de l'administration existante apporte une solution aux problèmes fondamentaux et assure un certain niveau de qualité à la nouvelle administration. Parmi les nombreux problèmes auxquels il faudra s'attaquer dans le cours de la réforme, voici ceux sur lesquels on devrait se centrer :

- 1) Décentralisation de l'administration, prise en charge de tâches nouvelles et amélioration de l'efficacité de l'administration publique dans la mise en oeuvre des décisions politiques prises dans le cadre d'une législation démocratique ;
- 2) Effort en faveur du personnel au sein de l'administration publique, mise en place d'un corps de fonctionnaires professionnels non politiques et mise en place d'incitations et de procédures transparentes pour la sélection, le recrutement, la promotion, la couverture sociale et les prestations de retraite ;
- 3) Respect par l'administration publique des normes en matière de services aux individus et aux sociétés qui sont progressivement adoptées dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le système de formation avant 1989

L'ancien système de formation des fonctionnaires était extrêmement centralisé, tout en restant heureusement à l'écart de l'éducation et de la formation idéologiques. Un système de formation professionnelle à l'intention des gestionnaires des entreprises publiques, des cadres ministériels et des responsables des autorités régionales et locales avait été mis en place à la fin des années 1960 avec la création par le ministère du Travail — dans le cadre d'un projet du Programme des Nations-Unies pour le Développement confié au BIT — d'un Centre pour le développement de la gestion, avec une agence à Varna et à Plovdiv. En 1970, il a été créé à partir de cette entité une Académie des sciences sociales et de la gestion avec des agences dans la presque totalité des 28 régions de l'époque. La formation à la gestion des cadres de l'économie et de l'administration était organisée par l'Institut de gestion sociale (IGS), devenu par la suite Institut de gestion et d'administration (IGA). En 1980, le décret N° 42 du Conseil des ministres instaurait un système de formation à l'intention des fonctionnaires des ministères, des autorités régionales et des entreprises publiques. Le contrôle méthodologique était assuré par l'IGS (devenu IGA).

Les établissements et centres de formation des ministères et des districts participaient à ce système de formation. Dans certaines universités, il a été mis en place des sections spéciales de formation de troisième cycle en cours de service.

Le système de formation après 1989

L'ancien système a été totalement démantelé en 1990. En 1992, l'organisme central IGA a été transformé en un Centre d'administration. Ce centre a été fermé fin 1994.

Depuis le début de 1996, on a progressivement mis en place un nouveau système de centres de formation des fonctionnaires. L'objectif est d'organiser la formation à partir d'un système de formation des formateurs. Ce système tirera parti du potentiel de formation existant à l'échelon central et il aura comme objectifs la réforme administrative et l'intégration européenne.

Le potentiel de formation existe :

- Dans les *universités*. Pour l'année universitaire 1995-96, on recensait 24 universités. Quatorze d'entre elles ont une faculté de droit ; certaines d'entre elles ont un programme d'administration publique. Seules deux d'entre elles ont une section d'administration publique (voir Annexe 2, tableau 1).
- Dans les *collèges universitaires*. On en recense 15. Cinq d'entre eux sont spécialisés dans la gestion et l'administration.
- Dans les *entreprises privées*. Beaucoup d'entre elles proposent un conseil et une formation en matière de gestion et d'administration, de comptabilité et de finances. L'Agence nationale pour l'emploi a recensé plus de 150 entreprises organisant un enseignement pour les sans emploi. Ces entreprises proposent également une formation aux établissements publics.

Ce potentiel de formation est utilisé de manière chaotique et ne saurait satisfaire les besoins de formation des fonctionnaires, qui sont pressants.

Le système de formation continue des fonctionnaires

On envisage de mettre en place, à partir de la stratégie de réforme administrative entérinée par la Commission gouvernementale de l'intégration européenne, un nouveau système de formation des fonctionnaires. Une décision gouvernementale spécialement consacrée à ce système est en préparation. Il créera un Système permanent de formation des fonctionnaires (SPFF) dont les grandes orientations figureront dans la Loi sur la fonction publique, qui fait elle-même l'objet d'un débat public. Le système sera opérationnel en 1997, à partir de l'adoption du nouveau budget et du Programme Phare sur la réforme administrative.

La formation des agents de l'Etat devrait être placée sous la responsabilité des secrétaires généraux de ministère. En vertu de la nouvelle Loi sur la fonction publique, le poste de secrétaire général sera placé au sommet de la hiérarchie du personnel administratif non 'politique'. Il sera créé auprès du Conseil des ministres un Centre national de formation des fonctionnaires (CNFF). Des centres de formation des fonctionnaires (CFF) seront créés auprès des ministères opérationnels. Le personnel des autres organes administratifs nationaux sera formé par le centre du Ministère du Travail ou par le CNFF.

2. Objectifs de la formation

A la fin de 1995, les grands objectifs de la formation étaient les suivants :

- Former les personnels en fonction et les nouvelles recrues à la mise en oeuvre de la nouvelle législation et aux fonctions institutionnelles.
- Proposer une formation de base aux technologies de l'information.
- Offrir une possibilité d'apprentissage des langues vivantes.

Seul un petit nombre de séminaires, généralement conduits par des organisations étrangères, s'écartaient de ces objectifs.

Le nouveau système permanent de formation des fonctionnaires mis en place dans la cadre de l'action pour la réforme administrative se fixe les objectifs suivants :

- Créer un savoir et un savoir-faire professionnels parmi les agents pour qu'ils puissent s'acquitter de leur tâche dans le cadre d'une société démocratique et d'une économie de marché ;
- Développer les capacités nécessaires pour l'élaboration et l'évaluation de politiques qui soient mises en oeuvre dans un esprit de loyauté vis-à-vis du gouvernement ;
- Améliorer les prestations au public en respectant les normes de qualité ;
- Introduire dans le processus d'innovation des savoirs et des savoir-faire en matière de gestion, recourant à l'informatique et aux méthodes tournées vers le marché ;
- Préparer l'intégration européenne en améliorant la connaissance du système administratif de l'Union européenne et en développant des compétences en matière de communication internationale, y compris en surmontant les obstacles linguistiques.

3. Cadre juridique

Après l'abrogation de la Loi N° 42 (1980) en 1990, la formation des fonctionnaires n'avait plus de base juridique.

Le nouveau cadre juridique a comme base la Loi sur les fonctionnaires et la Loi gouvernementale sur la formation des fonctionnaires qui entrera en vigueur en 1997.

4. Financement

Ces cinq dernières années, le financement de la recherche reposait pour l'essentiel sur des ressources d'origine étrangère, à savoir :

- Le Programme Phare ;
- Le fonds pour la technologie ;
- D'autres fondations étrangères ;
- Les accords bilatéraux avec les pays européens ;
- Les activités de SIGMA, etc.

Selon une estimation fondée sur différents rapports préparés à l'occasion de séminaires, de voyages d'étude et de stages courts organisés par certains ministères, les sommes consacrées directement à la formation ces

trois dernières années représentaient moins de \$US 100 000. En 1997, on attend du Programme Phare plus de \$US 500 000 au titre de la formation.

Jusqu'ici, les crédits publics sont allés essentiellement à la formation de base en informatique et à l'enseignement des langues étrangères. Le nouveau budget envisage une dotation ou des crédits spécifiques pour les activités des centres de formation.

Le système de formation à l'intention des sans emploi qui est financé par un fonds d'action sociale non budgétisé est le seul qui soit doté de règles claires en matière d'utilisation des crédits ; mais ceux-ci sont affectés essentiellement à la formation des futurs salariés du secteur privé.

5. Organismes de formation et statut juridique

Les ministères et autres organes centraux ne disposent pas pour l'instant de centre spécialisé dans la formation des agents de l'Etat. Les infrastructures de formation existantes sont utilisées à d'autres fins, ou bien accueillent les séminaires organisés par des institutions étrangères.

Les principaux prestataires de formation sont les universités. Une loi sur l'enseignement a été récemment promulguée et elle sera appliquée au début de l'année universitaire 1996/97. Le nouveau texte tient compte des normes éducatives européennes et les diplômes de licence et de maîtrise sont déjà acceptés dans nos universités. Les universités et collèges universitaires non publics ont désormais une existence légale. Une procédure universelle d'accréditation des universités a été approuvée. Les universités sont autorisées à inscrire à leur programme les spécialités de leur choix, tout en respectant la nomenclature officielle. Les programmes d'administration publique figurent désormais sur la liste des enseignements de spécialité des universités de Sofia, Varna, Blagoevgrad et Sliven (voir Annexe 2, tableaux 1 et 2). La plupart des universités ne sont pas des universités d'Etat. Ce paradoxe montre bien les difficultés du processus d'adaptation des universités publiques à la nouvelle situation. Les collèges universitaires privés de Varna, Sofia, Blagoevgrad et Sliven ont eux aussi un enseignement d'administration publique.

L'action de ces établissements académiques en matière de formation courte à l'administration publique est très limitée du fait de l'absence d'un système organisé de formation des personnels ministériels. Certaines universités ont mis en place un programme de troisième cycle de durée moyenne (de un à 18 mois). L'entité la plus active est l'Institut d'études de troisième cycle de l'Université d'économie nationale et mondiale de Sofia (voir Annexe 3).

Il n'y a pas de communication entre les ministères et ces établissements de formation. Il existe au Ministère de l'Intérieur une école spécialisée proposant à la fois une formation longue (jusqu'à quatre ans) et des enseignements courts. Tous ses programmes doivent être approuvés par le Ministère de l'Éducation. C'est le Ministère de l'Intérieur qui finance cette formation et les qualifications afférentes.

Un système comparable est en place pour les médecins et les enseignants au Ministère de la Santé publique et au Ministère de l'Éducation, de la science et de la technologie, où des instituts proposent respectivement aux médecins et enseignants les qualifications nécessaires pour une promotion ou un changement de spécialité. Il n'existe que peu de formations à l'intention des cadres de la santé et de l'éducation et elles sont généralement dues à une initiative de groupes de consultants étrangers.

Certains ministères organisent des cours pour leur propre personnel et ils invitent soit des conférenciers appartenant au système, soit des consultants indépendants. Il en existe un exemple original, le cours de gestion stratégique pour hauts fonctionnaires mis en place par le Ministère de l'Éducation, de la science et

de la technologie et destiné au personnel administratif ayant des fonctions d'encadrement dans l'instance centrale du ministère (voir Annexe 3).

Ce sont les sociétés de conseil privées qui sont le plus actives dans l'organisation de formations qualifiantes courtes. Si elles n'organisent pas de formations longues, c'est en raison du risque financier encouru et de la nécessité d'avoir une accréditation de type universitaire lorsque la formation dure plus d'un an. Les collèges universitaires privés proposent une formule mixte alliant enseignement et formation, avec généralement une organisation conjointe par une firme privée et un établissement de type universitaire.

Les sociétés de conseil privées doivent être accréditées si elles veulent soumissionner pour les stages proposés par les agences de l'emploi sous le contrôle de l'Agence nationale pour l'emploi. Ces cours font partie d'un programme d'orientation et de préparation à destination de chômeurs temporaires en position de recherche d'emploi. Ce sont les enseignements de gestion, de comptabilité, d'informatique et de création de petite entreprise qui ont le plus de succès. Certaines de ses formations peuvent intéresser les fonctionnaires et elles sont proposées au personnel des ministères. Le fait que l'accréditation ne soit pas requise est considéré comme un avantage.

On doit créer cette année de nouveaux centres de formation des fonctionnaires. Leurs priorités seront les suivantes :

- Former les fonctionnaires en matière de réforme administrative et d'intégration européenne ;
- Assurer une formation complète aux nouvelles recrues ;
- Former des cadres pour les services publics autonomes.

Le Centre national de formation des fonctionnaires aura essentiellement pour mission :

- D'étudier les besoins de formation dans la perspective de la réforme administrative et de l'intégration européenne ;
- D'élaborer des programmes et du matériel pédagogique pour les formations courtes et longues ;
- D'organiser des formations de 3^o cycle spéciales à l'intention des fonctionnaires, en Bulgarie et à l'étranger ;
- D'organiser des appels d'offres à l'intention des universités et collèges indépendants pour la formation des fonctionnaires ;
- De former des formateurs pour tous les programmes ;
- D'organiser la formation des moniteurs affectés à la formation sur poste ;
- De proposer au sommet de la hiérarchie des enseignements courts et des séminaires sur les problèmes actuels de réforme administrative et d'intégration européenne.

Le cadre juridique de la formation permanente des fonctionnaires sera donné par la décision gouvernementale en préparation, et surtout par la Loi sur le service public qui devrait être adoptée avant fin 1996. Ce texte précisera les droits et obligations des fonctionnaires vis-à-vis de la formation et couplera formation et promotion.

Le retard dans la mise en place du nouveau système de formation s'explique avant par des problèmes de financement, qui devraient être réglés par le prochain budget. Des crédits spéciaux pour la formation des fonctionnaires seront alloués aux ministères. Néanmoins, les donateurs étrangers resteront la principale source de financement.

Le développement des établissements de formation sera stimulé par d'une concurrence libre et ouverte entre universités, établissements et sociétés de conseil privés ou publics. On mettra en place un système d'appel d'offres similaire à celui qui fonctionne pour la formation des sans emploi.

6. Personnel enseignant

Il n'existe pas jusqu'ici en Bulgarie de formation systématique des formateurs. Ceux-ci sont responsables de leur propre formation.

Il existe deux catégories de formateurs :

- Les intervenants professionnels autorisés ayant le titre de professeur ou de professeur associé (ce dernier étant décerné par une commission centrale d'accréditation) ;
- Les consultants et autres enseignants non professionnels.

Cette distinction joue au moment de la détermination contractuelle des honoraires. Les praticiens — généralement des fonctionnaires ayant un diplôme supérieur — sont fréquemment invités à faire des cours, qui sont très appréciés.

La préformation des formateurs, y compris pour des enseignements spécifiques, n'est assurée par aucune organisation. Mais d'un autre côté il est exigé une accréditation pour certains enseignements spécifiques, notamment ceux qui ont trait à la privatisation (évaluation, comptabilité, etc.).

Dans la pratique, les établissements qui mettent en place les formations organisent également l'enseignement. Le contrôle incombe à l'équipe de formateurs. Pour l'évaluation de la qualité de la formation on a recours à la méthode du questionnaire, y compris pour des formations universitaires de troisième cycle.

Le système permanent de formation des fonctionnaires (SPFF) aura comme activité principale l'évaluation des besoins, l'élaboration des programmes, la planification des actions de formation et la formation des formateurs. Un système d'autorisation sera mis en place pour les formateurs et leurs actions de formation des formateurs

La première priorité du SPFF sera la formation en vue de l'intégration européenne. Il sera élaboré des programmes d'enseignement spéciaux sur l'Union européenne, l'art de négocier et les langues vivantes en vue d'une formation de masse du personnel administratif aux questions européennes.

On aura recours à tous les modalités de formation requis par les besoins de formation.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

Il n'existe pas de système d'évaluation des besoins. L'évaluation se fonde sur les recommandations générales émises par les responsables d'unités administratives et sur les propositions des établissements de formation et des consultants étrangers.

Pour les séminaires organisés par les donateurs étrangers, la procédure prévoit normalement un entretien préliminaire avec les responsables de l'unité administrative concernée pour choisir les enseignements les plus adaptés sur une liste fournie par l'organisme donateur.

Au Ministère des Affaires étrangères, il est souvent recouru à la formation le personnel à l'étranger, dans le cadre de programmes financés par des organisations étrangères.

On admet généralement que l'introduction à l'informatique et l'enseignement des langues étrangères sont les éléments dont les ministères ont le plus besoin, ce qui explique qu'ils soient fréquemment proposés.

Jusqu'ici le programme des universités et des collèges universitaires combine de manière éclectique des programmes d'étude étrangers. On peut citer comme exemple le programme de l'Université de Solven (voir Annexe 2, tableau 2).

La nécessité de développer des programmes spécifiques pour les postes administratifs exigeant une formation davantage axée sur l'économie, l'ingénierie ou le droit n'est pas perçue.

Le nouveau système de formation continue des fonctionnaires prévoit trois types de programmes :

- La formation préalable en vue de satisfaire aux critères retenus dans le processus de sélection pour certains postes précis ;
- La formation en cours de service pour améliorer la performance et l'innovation ;
- La préparation à l'intégration européenne, y compris en matière de négociation.

Ce dernier programme pourrait être accessible au public, l'idée étant de disposer favorablement l'opinion publique et de favoriser l'adaptation au nouvel environnement européen. Une telle action de formation implique une bonne organisation et des crédits substantiels.

8. Groupes cibles

L'absence de planification dans la fonction publique crée par défaut deux groupes cibles :

- Les volontaires participant à des enseignements mis en place par les unités administratives pour leur personnel. C'est le cas des formations internes à l'informatique de base et aux langues vivantes.
- Les participants à des cours organisés en collaboration avec les donateurs étrangers, après évaluation du poste occupé par les intéressés et de la pertinence du thème abordé. Dans la pratique, c'est ce qui se passe pour l'ensemble des formations organisées par les étrangers.

La formation ciblée est institutionnalisée par la nouvelle Loi sur la fonction publique et par le Système d'éducation et de formation continues des fonctionnaires (SEFCF).

Les principaux groupes cibles sont en l'occurrence :

- Les candidats à un poste de la fonction publique ;
- Le personnel administratif des agences et organismes publics ;
- Les cadres des unités administratives ;
- Les membres de diverses catégories sociales souhaitant mieux comprendre le rôle nouveau des pouvoirs publics dans une société démocratique et une économie de marché.

On utilisera à l'intention de ces groupes cibles des méthodes et des modules de formation très variés de manière à satisfaire les besoins réels d'éducation et de formation.

9. Modalités de la formation

On ne propose de formation initiale qu'aux agents de la nouvelle administration chargé du contrôle financier et de la collecte de l'impôt. Il s'agit d'enseignements courts organisés dans le contexte des textes adoptés en 1995. Des enseignements similaires seront organisés pour le personnel de la Chambre nationale d'audit, de création récente.

Les formations organisées par les donateurs extérieurs se présentent en général sous forme d'ateliers, ou de voyages d'étude/visites. On a supprimé dans l'administration publique les programmes individuels longs et les congés sabbatiques. La pratique la plus usuelle combine conseil et formation, notamment lorsque des consultants étrangers interviennent dans le cadre de programmes Phare.

Le nouveau système prévoit diverses formules d'éducation et de formation, l'objectif étant de préparer le personnel administratif et de créer un environnement social assurant un fonctionnement moderne de l'appareil d'Etat.

Voici une liste des enseignements proposés, classés par catégorie :

Formation générale

- Enseignement primaire et secondaire avec présentation de l'Etat, de ses fonctions et des services publics proposés aux citoyens et aux entreprises ;
- Programmes d'administration publique des universités et collèges universitaires ;
- Education ouverte avec séminaires et cours publics, Université radiophonique, programmes télévisés, etc. visant à sensibiliser le grand public au fonctionnement d'un Etat démocratique moderne dans un environnement d'économie de marché à exigences sociales.

Formation préalable

- Enseignements de spécialité destinés aux candidats à un emploi dans la fonction publique ;
- Enseignements généraux préparatoires à l'examen pour les candidats à un poste dans la fonction publique destinés à promouvoir l'égalité des chances entre les candidats.

Formation en cours de service

- Formation au nouvel emploi assurée par des formateurs spécialisés et destinée aux nouvelles recrues de la fonction publique ;
- Formations qualifiantes visant l'amélioration de la performance, l'application de techniques nouvelles ou l'avancement ;
- Recyclage dans la perspective d'une création d'emplois nouveaux dans la fonction publique ;
- Enseignement de gestion pour différents postes de responsabilité dans le cadre de l'introduction de nouvelles techniques de gestion dans l'administration publique.

Préparation à l'intégration européenne

- Cours généraux sur les institutions et la législation européennes ;
- Formation à la négociation ;
- Visites à l'étranger pour tirer parti de l'expérience des pays étrangers.

10. Élaboration des programmes de formation

La validation des programmes de formation est variable selon les établissements et l'organisation des enseignements. Dans le système éducatif des universités et collèges universitaires, les conseils spécialisés mettent en place le programme de l'ensemble des disciplines, y compris des troisièmes cycles destinés aux fonctionnaires. Même assurées par des professeurs ou des consultants extérieurs, les formations organisées par le Conseil des ministres et les ministères sont entérinées par l'instance concernée après évaluation par un groupe d'experts. Les firmes privées autonomes organisent leurs propres enseignements et leurs programmes ne sont pas approuvés formellement par un conseil spécialisé.

11. Évaluation

En l'absence d'un système de formation, l'évaluation des actions de formation ne peut reposer que sur l'opinion des participants. C'est ce qui se passe pour les séminaires à financement national ou étranger.

L'évaluation s'appuie sur des questionnaires plus ou moins standardisés. L'information permet aux organisateurs de connaître les équipes de formateurs les plus appréciées. Lorsqu'il n'y a pas de formation systématique, une telle information est pratiquement sans intérêt.

La loi sur l'enseignement supérieur a créé une commission d'habilitation pour les universités et les collèges universitaires. Elle évaluera la qualité des processus éducatifs dans les universités et collèges, y compris pour les formations à l'administration publique.

Le nouveau Système permanent de formation des fonctionnaires n'envisage pas d'évaluation particulière pour les formations en cours de service.

12. Repérage des problèmes relatifs à la formation

Les problèmes principaux que rencontre la formation à l'administration publique découlent, semble-t-il, du fait que le rôle nouveau du gouvernement dans une société démocratique à économie sociale de marché est mal perçu. L'opinion publique n'est pas encore sensible à l'intérêt d'une administration publique professionnelle. Dans un contexte social fortement politisé, la mise en place d'une administration professionnelle bénéficiant d'une formation permanente est une tâche très difficile. Il faut par ailleurs installer un système de formation adéquat si l'on veut que l'administration soit en mesure d'offrir :

- la transparence — en recourant aux moyens informatiques modernes qui donnent immédiatement accès à tous les échelons de la hiérarchie pour obtenir une information sur les obligations légales et les activités réelles ;
- la responsabilité — grâce à un système de contrôle alliant contrôle de gestion, contrôle interne et contrôle externe par l'Office national des audits et en communiquant les comptes-rendus des résultats au Parlement et au public ;
- des normes de prestations au public, qui fourniront des critères pour l'évaluation publique de la qualité ;
- des procédures d'élaboration des politiques-- grâce à l'implication des unités administratives concernées dont les responsabilités seront clairement définies en matière d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques au sein des organes administratifs.

Il faudra que le fonctionnement et l'organisation de l'administration publique évoluent considérablement si l'on veut que la formation soit efficace et efficiente, bien conçue et bien mise en oeuvre.

ANNEXE 1. DIVISION TERRITORIALE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Tableau 1. Effectifs moyens de l'administration publique (1990 to 1995)

Région	1990	1991	1992	1993	1994	1995 vers le 31 décembre
Ville de Sofia	12 880	11 564	14 194	13 650	15 215	14 521
Administration centrale	10 219	9 127	12 109	11 542	13 074	12 470
Administration locale	2 661	2 437	2 085	2 108	2 141	2 051
Bourgas	4 030	3 974	3 492	4 671	4 875	5 425
Administration centrale	1 346	1 658	1 430	2 543	2 687	3 053
Administration locale	2 684	2 316	2 062	2 128	2 188	2 372
Varna	4 299	4 086	3 802	4 973	5 282	5 868
Administration centrale	1 370	1 574	1 585	2 693	3 000	3 239
Administration locale	2 929	2 512	2 217	2 280	2 282	2 629
Lovetch	5 294	5 441	4 800	6 431	6 609	6 833
Administration centrale	1 741	2 261	1 972	3 525	3 681	3 666
Administration locale	3 553	3 180	2 828	2 906	2 928	3 167
Montana	3 544	3 789	3 215	4 331	4 516	4 954
Administration centrale	1 111	1 551	1 238	2 266	2 421	2 608
Administration locale	2 433	2 238	1 977	2 065	2 104	2 346
Plovdiv	5 300	4 987	4 356	5 966	6 100	6 876
Administration centrale	1 505	1 830	1 520	3 051	3 072	3 395
Administration locale	3 795	3 157	2 836	2 915	3 028	3 481
Rousse	4 066	3 869	3 673	4 247	4 363	4 773
Administration centrale	1 277	1 355	1 536	2 030	2 090	2 239
Administration locale	2 789	2 514	2 137	2 217	2 273	2 534
Région de Sofia	5 287	4 731	4 705	5 733	5 834	7 432
Administration centrale	1 466	1 470	1 626	2 440	2 531	3 578
Administration locale	3 821	3 261	3 079	3 293	3 303	3 854
Haskovo	4 664	4 572	4 009	5 028	5 628	6 071
Administration centrale	1 318	1 601	1 458	2 390	2 720	3 016
Administration locale	3 346	2 971	2 551	2 638	2 908	3 055
TOTAL	49 364	47 013	46 246	55 030	58 422	62 753
Administration centrale	21 353	22 427	24 474	32 480	35 267	37 264
Administration locale	28 011	24 586	21 772	22 550	23 155	25 489

Tableau 2. Districts et collectivités locales

Régions	Nombre de districts	Nombre de communes
Ville de Sofia	25	54
Bourgas	21	440
Varna	30	478
Lovetch	32	450
Montana	33	396
Plovdiv	34	441
Rousse	27	436
Région de Sofia	50	685
Haskovo	27	652
TOTAL	279	4 032

ANNEXE 2. PROGRAMMES ACTUELS DE FORMATION POUR LES FONCTIONNAIRES BULGARES

Tableau 1. Programmes de 3° cycle

Université	Effectifs actuels	Nombre de diplômés
Nouvelle Université de Bulgarie, Sofia Département d'administration publique	8	3 diplômés par an ; 3 diplômés jusqu'ici.
Université d'économie nationale et mondiale, Sofia Institut d'études de 3° cycle Programme d'administration publique et de droit international	178	Le premier groupe de 100 passe le diplôme en février 1997.
Université d'économie nationale et mondiale Institut d'études de 3° cycle Administration et gestion du personnel	500	100 diplômés par an.
Université technique de Varna Section de Sliven	20	Pas encore de diplômés ; promotion sortante en 1997.
Université libre de Varna Faculté d'administration, de sciences politiques et de relations internationales Programme d'administration	800	Première promotion sortante (52 étudiants) en juin 1996.

Tableau 2. Formations de licence et cycles de deux ans des collèges universitaires

Université	Effectifs actuels	Nombre de diplômés
Nouvelle Université de Bulgarie, Sofia Département d'administration publique Programme de licence en quatre ans, débuté en 1994	142	50 par an, pas de diplômés pour l'instant.
Université Slavianski Département de gestion Programme de gestion administrative Programme de licence en quatre ans, débuté en 1995	30	Pas de diplômés pour l'instant.
Université de Blagoevgrad Faculté de droit Programme de gestion administrative et de gestion de l'entreprise Programme de licence en quatre ans, débuté en 1993	216 à temps plein 502 à temps partiel	Pas de diplômés pour l'instant. Pas de diplômés pour l'instant.
Université technique de Varna, Section de Sliven Programme d'administration publique Programme de licence en quatre ans, débuté en 1993	430	Pas de diplômés pour l'instant.
Collège d'administration publique et de gestion de l'entreprise de Varna Programme d'administration publique Cycle en deux ans, débuté en 1991	180 à temps plein 200 à temps partiel	120 diplômés par an.

**ANNEXE 3. UNIVERSITÉ D'ÉCONOMIE NATIONALE ET MONDIALE :
INSTITUT D'ÉTUDES DE 3° CYCLE**

1. PROGRAMME D'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DE DROIT INTERNATIONAL

Module I :

1. L'économie de marché
2. Économie mondiale et relations économiques internationales
3. Droit constitutionnel
4. Droit administratif
5. Gestion de l'entreprise

Module II :

1. Marketing
2. Comptabilité d'entreprise
3. Droit financier
4. Droit du travail
5. Politique économique internationale

Module III :

1. La coopération entre la Bulgarie et l'Europe
2. Relations internationales et organisations internationales
3. Relations internationales monétaires et financières et technique des règlements internationaux
4. Opérations économiques extérieures
5. Droit civil et droit commercial

Module IV :

1. Appel d'offres pour les projets d'investissement
2. Droit international
3. Arbitrage international
4. Protocole diplomatique
5. Relations publiques et publicité

**2. PROGRAMME DU COURS DE GESTION STRATÉGIQUE
POUR LES CADRES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
(formation de quatre mois)**

Module I :

Élaboration d'une stratégie de gestion

Cours et discussions sur :

- Le management moderne. Nécessité d'une approche stratégique de l'activité au sein de la fonction publique. Expériences internationales en matière de formation des fonctionnaires ;
- Formulation d'une stratégie et prise de décision.

Module II :

Le processus de prise de décision

Cours et discussions sur :

- Spécificité de la décision en tant qu'outil de gestion. Caractéristiques de la décision et leurs effets dans le domaine de l'éducation. Aspects quantitatifs et qualitatifs de la décision ;
- Études de cas ;
- Analyse des étapes de la décision. Erreurs en cours de processus de décision. Décision et amélioration du système de gestion.

Module III :

Gestion du personnel

Cours et discussions sur :

- La gestion des ressources humaines — portée et objectifs. Effectivité du potentiel humain ;
- Motivation et stimulation ;
- Sélection, recrutement, formation, évaluation de la performance, rémunération et développement du personnel.

Module IV :

Organisation du travail

Cours et discussions sur :

- Caractéristiques de la fonction d'encadrement dans le secteur public. Gestion du temps. Travail sur documents : comment l'organiser efficacement ;
- Collaboration avec les subordonnés. Délégations de droits et de responsabilités. Communication.

PROFIL DE FORMATION
HONGRIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

Voici les principales données statistiques concernant la Hongrie (1996) :

- 10,2 millions d'habitants ;
- 93 000 km² de superficie ;
- environ 100 000 fonctionnaires travaillant dans l'administration centrale et locale ;
- environ 650 000 fonctionnaires dans les écoles, les universités et les hôpitaux.

Éléments de contexte

Les changements dans le système politique hongrois ont débuté en 1989 avec la réforme de l'organisation de l'administration d'Etat. On a commencé par la réforme de l'administration publique, y compris dans sa structure interne, ses fonctions et son système de direction. Les ministères ont été réorganisés, puis l'ensemble de l'administration locale a été adaptée. A côté de ces changements organisationnels, il y a eu une transformation du style politique de l'administration publique. L'ancien système centralisé d'intervention, qui visait à la satisfaction de la totalité des besoins, a cédé la place à une administration qui exerce un contrôle légal, planifie les processus et assure les conditions du développement. Et enfin, on a modifié la politique du personnel dans l'administration publique. La Loi de 1992 sur la fonction publique est particulièrement importante à cet égard, car elle crée dans la fonction publique un système de carrière comparable à celui de la plupart des pays ayant une économie de marché développée.

Au total, la réforme de l'administration publique peut être considérée comme un processus qui a amélioré le fonctionnement de la démocratie, donné à l'administration un caractère plus ouvert et amélioré les rapports entre les citoyens et l'administration. Parmi les mesures prises à cet effet, citons les suivantes : amélioration des voies de recours judiciaire à l'encontre d'une décision administrative, possibilité donnée aux tribunaux administratifs de s'opposer à une action illégale de l'administration et installation d'un médiateur.

Par référence à la période d'avant 1989, on ne peut toutefois pas dire que l'administration publique ait réalisé des progrès significatifs en matière d'efficacité, d'efficacités et de rapidité. De plus en plus nombreux sont les experts qui sont même convaincus que la transition politique a réduit l'efficacité de l'administration. L'administration publique est désorganisée et il y a un recul notable de la concertation dans l'action des pouvoirs publics. Le Premier ministre doit rappeler plusieurs fois à l'ordre ses ministres pour qu'ils appliquent les décisions gouvernementales. L'administration a éclaté en plusieurs secteurs ; le flux d'information est aléatoire et la discipline se relâche parmi les responsables. L'image traditionnelle de l'administration hongroise — une administration qui se concentre sur l'élaboration des décisions, mais n'a plus guère d'efficacité dès qu'il s'agit de les appliquer et de les contrôler — en sort encore renforcée.

Mais les conséquences sont plus graves au niveau du personnel de l'administration publique. Le nombre des salariés de l'administration a progressé, passant de 65 000 en 1989 à 95-100 000 en 1995, ce qui remet en cause l'équilibre des finances publiques. Cette progression massive des effectifs — 50 pour cent en cinq ans — est liée semble-t-il à la décentralisation des compétences, à la prolifération des organismes administratifs, à l'autonomie locale et à l'absence d'une politique des ressources humaines dans l'administration. La Loi sur la fonction publique (Loi N° XXIII de 1992) évoquée plus haut peut être considérée comme un tournant à cet égard. Mais on ne constate pas d'amélioration dans le système de formation et d'enseignement. On a brisé le cadre mis en place dans les décennies d'avant 1989, mais sans créer de nouvelles modalités de fonctionnement. Ce point sera abordé en détail plus loin. Les mesures

prises sont de circonstance et résultent souvent de l'acceptation de l'aide internationale sans stratégie de mise en place cohérente d'un système développé et intégré.

Avant 1989, il existait en Hongrie un système de formation et d'éducation, mais il manquait d'efficacité. Il prenait effectivement en compte les différents niveaux hiérarchiques dans l'administration. Et l'on avait des sous-systèmes séparés pour les fonctionnaires travaillant au sein de l'administration centrale ou de l'administration locale. Les fonctionnaires employés par les ministères et les organes administratifs territoriaux (décentralisés) recevaient leur formation des organismes de formation des directions. Les fonctionnaires de l'administration locale recevaient leur formation d'organismes de comté. Le système de formation d'avant 1989 prenait également en compte les besoins différenciés des cadres supérieurs et des subordonnés. C'est un organisme autonome, l'Institut national de formation des responsables, qui assurait la formation des cadres supérieurs de l'administration.

Mais dès les années 1980, le système avait atteint la limite de sa capacité de fonctionnement. L'échec était essentiellement attribuable à l'absence d'un organe entité unique chargée de la politique de l'administration publique. Ni le gouvernement ni un ministère particulier n'étaient habilités à revoir le système de formation et à lui donner une orientation d'ensemble. On a donc vu se développer un système de formation non transparent, fondé sur des initiatives parallèles. Les nouvelles régressions en matière d'efficience s'expliquaient par le fait qu'à côté des centres de formation de l'Etat on avait vu apparaître toute une série d'organismes de formation créés et gérés par le parti communiste, l'organisation des jeunes communistes et les syndicats. Le système était donc plongé dans l'anarchie et il n'était pas rare de voir les mêmes personnes invitées la même année à suivre plusieurs formations, dont certaines étaient organisées par l'Etat, d'autres par le parti et les syndicats. Ces gens passaient donc le plus clair de leur temps de travail dans diverses formations. Mais ces formations posaient problème en raison du caractère désuet de leur thématique. L'enseignement était dominé par les thèmes politiques, les questions professionnelles passant à l'arrière-plan.

2. Objectifs de la formation

Les projets des pouvoirs publics, la réglementation, les documents du Parlement et des partis concernant la formation des agents de l'Etat montrent bien qu'il n'existe pas encore en cette matière de politique cohérente, intégrée et homogène. On ne distingue que des ébauches d'idées ; le présent rapport analysera celles d'entre elles qui transparaissent dans les mesures législatives.

Les décrets ministériels concernant les examens professionnels de l'administration donnent comme objectifs à la formation l'élargissement, l'approfondissement et le renouvellement des connaissances. On n'indique pas le type de savoir qui est censé faire l'objet de ce processus. Mais ces objectifs peuvent se définir à partir des documents préparatoires. Il s'agit premièrement d'une information sur le système des institutions démocratiques mis en place depuis 1990 ; deuxièmement, des savoirs professionnels spécifiques ; troisièmement des compétences générales en matière de gestion administrative.

La Loi sur la fonction publique déjà évoquée fait une distinction entre les modalités de formation, selon qu'ils intéressent l'activité professionnelle ou la carrière. La formation professionnelle est obligatoire pour les fonctionnaires ; la formation en cours de carrière est facultative et optionnelle. En vertu de la Loi, les organes administratifs doivent assumer la formation des fonctionnaires. Pour résumer les objectifs de formation, on peut dire qu'ils sont surtout orientés vers la promotion et que pour les atteindre on doit passer par les modalités de formation existants.

3. Cadre juridique

Après une longue période de préparation, le Parlement a adopté en 1992 la Loi sur la fonction publique. Les travaux préparatoires avaient commencé dès 1988, avant la transition. Après un débat parlementaire de deux ans et plusieurs amendements, le concept originel a été adopté, en dépit de quelques contradictions internes peu nombreuses. Ce texte donne les grandes lignes du statut des fonctionnaires, notamment en ce qui concerne la sélection, les prérequis d'embauche, les formalités de nomination, les phases et les conditions de la promotion, les principes de rémunération, les grilles de salaires, les droits et les devoirs des fonctionnaires et le principe de la responsabilité, y compris les mesures disciplinaires et les dommages-intérêts. La Loi précise les conditions du détachement et donne en matière de formation et de recyclage les indications mentionnées plus haut.

Ce texte reconnaît le caractère particulier de l'emploi dans la fonction publique, ce qui implique que ses bases contractuelles doivent être différentes de celles du Code général du travail. La nouvelle Loi sur la fonction publique lie promotion et carrière, distingue les fonctions politiques des fonctions administratives et interdit aux fonctionnaires de jouer de rôle politique actif. Le texte se donne également pour objectif de mettre en place un nouveau système au regard de l'embauche et de la promotion, l'intention étant de garantir que les décisions en cette matière aient pour seuls critères le mérite et la compétence. Un diplôme de l'enseignement secondaire est exigé au moment de la sélection et du recrutement ; au sein des instances centrales, l'accès aux postes de responsabilité est réservé aux diplômés de l'enseignement supérieur. Pour ce qui touche à la formation, c'est le paragraphe 33 du texte qui est le plus important : "les fonctionnaires sont habilités à suivre les formations indispensables à leur promotion et il est demandé aux organismes de les aider à ce faire".

Comme on l'a vu plus haut, la Loi crée une corrélation forte entre formation et carrière, promotion et salaire.

Du point de vue de la rémunération, les diplômés de l'enseignement supérieur et les diplômés de l'enseignement secondaire se voient appliquer une grille différente. Il est demandé aux candidats à un poste de suivre une formation de préparation à l'examen administratif de base [régé par le décret ministériel N° 51/1993 (III.31)] et de passer cet examen. Ce module a pour objectif de permettre aux futurs fonctionnaires d'acquérir des connaissances générales concernant les structures de l'Etat, les exigences de la démocratie et les rudiments du système juridique, mais aussi le savoir professionnel nécessaire pour gérer ces problèmes. L'examen constitue un passeport pour la fonction publique, mais il garantit également la mobilité des agents, qui auront les mêmes connaissances de base et qui pourront donc être facilement mutés d'un secteur de la fonction publique à l'autre.

Un autre module de formation est prévu par la Loi : il concerne le profil de carrière. Il s'agit de l'examen dit "administratif professionnel" (régé par le décret ministériel N° 46/1995 (IV.24)), qui se passe entre quatre et six ans après la prise de fonction (selon le niveau de formation de l'intéressé, secondaire ou supérieur). L'examen administratif professionnel a pour objectif de vérifier l'étendue et la profondeur des connaissances de l'intéressé dans son domaine d'expertise. On ne s'y intéresse pas aux connaissances générales dans le domaine professionnel, mais au thème le plus proche de l'activité quotidienne de l'intéressé. Alors que l'examen administratif de base exige des connaissances théoriques, l'examen administratif professionnel vérifie les savoir-faire opératoires fondés sur un savoir théorique. Cet examen joue un rôle dans l'évolution de carrière, car il faut obligatoirement le passer si l'on veut accéder aux échelons du milieu de carrière. L'examen administratif de base conditionne la titularisation et il doit donc se passer dans l'année ou les deux ans qui suivent l'entrée en fonction (là encore selon le niveau de formation de l'agent), alors que l'examen administratif professionnel conditionne le passage à l'échelon supérieur en cours de carrière.

Un autre élément qu'il convient de mentionner est que la loi ouvre le droit aux organismes d'exiger que les fonctionnaires participent aux cours de formation ou qu'ils passent des examens, comme préalable à chaque promotion. Lorsqu'ils demandent l'application de ces exigences particulières, les organismes administratifs concernés devront s'assurer que les conditions existent pour qu'elles puissent être respectées.

4. Financement

Le principe du système de formation en Hongrie est la distinction, déjà évoquée, entre formation professionnelle et formation liée à l'évolution de carrière. L'une des règles fondamentales est qu'il incombe à l'organisme administratif concerné de financer intégralement la formation professionnelle. La participation à la formation professionnelle est obligatoire : elle est prévue dans la description de poste ; elle se fait durant les heures de travail, ce qui explique que ses coûts doivent être pris en charge par l'administration. En revanche, la formation d'évolution de carrière est facultative et elle se fait en dehors des heures de travail (ce sont les intéressés eux-mêmes qui en supportent les coûts).

Ces principes souffrent naturellement quelques exceptions. Plusieurs formules de formation obligatoire exigent une participation financière de l'intéressé, notamment les cours de langue suivis par des agents travaillant dans des secteurs particuliers tels que les affaires étrangères, la police ou les douanes. Ces postes impliquent en effet la maîtrise orale des langues étrangères pour une prestation de qualité. Par ailleurs, les connaissances linguistiques exigées par le poste améliorent le niveau de formation générale du stagiaire. Le savoir ainsi acquis est facile à utiliser et à 'vendre' en dehors du service public. Cela explique que dans le cas des cours de langues, il soit demandé à l'intéressé une participation financière, généralement symbolique ; mais on connaît également des cas de partage 50-50. Dans les autres secteurs de cette formation, l'administration participe également aux coûts. Sont concernés aussi bien l'éducation permanente (sanctionnée par un diplôme) assurée par les universités et autres établissements d'enseignement du système éducatif que les enseignements facultatifs qui viennent compléter ou élargir un savoir existant. Cette participation est variable : le financement est partiel ou total, et inclut parfois une simple contribution symbolique de l'intéressé. En l'absence de règle générale en la matière, le montant dépend des instructions données par le directeur de l'instance administrative correspondante, de l'état des finances de l'organisme, de l'ancienneté de l'intéressé et de l'intérêt du domaine pour l'organisme.

Il est difficile, voir impossible, d'évaluer le montant des dépenses publiques au titre de la formation des fonctionnaires, étant donné qu'elles ne relèvent pas d'une ligne budgétaire précise dans le budget public. Les dépenses sont 'occultées' dans plusieurs postes, ce qui permet au responsable d'utiliser les crédits à sa guise et le cas échéant de ne pas les affecter à la formation. Selon les experts, le volume des dépenses de formation représenterait de 0,2 à 0,3 pour cent des dépenses totales des administrations, ce qui est très en-deçà des besoins réels et des normes internationales.

On a du mal à préciser le montant de la dépense publique au titre de la formation, et l'on ne peut donc guère évaluer non plus la part du financement domestique et la part du financement par l'aide internationale. Le volume des dépenses internationales au titre de la formation a enregistré une progression notable ; l'aide en provenance des différents fonds a connu une croissance continue entre 1989 et 1993 (voir Annexe 1). Il n'est toutefois pas possible de donner des statistiques exactes, car les ressources, qui sont plutôt fragmentaires, sont ciblées et gérées par le pays donateur. Il n'existe pas de décompte au niveau national. On estime environ à douze le nombre des pays qui contribuent au financement des programmes de formation — soit qu'ils en assurent eux-mêmes la mise en place, soit qu'ils appuient une initiative hongroise. Les organisations internationales soutiennent elles aussi activement les actions de formation —

notamment l'Union européenne et l'OCDE, qui font transiter leur aide par les Programmes Phare, SIGMA et de nombreux autres programmes.

Le budget que chaque ministère peut consacrer annuellement à la formation est certes fixé d'avance, mais le montant en est ventilé sur plusieurs postes. La part des dépenses de formation dans les dépenses totales est variable selon les cas d'espèce et selon la décision du ministre ou de ses conseillers. On se heurte en matière de collecte des données sur la formation à une difficulté supplémentaire : depuis le début de l'année, les organismes de formation postsecondaire jusque là sous tutelle des ministères ont cessé leur activité ou lui ont donné la forme de prestations de services contractuels dans le cadre de la campagne de privatisation.

5. Organismes de formation et statut juridique

Le réseau d'organismes de formation prenant en charge les fonctionnaires est assez différencié en Hongrie. On peut classer ces organismes en fonction de l'échelon auquel ils opèrent dans l'administration publique : ils peuvent être sous tutelle ministérielle, intégrés dans l'organigramme des ministères ou bien financés et dirigés par les autorités autonomes. On peut également les classer en fonction de leur financement : certains sont entièrement pris en charge par le budget public ; d'autres sont autosuffisants et relèvent pratiquement du secteur privé ; d'autres enfin bénéficient de subventions qui viennent compléter leurs ressources propres. On peut faire une distinction entre les organismes nationaux, financés intégralement sur fonds publics, et ceux qui bénéficient du soutien d'organisations internationales. On peut distinguer ceux qui opèrent à l'intérieur du système éducatif de ceux dont le fonctionnement (voire la direction) est assurée par un ministère ou une autorité locale autonome.

Parmi les organismes de formation gérés ou dirigés par les instances centrales ou locales, une mention particulière revient aux organismes opérant sous tutelle d'instances centrales. Jusqu'à la fin de l'année 1995, chaque entité administrative centrale avait son propre organisme de formation postsecondaire, ce qui représentait 30 organismes pour l'ensemble du pays. On trouvait deux ou trois organismes de formation dans les ministères traitant de questions complexes. Ces organismes, on l'a vu, ont cessé leur activité sous tutelle ; elles ont été privatisées et elles fonctionnent aujourd'hui selon d'autres formules — généralement sous forme de sociétés à responsabilité limitée ou de partenariats — conformément à la Loi sur les sociétés du 1er janvier 1996. Un seul organisme, l'Institut hongrois d'administration publique, est resté sous tutelle des services du Premier ministre (du Ministère de l'intérieur pour le volet de formation). L'Institut joue un rôle actif dans deux domaines. Tout d'abord, c'est lui qui organise l'examen administratif de base, ce qui inclut l'élaboration et la publication des thèmes et des manuels de formation et la préparation des conférences. Sa deuxième activité intéresse l'examen administratif professionnel. L'examen administratif de base est déjà solidement ancré, puisque plus de 40 000 fonctionnaires l'ont déjà passé (il est en effet destiné à la majorité d'entre eux), alors qu'en ce qui concerne l'examen administratif professionnel on n'en est encore qu'à la phase préliminaire, c'est à dire à l'élaboration des thèmes et à la préparation des manuels.

Jusqu'en 1989, on trouvait dans chaque comté des organismes de formation permanente dits 'de comté' (le comté étant l'instance supérieure de l'administration territoriale). Ces organismes étaient habilités à faire passer les examens professionnels obligatoires et à organiser des enseignements. Les comtés maintenaient des instituts de formation très développés. Les stagiaires étaient hébergés, nourris et bien formés. A partir de 1990, l'administration locale, jusque là homogène, a été compartimentée. On a mis en place à la fois des instances autonomes et des organismes administratifs décentralisés placés sous la tutelle des instances centrales. A côté de ces instances, le réseau institutionnel composé des "commissaires régionaux de la République" jouait un rôle majeur. Après la mise en place d'entités administratives autonomes, les deux structures se sont disputé le contrôle des organismes de formation des comtés. Cette concurrence a

inauguré pour les instances administratives une période d'incertitude, les querelles politiques prenant le pas sur l'activité professionnelle. Le Ministère de l'intérieur n'a pas non plus réussi à résoudre le problème de la (re)localisation de ces organismes. La conséquence en a été la fermeture pure et simple de dix des 20 ex-centres d'enseignement et de formation des comtés. Les dix restants sont certes capables de couvrir les besoins locaux d'éducation et de formation, mais la question de leur implantation et de leur contrôle reste pendante. Plusieurs d'entre eux sont dirigés par les administrations autonomes de comté ; d'autres sont placés sous la tutelle des services administratifs de comté (qui ont remplacé en 1994 les services des commissaires de la République).

En ce qui concerne le réseau de formation des instances centrales et locales, le tableau est encore plus sombre qu'il y a cinq ou six ans du fait que leur base institutionnelle a disparu (sauf dans le cas de l'Institut hongrois d'administration publique et de quatre organismes locaux). Nombre d'organismes de formation se trouvent encore aux mains des instances administratives locales. Mais il s'agit d'organismes 'mixtes', dont le cadre opérationnel est variable d'un comté à l'autre.

Les fondations internationales, dont la plupart en l'occurrence ont leur siège en Allemagne, ne disposent généralement pas de leur propre réseau d'établissements, contrairement aux instances centrales ou locales. Les fondations qui soutiennent la formation coopèrent avec les institutions existantes et en utilisent les infrastructures. Elles élaborent les programmes et organisent les conférences. Les actions ne sont généralement pas périodiques, mais leur rythme varie selon la fondation considérée, son directeur et les ressources financières disponibles. Il s'agit pour l'instant d'un enseignement de complément, car l'idée d'une formation de masse a été abandonnée. Au cours des premières années de la transition (1990-1991), les fondations internationales avaient tendance à mettre en place, généralement en coopération avec les organismes relevant de l'administration hongroise, des programmes accueillant de très gros effectifs. C'est le cas notamment avec le programme de formation des maires nouvellement élus (1990), qui a été proposé par plusieurs fondations allemandes.

Une part importante des fonds mis à disposition par les fondations internationales est affectée à des programmes de formation et de recyclage encadrés par ces mêmes organisations. Parmi ces programmes, les plus importants sont les suivants : formation à la gestion des ressources humaines ; aux nouvelles techniques de gestion financière et à l'utilisation des outils de la gestion d'entreprise.

D'autres organismes privilégient la formation permanente progressive. Il convient de mentionner dans ce contexte l'Ecole d'administration publique. Cet établissement occupe une place exceptionnelle en Hongrie en raison de son passé, du nombre de fonctionnaires qu'il forme et de la complexité des thèmes abordés. Il a été fondé en 1977 avec comme objectif déclaré de former les cadres de l'administration sur les aspects juridiques, économiques et organisationnels de l'administration publique. Depuis l'origine, l'Ecole a trois sections. On a tout d'abord un enseignement 'classique' en cours de journée, qui prépare au service public des gens qui ne sont pas encore recrutés. Un diplôme du deuxième cycle secondaire est exigé pour ce cycle fondamental de trois ans qui est sanctionné par un examen final. La plupart des étudiants qui suivent ce programme occupent ensuite un poste de responsable administratif au sein d'une instance locale, fonction qui requiert un savoir de 'généraliste'. Les fonctionnaires en activité peuvent en outre suivre des cours du soir et des cours par correspondance en vue de l'obtention d'un grade universitaire. Ce programme est ouvert à tous les agents de l'administration, donc à des personnes ayant une expérience concrète du travail. L'administration qui les oriente vers ce programme leur accorde un "congé formation", qui leur permettra de prendre des heures sur leur temps de travail et quelques journées de "vacances d'études", afin de se préparer à l'examen dans de bonnes conditions. Les programmes de l'Ecole sont suivis au total par 2 200 étudiants, dont 600 dans la filière 'régulière', 450 dans les cours du soir, et le reste dans l'enseignement par correspondance.

A côté de cette activité d'enseignement, l'Ecole gère également d'importants programmes de reconversion, qui permettent de former des milliers de fonctionnaires tous les ans. On peut citer les cours de formation générale, les formations spécialisées et les enseignements mis en place à la demande des ministères ou des différents secteurs de l'administration.

L'Ecole occupe une place à part parmi les organismes de formation, dans la mesure où elle emploie à titre permanent plus de 100 intervenants. Les autres organismes, notamment ceux qui relèvent des ministères et des instances administratives locales ne recrutent que très peu d'enseignants. Ils se contentent de mettre en place les formations, sans les assurer eux-mêmes ; ils n'ont donc pas de corps enseignant permanent.

En matière de formation au service public, il convient de mentionner également les facultés de droit des universités, même si elles privilégient naturellement la formation de juristes. Mais les diplômés de ces facultés sont très appréciés dans l'administration publique. Les facultés de droit peuvent donc être considérées comme des organismes de référence en matière de formation des agents de l'Etat. On compte cinq facultés de droit en Hongrie, chacune d'entre elles accueillant entre 500 et 600 étudiants.

L'Université des Sciences économiques est un autre grand organisme de formation ; il 'produit' un nombre réduit de diplômés, mais de haut niveau. Le Département du service public forme tous les ans entre 25 et 30 étudiants, qui tous ont de solides connaissances en matière d'économie et de gestion, qui peuvent s'utiliser aussi dans la fonction publique.

On trouve enfin des sociétés privées, en petit nombre, qui proposent une formation administrative. Au début des années 1990, ces sociétés paraissaient compétitives par rapport au service public. Mais on s'est aperçu très vite que leur section administrative n'attirait pas un nombre suffisant d'étudiants. La plupart de ces organismes ont abandonné entre-temps la formation aux emplois du secteur public en raison du manque d'engouement et des faibles effectifs, qui ne permettaient pas de couvrir les coûts. L'échec des organismes privés s'explique également par le fait que dans bien des cas ils n'étaient pas dirigés par des formateurs confirmés, mais par d'anciens fonctionnaires qui avaient souvent quitté la fonction publique en raison de leur manque de compétence ou d'autres raisons techniques. Or la concurrence entre prestataires privés et prestataires publics de formation est un élément positif. Pour l'instant, il n'existe pas de concurrence mesurable, notamment parce qu'il n'est pas possible de comparer les tarifs. On ne trouve actuellement en Hongrie que trois petites sociétés privées organisant des formations à l'intention du secteur public. Il s'agit de sociétés de droit privé, alors que les organismes d'Etat, qui sont financés sur fonds publics, relèvent du droit public.

6. Personnel enseignant

Seuls les organismes de formation postsecondaire évoqués plus haut et l'Institut d'administration publique de Hongrie ont leur propre personnel enseignant. Qu'ils soient sous tutelle d'une instance centrale ou locale, les autres organismes n'emploient que des organisateurs de formations, et non des spécialistes assurant eux-mêmes la formation. Ces organisateurs sont assimilés à des fonctionnaires. Le personnel des rares sociétés privées proposant une formation aux métiers de la fonction publique met en place les formations plutôt qu'il ne les assure. Dans le décompte global des formateurs, il ne faut donc comptabiliser que les personnels au service des universités et de l'Institut d'administration publique de Hongrie. C'est l'Ecole d'administration publique, déjà citée, qui emploie le plus de formateurs : 100 d'entre eux y travaillent à plein temps et 30 collaborateurs à temps partiel sont détachés auprès des ministères ou des instances locales. Dans les facultés de droit, on compte entre 5 et 15 experts des problèmes administratifs, dont deux ou trois spécialistes à temps partiel, qui ont leur propre pratique. A l'Université des sciences économiques de Budapest, on compte entre six et huit formateurs à temps plein et à peu près le même nombre de

formateurs à temps partiel. A l'Institut d'administration publique de Hongrie, huit experts à temps plein sont chargés de cours. En outre, des fonctionnaires en activité jouent un rôle important dans l'ensemble des programmes de formation.

Pour être recruté par un organisme de formation postsecondaire, le candidat doit satisfaire aux critères suivants : être titulaire d'un diplôme universitaire, parler au moins une langue étrangère, avoir une expérience professionnelle de la vie publique et avoir publié des articles ou livres d'érudition. Les formateurs à temps partiel ne sont pas soumis aux mêmes critères. Dans leur cas, c'est l'expérience professionnelle et l'appréciation de l'employeur qui emportent la décision.

Comme on l'a vu plus haut, les formations des organismes nationaux et locaux s'adressent aux fonctionnaires. Il s'ensuit qu'elles sont largement centrées sur les connaissances pratiques ; il est donc rare qu'on demande à un chercheur d'intervenir.

Le niveau des formateurs au sein des organismes de formation postsecondaire est généralement considéré comme satisfaisant. La plupart des formateurs parlent une langue étrangère, connaissent bien les réalités administratives d'autres pays et ont suivi des enseignements de durée variable dans des universités européennes. Il n'est pas souhaitable de prévoir d'autres contraintes sur les conditions de leur recrutement, car leur activité académique est très appréciée. Mais il conviendrait que leur savoir fût périodiquement réactualisé, notamment grâce à des séjours d'étude à l'étranger.

Les formateurs sont très mal rémunérés, du fait que la grille salariale de la fonction publique est très en retrait par rapport aux salaires couramment pratiqués dans le secteur privé. En l'occurrence, ce sont sans doute les maîtres de conférence qui sont les plus mal lotis par rapport au secteur privé. Leur rémunération ne représente généralement qu'un quart de celle qui est proposée par le secteur privé à un intervenant ayant un niveau d'expertise comparable.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

Différents facteurs influent sur l'évaluation des besoins de formation, qui varient en fonction des spécificités des organismes de formation.

Les programmes de formation universitaires constituent l'aboutissement de longs débats entre spécialistes et ils sont retouchés en permanence au fur et à mesure de la collecte d'expériences nouvelles. Dans les autres organismes, l'évaluation des besoins a un caractère aléatoire et n'intervient que lorsque l'administration publique est confrontée à des tâches nouvelles. L'apparition de textes de loi, d'ordonnances, ou de tâches d'un type nouveau (ou de nouvelles manières d'exécuter la même tâche) induit une modification des programmes de formation pour répondre à une demande nouvelle. Les programmes peuvent également être marqués par des automatismes de formation qui se sont mis en place au fil des années, voire des décennies.

Les experts internationaux arrivent parfois en Hongrie avec des plans détaillés, du fait que leur programme de formation s'inscrit dans le cadre d'un projet d'assistance bien défini. Le problème est que la plupart de ces programmes ne s'appuient pas sur des besoins réels, mais sur les vues "toute faites" de l'expert. On peut donc s'interroger sur la valeur de ces programmes ; certains correspondent aux besoins de la Hongrie, d'autres traitent de thèmes sans utilité. Les fonctionnaires qui ont participé à ces derniers programmes sont déçus dans leurs attentes. C'est la raison pour laquelle la Hongrie a pris des mesures importantes pour développer des programmes de formation sur mesure.

Les formations ne sont pas obligatoirement sanctionnées par un examen final, contrairement à la plupart des cycles courts ou professionnels. Les enseignements considérés comme se rapportant au développement de la carrière ou ceux qui sont mis en place par les universités se concluent par un examen ; il en va de même de la préparation à l'examen administratif de base ou professionnel.

Les conditions d'admission dans les formations sont variables suivant l'instance organisatrice. A l'Université, l'examen d'entrée est obligatoire, compte tenu du fort excédent des demandes par rapport aux places disponibles. On sélectionne les étudiants qui obtiennent les meilleures notes à l'oral et à l'écrit. Dans les autres modules de formation, notamment dans les cycles professionnels, il n'existe pas de contraintes sur la participation.

8. Groupes cibles

Selon les experts, il conviendrait de privilégier la formation des hauts responsables de la fonction publique, point de vue partagé par le gouvernement. On ne pourra pas élaborer de programmes à l'intention des autres échelons de la hiérarchie tant qu'on n'aura pas résolu le problème de formation du sommet de la hiérarchie. Ce dernier groupe compte environ 600 à 800 candidats potentiels à une formation de haut niveau, qui travaillent dans les ministères et autres services gouvernementaux. C'est d'eux que dépend dans une large mesure le succès de la réforme de l'administration publique et de l'intégration internationale. En outre, les décisions de ce groupe ont une forte incidence sur l'image publique de l'administration. On s'apprête à mettre en place un organisme qui se chargera de ce problème. Il devrait s'occuper de l'amélioration du niveau en langues des cadres supérieurs de l'administration et les former à la préparation de textes de loi, puisque c'est à ce niveau que se prennent la plupart des décisions en la matière. Un autre objectif important est l'amélioration de leurs connaissances en matière de budget et de finances, car la capacité de trouver des ressources supplémentaires est désormais l'un des points importants dans l'évaluation de l'aptitude à diriger. Enfin les fonctionnaires de haut niveau devraient également se voir proposer une information sur les questions européennes, notamment dans les deux secteurs suivants : organismes et décisions juridiques de l'Union européenne et bénéfices et inconvénients potentiels de l'adhésion à l'Europe.

9. Modalités de la formation

Les cycles longs des universités ont une durée comprise entre trois et cinq ans. Les programmes de formation d'une durée inférieure à deux ans sont généralement considérés comme des cycles courts. Relèvent de cette dernière catégorie les cycles de formation universitaire d'un ou deux ans sanctionnés par un examen final et les enseignements de troisième cycle destinés aux fonctionnaires en activité et abordant la protection de l'environnement, l'économie, l'informatique, la gestion des ressources humaines et les problèmes sociaux, qui sont des enseignements de l'Ecole d'administration publique. Parmi les autres modules, on trouve également des stages d'une ou deux semaines proposés par des organisations internationales, stages consacrés à un sujet spécifique. Il existe également des formations d'une ou deux journées, la formule se prêtant plus particulièrement à la réactualisation des connaissances dans divers domaines. Les organismes privés proposent presque exclusivement des programmes d'une journée.

Parmi les modalités de formation, il convient de mentionner également les voyages d'études. Il en a été organisé pour de nombreux fonctionnaires après 1990, l'idée étant de les familiariser avec les expériences internationales dans leur domaine. La formule est ouverte essentiellement aux fonctionnaires de haut niveau, secrétaires d'Etat et leurs adjoints, directeurs généraux et maires. Mais dans bien des cas, des agents d'échelon inférieur ont également participé à des programmes internationaux. Les effectifs et la

durée de ces séjours sont variables ; en l'absence d'une comptabilité systématique, il n'est pas possible de donner le nombre exact des participants de chaque programme. On estime à plus de 5 000 le nombre de fonctionnaires ayant participé à un voyage d'études à l'étranger au cours des cinq dernières années.

10. Élaboration des programmes de formation

On a vu que dans le cas d'actions concertées (avec les universités par exemple) les programmes conjoints de formation sont bien ancrés dans certains domaines ; la composante théorique y est présente et ils sont validés par la pratique. Les formations courtes sont plutôt de type ponctuel et répondent à des besoins réels. Les expériences internationales — voyages d'études ou déplacements d'experts étrangers en Hongrie — jouent également au niveau de l'élaboration de ces programmes. Les programmes proposés ces dernières années diffèrent notablement des précédents, dans la mesure où ils mettent davantage l'accent sur l'efficacité administrative. Il faut y voir également le signe d'un renforcement de l'influence américaine ; les thèmes juridiques ont cédé la place à des thèmes visant l'efficacité, les méthodes de maîtrise des coûts et autres questions connexes.

Il va de soi que les changements intervenus dans l'environnement l'administration publique ont une incidence sur l'élaboration des programmes. Les rapports entre la fonction publique et les perspectives d'adhésion à l'Europe en sont le meilleur exemple. En Hongrie, on s'attend généralement à une adhésion rapide à l'Union européenne ; la fonction publique s'y prépare donc et des formations destinés aux hauts responsables de l'administration sont déjà en place. Les enseignements correspondants proposent une information sur les institutions et les procédures de l'Union européenne, les avantages et les inconvénients pour la Hongrie d'une adhésion et sur les facteurs générant des sentiments d'optimisme ou au contraire d'inquiétude.

La typologie des organismes de formation en Hongrie qui a été présentée ci-dessus révèle que c'est entre les organismes opérant au sein du système d'éducation permanente et les organismes opérant en dehors de ce système que l'écart est le plus grand. L'écart est encore plus prononcé au niveau de l'élaboration des programmes. Il va de soi que les programmes universitaires sont solidement éprouvés : ils ont fait l'objet de nombreux débats et ils sont bien acceptés. Plusieurs difficultés s'opposent à leur adaptation, car les évolutions ne peuvent pas toutes s'inscrire dans le cadre existant. D'autres organismes sont moins liés par leur programme et peuvent donc mieux réagir à des besoins ponctuels ; les contraintes qui pèsent sur leurs programmes sont de caractère très général : il peut s'agir par exemple du domaine de formation, gestion commerciale ou affaires intérieures. Les besoins ponctuels requièrent des programmes ponctuels.

L'élaboration des programmes de formation tient également compte des expériences pratiques ; celles-ci confirment que le savoir professionnel doit être réactualisé de temps à autre, même si on n'enregistre pas d'évolutions majeures dans le domaine concerné.

L'administration publique hongroise est compartimentée, les rapports d'un département ou d'un échelon à l'autre sont rares et peu structurés. On peut en dire autant du système de formation. Il est rare qu'on procède à des échanges d'expériences entre établissements. L'absence d'un centre de gestion des ressources humaines aggrave le problème, qui est encore plus aigu que dans d'autres pays. On ne peut toutefois pas dire qu'il n'existe pas d'interaction ou de coopération entre organismes de formation. De manière assez surprenante, ce sont les actions de formation mises en place par les instances centrales nationales et par les instances centrales internationales qui entretiennent les rapports les plus étroits, ce qui résulte du fait que les programmes de l'aide internationale ont été élaborés en coopération avec les organismes placés sous tutelle des ministères. Les effets bénéfiques réciproques de la coopération sont évidents en ce domaine.

C'est l'évolution du contexte qui a la plus forte incidence sur l'élaboration des programmes de formation, ce qui veut dire que les évolutions sociales, économiques et culturelles ont une incidence très directe sur les programmes de formation. La réforme du système budgétaire et financier, des finances publiques, du système bancaire et les changements intervenus au sein du système de gestion de l'administration ont toujours entraîné une modification des programmes de formation.

11. Évaluation

Il existe deux méthodes d'évaluation des programmes de formation. On peut premièrement évaluer la performance des participants, ce qui se produit bien évidemment en cas d'examen final. C'est sur cet examen que se concluent les grands programmes de formation, plus précisément les programmes proposés par les établissements de formation permanente et la préparation à l'examen administratif de base ou professionnel. Dans ces programmes, la performance des participants est soumise à la fois au contrôle continu et au contrôle final. Les autres modalités de formation font appel à diverses modalités d'évaluation n'entrant pas dans le cadre d'un système organisé et homogène. La seconde méthode d'évaluation consiste à demander aux participants d'évaluer eux-mêmes leur formation. Ce type d'évaluation est très usitée en Hongrie : les participants répondent de manière anonyme à un questionnaire concernant la qualité de l'enseignement, la performance des formateurs et les résultats de la formation. Ces réponses sont généralement prises en compte dans l'élaboration des programmes ultérieurs ; on y invite les formateurs, etc.

Il n'existe pas de lien systématique et institutionnalisé entre les résultats obtenus lors d'une formation et la promotion. Certains postes sont parfois occupés par les agents qui ont obtenu les moins bons résultats. Cela montre que la certification joue un rôle plus important que la qualité de la formation.

Il n'existe pas de textes permettant une sélection des organismes de formation. Seules les organismes d'éducation permanente doivent satisfaire aux critères énumérés par la Loi sur l'éducation permanente. L'ensemble des organismes doivent se conformer à ces exigences ; une commission d'accréditation examine les conditions financières et humaines de la formation. Pour les autres modalités de formation, les organismes n'ont pas à être reconnus officiellement. L'absence de réglementation retentit sur la qualité des établissements de formation. Il convient de souligner ici à nouveau que les organismes privés en tant que tels n'assurent pas de formation et n'ont pas de corps enseignant permanent. Ils tentent souvent de vendre des programmes très proches de ceux des établissements publics, mais l'inscription coûte cinq ou six fois plus cher. Ils ne sont donc pas compétitifs.

12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

Les responsables politiques envisagent actuellement plusieurs options pour réformer la formation. Voici les plus importantes :

On envisage, comme pour les autres établissements d'éducation permanente, de reconnaître à l'École d'administration publique le statut d'université, ce qui lui permettrait d'avoir un cycle d'études de cinq ans au lieu des trois actuels.

Comme on l'a vu plus haut, il est envisagé de mettre en place un ensemble d'établissements de formation pour les futurs hauts responsables de la fonction publique.

Un autre établissement national est en projet ; il regrouperait plusieurs établissements publics d'enseignement, notamment l'École d'administration publique, la faculté de droit de l'Université des

sciences d'Eötvös Lorand, la section 'Service public' de l'Université des sciences économiques de Budapest et l'Institut d'administration publique de Hongrie.

Du point de vue de la formation et du recyclage, le secteur privé n'obtient absolument pas de meilleurs résultats que le secteur public ; le système de l'enseignement privé est lui aussi désarticulé. Il n'existe pas dans le secteur privé de profils de formation homogènes. Les deux secteurs présentent une similitude sur ce point. Mais un transfert d'expériences entre les deux paraît peu probable, dans la mesure où les organismes de formation privés ont recours à une catégorie entièrement différente de formateurs ; la formation à la gestion et à la gestion d'entreprise que ceux-ci proposent n'est pas du tout la même car elle privilégie d'autres aspects. Les choses sont en train d'évoluer, car les formateurs commencent à passer d'un secteur à l'autre, ce qui retentit nécessairement sur les thèmes et les méthodes de la formation.

Le gouvernement hongrois est d'avis que les établissements dirigés, financés et contrôlés par l'Etat se doivent de jouer un rôle majeur dans la formation des fonctionnaires et que le secteur privatisé ne doit avoir qu'un rôle d'appoint. S'il adopte cette position, ce n'est pas par hostilité vis-à-vis du secteur privatisé, mais parce que les organismes privés visent essentiellement le profit et cessent leur activité dès que les effectifs ne leur paraissent plus suffisants. Il semble que la formation des fonctionnaires ne soit pas une activité dont on puisse espérer grand profit, dans la mesure où les organismes administratifs ne disposent que de ressources limitées. L'expérience prouve que la réouverture d'établissements traditionnels revient nettement moins cher que la mise en place d'un nouveau système. Une réforme s'impose, mais cette réforme ne doit pas privilégier la privatisation, ni diminuer la participation de l'Etat dans ce secteur ; elle doit modifier les profils de formation, améliorer le niveau et attirer des formateurs plus qualifiés.

13. Repérage des problèmes relatifs à la formation

Les problèmes qui réclament une solution prioritaire sont l'élaboration d'une politique nouvelle cohérente et la nomination de responsables chargés de ce processus. Dans leur état actuel, la gestion des ressources humaines et celle de la formation ne peuvent pas être considérées comme satisfaisantes. La formation, on l'a vu, est partagée parmi plusieurs organismes. Elle traduit des besoins ponctuels ; les enseignements s'appuient sur une tradition obsolète ou sur des projets internationaux, mais il n'y a ni stratégie claire, ni responsabilité. Il conviendrait d'élaborer d'urgence une politique de la formation dans le service public. Le gouvernement a demandé que soit élaboré un projet de réforme de l'administration, réforme qui concernera également ce secteur en difficulté. Un certain nombre de documents préparatoires ont dès à présent été rédigés.

La Loi sur la fonction publique souligne l'importance de la formation. Pour évaluer un fonctionnaire, évaluation exigée à chaque étape de la carrière, on a à se poser la question de savoir si l'intéressé a suivi les enseignements prévus, obtenu les diplômes exigés, possède les connaissances définies par cette loi et a passé les examens requis, notamment l'examen administratif de base ou professionnel, ou autre examen demandé par le directeur de l'organisme employeur.

14. Conclusions

La formation des fonctionnaires et la performance de l'administration sont étroitement liées. En Hongrie, c'est au début des années 1950 que l'administration a atteint son plus faible niveau de performance : à cette époque les fonctionnaires avaient un niveau de formation inférieur à la moyenne nationale. Il a été prouvé *a contrario* que l'amélioration de la formation des fonctionnaires a une incidence directe sur l'amélioration de la performance. La fonction publique a enregistré ces dernières années une chute de sa performance, en raison de l'effet de drainage exercé par le secteur privé. Au cours de la transition politique, les fonctionnaires se sont sentis menacés, dans la mesure où diverses forces politiques ont annoncé une grande purge qui priverait de leur emploi les serviteurs de l'ancien régime. Des milliers de fonctionnaires ont quitté leur poste, en particulier les plus qualifiés d'entre eux qui se trouvaient en position favorable face à la concurrence sur le marché du travail. Les fonctionnaires actuels ne sont pas aussi qualifiés, leur position reste instable et ils sont mal rémunérés : c'est une situation à laquelle l'amélioration de la formation ne peut pas à elle seule remédier.

De ce point de vue, la privatisation ne saurait être la formule finale et définitive, comme on l'a vu plus haut. De toute manière, les possibilités de privatisation sont limitées, compte tenu du fait que les entreprises privées s'intéressent par définition au profit. Il faut souligner qu'à cette date le niveau de l'enseignements privé reste plutôt faible et que les droits d'inscription sont sans commune mesure avec le savoir dispensé. L'avenir appartient à des établissements publics mieux organisés, comme le montre l'expérience européenne. C'est vers ce type de solution que s'orientent les pouvoirs publics.

ANNEXE 1. EXEMPLES DE FORMATION BÉNÉFICIAINT D'UNE AIDE INTERNATIONALE

Des formations consacrées à la gestion financière et à la gestion du personnel ont été mises en place sur le thème "Gestion des ressources humaines", qui s'inscrit dans le projet "Formation des fonctionnaires". Ces formations qui se déroulaient sur quatre sites différents (Mihaly, Nyiregyhaza, Noszvaj et Balatonföldvár) ont été suivies par 160 fonctionnaires.

Une autre formation va être mise en place. Elle s'intitule "Formation des responsables de haut niveau de la fonction publique" et elle devrait accueillir 80 personnes. La phase de préparation s'est achevée en fin d'année dernière et les enseignements auront lieu pendant le premier semestre de cette année.

Des cours de langue anglaise (120 fonctionnaires inscrits) ont commencé au début de 1995 et ils ont été suivis par des cours d'anglais, d'allemand et de français qui ont enregistré quelque 600 inscriptions. La préparation des cours de langues pour 1996, cours qui sont organiquement liés aux précédents, s'est achevée en décembre 1995.

Dans le cadre du programme "Développement de l'administration publique", 120 fonctionnaires ont bénéficié d'une formation. Les participants apporteront ensuite leur contribution à d'autres formations ou à la modernisation de l'administration publique en qualité de formateurs ou de "démultiplicateurs".

En 1996, une formation spéciale a été mise en place à l'intention des fonctionnaires ayant à traiter de questions européennes. Ce programme Euro-GTAF intéresse 46 hauts fonctionnaires et 103 fonctionnaires de l'échelon intermédiaire, mais aussi 123 spécialistes, à titre de préparation à l'entrée dans l'Union européenne.

L'aide du Programme Phare à la formation en Hongrie (1994-1995)	
Formation	Montant en ECU
1. Gestion des ressources humaines (IIAP)	1 048 825
2. Développement de l'administration publique (GTZ)	499 975
3. Formation des hauts fonctionnaires	120 000
4. Formation des minorités	35 000
5. Cours de langues	232 113
6. Formation européenne	900 000
Total	2 835 913

PROFIL DE FORMATION
LETTONIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La République indépendante de Lettonie a été rétablie à la suite de la désintégration de l'URSS. La révolution intervenue en août 1991 en URSS a eu pour conséquence l'effondrement du système politique et administratif en Lettonie. Ce système présentait, y compris au niveau de la formation, des caractéristiques identiques à celles du reste de l'URSS avant la transition (Voir par exemple le profil de formation de la Lituanie).

La République de Lettonie est l'une des trois républiques baltes. Sa superficie est de 64 600 km² et sa population était estimée à 2,53 millions d'habitants à la fin de 1994. Le PIB s'élève à \$US 2,72 milliards (1993) et le budget de l'Etat représente à peu près deux cinquièmes du PIB. La Lettonie a comme capitale Riga, ville de 840 000 habitants. La composition de la population reflète l'ancienne politique migratoire soviétique. En Lettonie (chiffres de Riga donnés entre parenthèses), la population comprend 54,2 pour cent (38,1) de Lettons, 33,1 pour cent (47,4) de Russes et 12,7 pour cent (14,5) de représentants d'autres nationalités. On trouvera en Annexe 1 un certain nombre d'autres indicateurs sociaux et économiques.

En matière de réforme de l'administration, l'impulsion est venue du parti majoritaire au sein de la coalition au Parlement (*Saeima*), de l'automne 1993 à l'automne 1995. La Loi sur la fonction publique a été adoptée en avril 1994 et trois instances ont été mises en place pour mener à bien cette réforme : le Ministère (provisoire) de la Réforme publique (MRP), créé en 1993 et supprimé en juillet 1995, qui était l'instance centrale chargée de l'élaboration et de l'application de la réforme ; l'administration de la fonction publique (AFP), qui est responsable de l'élaboration et de l'application de la réglementation générale concernant la fonction publique ; et l'Ecole d'Administration Publique de Lettonie (EAPL), qui est responsable de l'élaboration des programmes et de la coordination en matière de formation en cours de service des candidats à la fonction publique (voir ci-dessous le paragraphe 'Cadre juridique') dans tous les établissements publics du pays. L'EAPL organise et fait passer par ailleurs les examens de qualification professionnelle dans la fonction publique (voir 'Cadre juridique').

Le nouveau système vise à adapter la fonction publique aux nouvelles orientations politiques nationales, qui sont de type occidental. L'EAPL est une entité de création récente chargée d'améliorer le niveau des qualifications au sein de la fonction publique. Elle ne dispose pas d'un personnel propre pour ce faire. Elle signe des contrats avec des centres de formation externes offrent une formation en cours de service susceptible de développer les compétences nécessaires à un agent de la fonction publique (voir ci-dessous 'Objectifs de formation' et 'Contenus de formation'). Les seules contraintes qui pèsent sur l'EAPL sont celles qui résultent des dispositions générales de la Loi sur la fonction publique (voir ci-dessous 'Groupes cibles' et 'Cadre juridique'), qui comme on l'a vu définissent les compétences des établissements. L'EAPL organise également des formations séparées de niveau supérieur pour les hauts fonctionnaires (voir développement consacré au 'Personnel enseignant').

2. Objectifs de la formation

En janvier 1995, le MRP a produit un document de travail intitulé "Le programme de réforme de l'administration publique lettone". Ce document définit de manière assez large les objectifs, les contenus et les moyens de la réforme. Il indique que la fonction publique doit se fonder sur les principes suivants : confiance, implication de tous, développement des carrières professionnelles et respect de l'éthique et du code de déontologie. Il énumère également les grands instruments de l'administration publique. Dans ce contexte, il estime nécessaire :

“de mettre en place une administration de la fonction publique (AFP) qui promeuve le principe de la carrière au sein de la fonction publique et sélectionne les candidats à la fonction publique ; et de créer l'EAPL, qui offrira la formation nécessaire pour que tous les agents de la fonction publique bénéficient de la même formation et développent leurs qualifications professionnelles.”

Le document de travail précise ensuite le contenu du principe de la carrière : “En fondant la fonction publique sur le principe de la carrière, l'Etat exprime sa confiance dans les fonctionnaires dont il attend qu'ils améliorent en permanence leur niveau de qualification afin de suivre l'évolution du système. L'Etat alloue également les moyens financiers nécessaires au développement professionnel des fonctionnaires, conscient qu'il est du fait que la fonction publique est un compétiteur actif sur le marché du travail.”

Les déclarations stratégiques qui précèdent se traduisent dans les activités de formation de l'AFP. Son programme d'études comporte pour une bonne part des matières générales relatives à l'administration publique, l'objectif étant de développer des savoir-faire liés au principe d'une base de formation commune (voir le paragraphe 'Contenu de la formation').

L'AFP a dressé une liste des postes de responsabilité et elle organise les formations (en fournissant une aide logistique aux sociétés ou formateurs venus de l'extérieur) suivant le cursus prévu exclusivement pour le sommet de la hiérarchie de la fonction publique. Il s'agit de formations de niveau supérieur se conformant aux objectifs de l'ensemble des formations en cours de service et visant à développer une culture d'entreprise et la transparence de la communication parmi les hauts responsables de l'administration publique.

Le document de travail traite plus particulièrement des principes généraux de la réforme du système de gouvernement en Lettonie. Le contenu de la réforme de la fonction publique a été précisé par la Loi sur la fonction publique, texte que nous examinons plus loin. L'objectif d'internationalisation des actions et des compétences de la fonction publique est pris en compte dans l'article 37 de cette loi (voir 'Cadre juridique'), qui incite les fonctionnaires à apprendre les langues étrangères en leur offrant une augmentation de salaire de 10 pour cent par langue maîtrisée.

Ces objectifs de formation reflètent à la fois les pressions de l'opinion publique et une demande venant de la communauté internationale, dans la perspective de l'intégration européenne.

A ce stade initial de la réforme, on reconnaît déjà la nécessité de la formation et de la création d'emplois pour des personnels hautement qualifiés. Mais le recrutement de ce type de personnel est quelque peu entravé par une approche centralisée et réglementaire des réformes, notamment en matière de politique des rémunérations. Le marché se montre plutôt exigeant (de cinq à dix ans d'expérience professionnelle pour les postes de responsabilité, sans compter un bon stage de formation ou d'études à l'étranger suivi d'une période de mise en pratique de cette formation) et cela crée une émulation. La coopération internationale est une exigence prise expressément en compte à tous les niveaux de l'administration publique.

3. Cadre juridique

Voici les textes concernant la fonction publique :

- Loi sur la fonction publique³ ;
- Loi sur les procédures disciplinaires concernant les fonctionnaires ;
- Loi sur les conflits d'intérêts ;
- Code d'éthique ;
- Loi sur le processus administratif.

La Loi sur la fonction publique fournit le cadre juridique de la fonction publique et fournit la base de la formation à la fonction publique. Le présent "profil de la formation en Lettonie" est, en grande partie inspiré de cette loi, qui est divisée en cinq chapitres. On trouvera en Annexe 2 une analyse détaillée de ses dispositions. On prendra ici comme texte de référence la version anglaise qui en a été publiée par l'AFP.

En vertu de la Loi sur la fonction publique, l'intégration à la fonction publique se fait en deux étapes. La première étape est constituée par un examen passé dans le cadre d'une procédure de sélection par voie de concours. Cet examen est organisé par l'AFP, qui décerne aux candidats heureux le statut de "candidats à la fonction publique". La seconde étape (précédée d'une période probatoire) est constituée par un examen de titularisation (Articles 5, 15, 17) organisé par l'EALP. Les candidats qui le réussissent obtiennent le statut de fonctionnaires. Entre-temps, les candidats à la fonction publique se voient proposer une formation par l'EALP sur la base de son programme (voir ci-dessous "Évaluation des besoins et Contenu de la formation").

Le cadre juridique de la formation est donné par l'Article 5, qui permet une interprétation large de la mission, des obligations et des responsabilités de l'EAPL :

Article 5. L'Ecole d'Administration Publique de Lettonie

"Le Conseil des ministres créera l'EAPL et en approuvera les statuts, nommera et révoquera son directeur. Les principales responsabilités de l'EAPL seront les suivantes :

- 1) *Organisation de formations préparant aux examens de titularisation et visant une amélioration des qualifications ;*
- 2) *organisation de l'examen de titularisation dans la fonction publique.*

En l'absence d'une loi ou d'une loi spéciale en disposant autrement, le Conseil des ministres arrêtera la réglementation concernant les qualifications requises aux différents niveaux de la fonction publique, pour les candidats, en matière de formation générale, spécialisée et professionnelle. Il réglera également la procédure par laquelle les compétences du candidat, sa connaissance du domaine de la fonction publique et sa capacité à remplir la fonction correspondante seront examinées. Il en sera de même pour la procédure de l'examen de titularisation pour les candidats à la fonction publique."

Le premier point laisse à l'EAPL le soin d'élaborer les programmes, de concevoir les enseignements et de préciser les procédures. La loi ne stipule pas que ces formations sont obligatoires pour les candidats à la

³ Likums "Par valst civildienestu"; loi adoptée le 21 avril 1994, publié dans la revue *Latvijas vestnesis* (Courrier de Lettonie), N° 52 de 1994 et N° 82 de 1995 (amendements).

fonction publique désireux de s'inscrire à l'examen de titularisation. Les procédures ne sont pas définies de manière précise ; c'est ainsi que la question de savoir comment sera composé le jury qui fera passer l'examen de titularisation reste ouverte. Une réglementation d'application émanant du Conseil des ministres devrait le préciser.

La dernière partie de l'Article 5, qui traite des exigences de niveau, tend à faire le lien entre programme de formation et position du poste dans la grille hiérarchique (voir Article 52 dans l'Annexe 2). L'AFP et l'EAPL se préoccupent actuellement de définir les savoirs et les aptitudes sur lesquels doit porter l'examen de titularisation et de voir si le classement dans la hiérarchie sera fonction des résultats obtenus à l'examen.

Les articles suivants de la Loi sur la fonction publique évoquent la formation, l'examen, le statut juridique et la promotion des fonctionnaires (et des candidats à la fonction publique).

Article 15. Statut des candidats à la fonction publique

“Le candidat à la fonction publique ne peut accéder au statut de fonctionnaire qu'après avoir réussi l'examen de titularisation (désigné ci-après sous le terme d'attestation), et après avoir exercé des responsabilités dans la fonction publique pendant au moins trois ans et au plus cinq ans.

Les prérequis, obligations et droits prévus par la présente loi ou autres textes normatifs s'appliquent à tous les candidats à la fonction publique, sauf loi ultérieure en disposant autrement.

Les années de service effectuées avec le statut de candidat seront prises en compte pour le calcul de l'ancienneté une fois que le candidat sera titularisé dans la fonction publique.”

Dans sa première partie, l'Article 15 précise que les intéressés disposent d'une période ne pouvant excéder cinq ans pour se préparer à l'examen de titularisation donnant accès au statut de fonctionnaire. L'EAPL interprète la première phrase comme une consigne le chargeant d'élaborer le contenu de l'examen de titularisation et d'évaluer le nombre des stagiaires de la fonction publique qui seront admis à se présenter à cet examen.

Le chapitre 3 de la Loi sur la fonction publique est consacré aux responsabilités et aux obligations des fonctionnaires. Les dispositions qui suivent constituent la base des activités de formation en cours de service.

Article 22. Obligation d'améliorer le niveau de qualification

“Le fonctionnaire (ou candidat à la fonction publique) est tenu de perfectionner ses connaissances de manière permanente et d'améliorer ses qualifications professionnelles.

Les responsables des institutions de l'administration publique doivent ménager à l'intention des candidats ou agents de la fonction publique une période d'au moins 45 jours sur trois ans consacrée à l'amélioration du niveau de qualification avec maintien du salaire et prise en charge des droits d'inscription lorsque l'action de formation a lieu en Lettonie.”

Cet article sert de base à la formation en cours de service des candidats à la fonction publique. Les stagiaires se voient accorder en règle générale un congé de formation d'une à deux semaines par an. La seconde partie de cet article suggère une approche décentralisée au financement de la formation. Mais jusqu'ici les crédits accordés à l'EAPL au titre de la formation en cours de service proviennent tous du budget public ; l'Ecole ne facture pas ses prestations aux ministères et autres instances de l'administration.

4. Financement et modalités de la formation

Le présent document traite essentiellement de la formation à la fonction publique dans le contexte de la réforme de la fonction publique et couvre donc la période allant de la fin de l'année 1994 au début de l'année 1996. Depuis 1991, les crédits publics de formation et l'aide internationale fournie pour soutenir la réforme ne couvrent qu'une faible partie des actions de formation dont ont bénéficié divers secteurs de la fonction publique. Jusqu'en 1994, le budget de l'Etat ne prévoyait pas de crédits spécifiques pour la formation ; et les actions de formation autofinancées (par le gouvernement letton) énumérées ci-dessous se situent dans la période 1994-1996.

Les chiffres d'ensemble, relatifs à l'aide accordée à la Lettonie donne une idée de la proportion existante entre la formation autofinancée et la formation reposant sur un financement extérieur.

Période	Donateur	Assistance technique (MECU)	Au titre de la formation (MECU)
1991-4	Danemark	12,54	
1991-4	Finlande	3,79	
1991-4	Allemagne	8,77	
1991-4	Suède	14,13	
1991-4	Autres pays de l'UE	6,48	
1991-4	Pays du G24, États-Unis essentiellement	environ 55	
1991-4	Phare-UE, total	64,70	
1995	Phare-UE	32,50	
1994-5	Phare-UE, Programme de réforme administrative	environ 4 ⁴	environ 1
1994-5	Gouvernement letton		0,85 ⁵

L'assistance des bailleurs de fonds multilatéraux autres que le Programme Phare de l'UE [donc celle d'organismes financiers tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) ; d'organisations internationales telles que le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) ou l'OCDE ; de fondations telles que la fondation Soros ; et d'autres] ne figure pas dans ce tableau, même s'il s'agit de contributions significatives. Parmi les bénéficiaires de l'assistance financière internationale figurent généralement des établissements bancaires publics ; cette aide dépasse donc largement le cadre juridique de la fonction publique.

-
4. Il s'agit d'un projet en cours d'aide nationale à l'AFP, l'EAPL, la LGTC et autres instances directement impliquées dans la réforme administrative (voir "Établissements de formation et Statut juridique").
 5. Ce chiffre est celui des crédits alloués à l'échelon central ; il représente 0,1 pour cent de l'ensemble des dépenses publique pour 1995 ; taux de parité retenu pour le Lats par rapport à l'ECU : 0,69 (mars 1996).

Si l'on veut évaluer le montant des sommes consacrées spécifiquement à la formation, on doit tenir compte du fait que les projets d'assistance technique comportent généralement un volet de formation ou un certain nombre de mesures en rapport avec la formation. Une estimation très grossière de ce volet de formation donne un chiffre de 20 pour cent. A partir de la statistique ci-dessus, qui indique le volume global de l'assistance technique, on peut donc calculer le montant des crédits consacrés à la formation. De 1991 à 1995, les projets d'aide intéressant les institutions, les ressources humaines, la protection sociale, le secteur privé et les infrastructures se chiffrent en millions d'ECU ; ces secteurs ont presque tous bénéficié d'une action de formation visant à améliorer les compétences de gestion du personnel.

Les crédits destinés à la formation en cours de service proviennent du budget public. Le montant des crédits requis pour le développement de la formation à l'EAPL est précisé dans le contrat d'établissement signé par cet organisme avec le MSR pour 1995. Les autres organismes relevant de la fonction publique n'ont pas de budget de formation spécifique (même si certains d'entre eux, notamment la Direction des impôts, sont dotés de l'autonomie financière et peuvent mettre en place leurs propres actions de formation). C'est le gouvernement qui a fait le choix d'une formule centralisée de répartition des crédits à la formation (voir Article 22 de la Loi sur la fonction publique au paragraphe 'Cadre juridique' ci-dessus). Une aide très importante a été fournie par le Programme Phare de l'UE au titre de la réforme de l'administration publique, sous forme de conseil, de formations et de fournitures de bureau. Cette aide est allée au MSR, à l'AFP, à l'EAPL, à l'administration locale et aux centres de formation de l'Université nationale de Lettonie (Voir "Organismes de formation" et "statut juridique" ci-dessous).

Les institutions du service public reçoivent des pays occidentaux une aide bilatérale à la formation qui transite par le support logistique de l'EAPL. Les principaux pays bailleurs de fonds sont le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et les Etats-Unis (essentiellement sous forme de méthodologie de formation à la gestion), le Canada (formation économique), la France (essentiellement pour l'enseignement des langues et la formation des hauts fonctionnaires dans le domaine de l'intégration européenne).

Les actions de formation de l'EAPL et des autres établissements sont gratuites pour les stagiaires. C'est ainsi que les fonctionnaires ne suivent les enseignements du Centre public de formation aux langues vivantes que lorsque le coût en est supporté par une administration publique.

Dans la pratique, l'EAPL passe avec les centres de formation un contrat portant sur un ensemble de matières, ou module. Ce regroupement thématique a été adopté pour des raisons d'organisation : il s'agit de permettre à un groupe de stagiaires de bénéficier d'une semaine pleine de formation. On trouvera ci-dessous le détail du montage financier de ces contrats. Les coûts de cette formation sont donnés en \$US, après conversion de la monnaie lettone (Ls, le Lats). Ils correspondent aux contrats passés par l'EAPL avec les centres de formation.

Bloc N°	Intitulé du module	Matière	Nombre d'unités	Droit d'inscription max. par personne/jour (\$US)	Droit d'inscription max. par personne (\$US)
1	Économie	Économie	5	11	55
2	Gestion et organisation du travail quotidien	Gestion	5	11	55
3	Droit et histoire	Droit Histoire	3,5 1,5	11 11	38,5 16,5
4	Psychologie, déontologie et informatique	Psychologie Informatique	3 2	17 19	51 38

L'EAPL organise ses formations par groupes de 20 à 25 stagiaires environ. Ceux-ci bénéficient d'un congé formation d'une semaine pour suivre l'un des modules.

Il existe des formations de niveau supérieur à l'intention des hauts fonctionnaires. Dans la hiérarchie, cela va du poste de Secrétaire d'Etat aux responsables de direction dans les ministères et autres instances de l'administration (soit environ 200 personnes). Même si le programme de formation est le même, l'accent est mis sur la qualité de la formation : on invite des sociétés occidentales de consultants à dispenser des enseignements, la pédagogie est différente, plus sophistiquée (interactivité, études de cas, etc.). La gestion y occupe une place plus importante que les matières techniques. C'est ainsi que la société de conseil suédoise OMNIA (financée par BITS Suède) a assuré un enseignement de gestion et qu'un enseignement d'économie a été dispensé par les Ecoles d'administration du Danemark et de l'Irlande, dans le cadre du Programme Phare d'aide à la réforme de l'administration.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des activités de formation précédemment évoquées et en indique le volume global, en termes de candidats à la fonction publique ayant bénéficié d'une formation au cours de la période de référence (pour l'EAPL, la statistique couvre la période allant du 1er janvier 1995 au 1er décembre 1995).

N° module pédagogique	Thème de la formation	Nombre de stagiaires
1	Économie	1 985
2	Gestion, organisation du travail quotidien	3 495
3	Droit et histoire	539
4	Éthique, psychologie et informatique	3 066
Nombre total de stagiaires		9 085

Selon l'EAPL, le total des crédits publics de formation atteignait à environ 586 000 Ls (soit environ \$US 1 106 000). A la date du 1er décembre 1995, la plupart de ces crédits avaient été engagés pour la formation des candidats à la fonction publique et l'élaboration de matériel pédagogique.

La loi fait de la formation des candidats à la fonction publique une priorité. Toutefois, il est envisagé d'amender notablement le texte de la Loi sur la fonction publique et de ne l'appliquer qu'aux agents ayant une responsabilité de gestion, soit environ 3 500 personnes. La composition du groupe que cible la formation pourrait s'en trouver modifiée de manière spectaculaire.

Parmi les activités les plus importantes de l'EAPL en matière de formation figure l'organisation de l'examen de titularisation donnant accès au statut de fonctionnaire. La première session devrait avoir lieu en 1997 et intéresser 200 candidats à des postes de haut niveau.

5. Organismes de formation et statut juridique

Les formations relevant du programme de tronc commun (voir ci-dessous "Évaluation des besoins et contenu de la formation") sont assurées par 23 centres de formation situés notamment à Riga et dans d'autres villes de Lettonie. La direction de l'EAPL coordonne le processus et son personnel (16 agents) est travaille à temps plein à la mise en place de la logistique correspondante et par des activités connexes. Parmi ces dernières figurent notamment l'élaboration et l'édition de matériel pédagogique. On trouvera en Annexe 3 une liste des principaux centres de formation.

Il n'est pas aisé de trouver des critères de classement pour ces centres de formation, qui sont de type, de taille et de profil très variés. On a d'une part les centres installés dans les universités : c'est le cas par exemple de l'Académie d'agronomie de Jelgava, de l'Université technique de Riga (UTR), ou du Centre national de formation (CNF). On a d'autre part les centres de création récente, tels que le Centre de formation à la gestion locale (CFGL) de l'Union des collectivités territoriales autonomes de Lettonie, ou encore des centres appartenant à des sociétés de création récente spécialisées dans la formation, le conseil et l'enseignement : c'est le cas du "Turiba" ou Computerland Riga, propriété de la société du même nom, du Collège bancaire de Lettonie ou du Collège international letton de gestion des affaires. Le CFGL et le CNF sont réputés assurer une formation de bon niveau ; ils ont bénéficié d'une aide très importante de la part du Programme Phare de l'UE.

Ces centres ont tous un statut d'entité légale autonome. Ils portent en général le nom de leur propriétaire (UTR, "Turiba", CFGL, Computerland) et leur rapport juridique à ce propriétaire relève du droit de l'entreprise. Ils ne perçoivent aucune subvention de l'Etat ; leur création fait suite à une évaluation des besoins de formation. C'est ainsi que les centres de formation universitaires et le centre de l'Union des collectivités territoriales répondent à la demande prévisionnelle d'agents de la fonction publique. "Turiba" assure essentiellement la formation de son propre personnel et son action de formation à la fonction publique n'est qu'une activité annexe. Les collèges bancaires et économiques sont axés sur des secteurs, tels le secteur bancaire, dépassant le cadre de la fonction publique.

Les centres de formation bien établis ont leurs propres actions de formation, notamment à l'intention du secteur privé et des collectivités locales. Ils ne pourraient pas "vivre" de la seule formation à la fonction publique. Il existe une concurrence entre ces centres du point de vue de la notoriété, de l'éligibilité à l'aide internationale et du statut national de la formation. Ils se répartissent le "marché" de la formation à la fonction publique ; ils prennent généralement contact avec des organismes publics pour y repérer une "clientèle" potentielle. Il n'est pas prévu à l'EAPL de procédure de passation de marchés publics pour les engagements de crédits de formation ou la signature de contrats autorisant d'autres instances à assurer une formation en son nom ; les contrats dont bénéficient les centres de formation s'appuient sur une évaluation *ex ante* par l'EAPL de leur capacité à assurer une formation et, dans le cas de contrats récurrents, du nombre probable de participants (voir également "Évaluation des activités de formation").

Les centres de formation présentent une autre caractéristique, l'absence de spécialisation. Ils ont tendance à couvrir dans leur cursus la totalité du programme de l'EAPL. Cela vaut plus particulièrement pour les centres régionaux qui doivent assurer la formation des candidats à la fonction publique de la région correspondante. Mais on peut dire que la qualité des enseignements progresserait dans les centres de formation de Riga s'ils avaient un caractère un peu plus spécialisé.

Toutes les matières ne bénéficient pas du même traitement. C'est ainsi que le droit est rarement enseigné. Dans ce contexte, le département de droit de l'Université de Lettonie joue un rôle particulier. L'expérience pédagogique acquise grâce aux cours dispensés lui facilite la tâche de conception de mise en place d'une formation similaire axée sur la fonction publique. Mais les fonctionnaires considèrent généralement le droit comme une matière difficile ; ils n'optent donc pas pour cette matière dans leur phase initiale de formation.

6. Personnel enseignant

Les formateurs intervenant dans les centres de formation sont agréés par l'EAPL. Avant de donner son agrément, l'EALP convie les formateurs potentiels à un certain nombre de stages axés notamment sur l'élaboration de programmes ou la formation de formateurs. Au cours de ces stages, les formateurs doivent faire la preuve de leur implication et de leur savoir-faire. Une fois l'agrément accordé, on établit une liste des formateurs certifiés et c'est sur cette liste que les centres de formation sélectionnent leur personnel enseignant.

On recense au total environ 200 formateurs, aucun d'entre eux n'est employé à temps plein ou sur la base d'un contrat à durée indéterminée. La plupart d'entre eux ont déjà enseigné à l'Université et pour beaucoup d'entre eux l'enseignement universitaire vient en sus d'une autre activité principale (poste dans la fonction publique, une entreprise privée ou la formation). La plupart d'entre eux viennent de l'Université de Lettonie ou de l'UTR, ou bien des universités de Jelgava, Daugavpils, Liepaja, Rezekne et Ventspils. L'effort qui leur est proposé consiste à introduire l'interactivité dans leur pédagogie au lieu de se contenter de faire un cours.

On s'efforce d'introduire dans la pédagogie de la formation des méthodes interactives, ainsi que des exercices et des travaux de groupe. Les formateurs ont été spécialement formés pour pouvoir intervenir devant des candidats à la fonction publique dont l'objectif est l'examen de titularisation.

Les effectifs et la composition du personnel de l'EAPL employé par les centres de formation sur une base contractuelle est en perpétuelle évolution. Les formateurs se voient proposer par les centres un contrat à durée déterminée, durée qui coïncide généralement avec la durée du contrat liant le formateur et l'EAPL. Ce sont donc les centres qui fixent le niveau de rémunération. Le taux (3 à 5 Ls/heure) est supérieur au taux universitaire (1 à 3 Ls/heure). Mais les formateurs intervenant dans des domaines spécifiques tels que les finances et l'économie bénéficieraient d'une rémunération bien supérieure dans le secteur privé.

Dans le cadre du Programme d'assistance Phare de l'Union européenne, les formateurs potentiels bénéficient eux-mêmes d'une formation par groupes de 20 dans des domaines tels que la gestion, la psychologie et la déontologie ou l'économie de marché. Par ailleurs, l'Ecole nationale d'administration du Danemark contribue à cette activité dans le cadre du programme bilatéral.

En résumé, les formateurs potentiels de l'EAPL sont formés par des formateurs lettons ayant une autorité et une expérience reconnues en matière d'enseignement universitaire dans les matières correspondantes, ainsi que par des formateurs occidentaux dans le cadre des programmes d'assistance.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

Les formations de l'EAPL s'appuient toutes sur un programme unique, ce qui veut dire que l'enseignement dispensé aux candidats à la fonction publique dans les différents centres de formation est uniforme. Le centre qui obtient de l'EAPL le contrat pour la formation de candidats à la fonction publique est tenu contractuellement de respecter ce programme, de recourir à des formateurs qualifiés pour cette tâche et agréés par l'EAPL. L'enseignement porte sur les matières suivantes :

Économie de marché

Ce cours (de 40 heures ou cinq jours) est conçu comme une introduction aux concepts de base du domaine. Micro-économie (14 heures) : marché, prix, concurrence, marché des ressources de production, fondements de l'entreprise. Macro-économie (8 heures) : grands indicateurs économiques, argent, système bancaire, crédit, équilibre et stabilité micro-économiques. Intervention de l'Etat dans l'économie de marché (6 heures) : Doctrine de Keynes et monétarisme, budget public et système fiscal. Relations économiques internationales (6 heures) : analyse et prévision de la situation économique.

Gestion

(24 heures ou trois jours). Planification, résolution de problèmes, prise de décision (2 heures) ; planification et gestion stratégiques (4 heures) ; théorie et structure de l'organisation (4 heures) ; motivation et communication (4 heures) ; gestion du personnel (4 heures) ; gestion du changement (2 heures).

Organisation du travail quotidien

(14 heures ou deux jours). Dans sa version actuelle, ce cours est centré sur les procédures de travail faisant intervenir la documentation, la correspondance et le traitement de l'information.

Droit et principes de la gestion publique

(30 heures). Ce cours présente les principes de base et la structure du domaine juridique. Il est centré sur la législation relative aux systèmes de gestion publique et c'est de ce point de vue qu'il aborde le statut juridique et le rôle de la fonction publique. Sont également abordés les points suivants : la Constitution (*Satversme*) ; le droit administratif, processus et compétences de l'administration ; protection de l'environnement ; main-d'oeuvre ; justice pénale ; collectivités locales.

Histoire de la Lettonie

(10 heures). Ce cours est centré sur l'histoire de la Lettonie au vingtième siècle. Il aborde les points suivants :

- 1) Développement de l'idée d'un Etat letton indépendant (1903-1917) ;
- 2) Création de l'Etat indépendant et démocratique de Lettonie (1918-1920) ;
- 3) La Lettonie dans le système des relations internationales (1920-1940) ;
- 4) Principes de base du système politique letton, son développement et ses résultats 1920-1940) ;
- 5) L'économie nationale lettone : le modèle de développement (1920-1940) ;
- 6) La culture lettone (1920-1940) ;
- 7) La Lettonie sous le régime soviétique (1940-1941) ;
- 8) La Lettonie sous le régime nazi (1941-1945) ;

- 9) La Lettonie à nouveau sous le régime soviétique (1945-1986) ;
- 10) Le réveil⁶ (*Atmoda*). Refondation d'une Lettonie indépendante.

Rapports humains ; psychologie et déontologie

(24 heures ou 3 jours). Cet enseignement vise l'utilisation de ces concepts au sein de la fonction publique : c'est "le fonctionnaire considéré du point de vue psychologique et éthique, le portrait du fonctionnaire". Voici les principaux thèmes abordés : système de valeurs ; types et moyens de communication ; perception réciproque et interaction ; psychologie de groupe ; conflits et résolution de conflits ; personnalité ; valeurs éthiques et personnelles ; éthique professionnelle du fonctionnaire.

Informatique

(16 heures ou 2 jours). Ce cours présente les principes de base du travail sur micro-ordinateur (les PC compatibles avec IBM sont les plus utilisés en Lettonie). On présente également les composantes de l'unité centrale et des périphériques, certaines applications de base de DOS et surtout les applications Windows de Microsoft, l'accent étant mis sur le traitement de texte. Le cours se situe soit à un niveau élémentaire, soit au niveau avancé, selon le public ; au niveau avancé, on introduit parfois la technologie des tableurs, etc.

Le matériel pédagogique correspondant aux enseignements qui viennent d'être énumérés a été compilé essentiellement par les formateurs de l'EAPL. Pour les cours d'économie de marché et de gestion, un matériel a également été fourni par des programmes d'assistance étrangers intervenant sur la formation des futurs hauts fonctionnaires (voir "Financement et modalités de la formation"). Ces matériels ont été traduits en langue lettone.

Pour poursuivre son action en respectant l'orientation actuelle de la réforme du service public, l'EAPL devra continuer, jusqu'en l'an 2 000, sa formation à l'intention des candidats à la fonction publique, telle qu'elle a été évoquée ci-dessus. Mais, comme on l'a vu, le calendrier risque d'en être bouleversé si le Conseil des ministres adopte la Loi sur la fonction publique.

L'EAPL avait pris des engagements à long terme pour la formation de l'ensemble des candidats à la fonction publique sur la base du programme évoqué ci-dessus ; compte tenu des contraintes budgétaires apparues en 1995, il ne lui a pas été possible d'y faire face comme elle le prévoyait. En dépit de ces difficultés, l'Ecole a mis en place deux enseignements nouveaux, l'un sur le conseil et l'audit de gestion, l'autre sur la gestion des ressources humaines, sur la période allant de novembre 1995 à mai 1996, et ce pour répondre à une demande immédiate. Consciente de l'insuffisance des capacités nationales de formation dans ces domaines, elle a demandé à des partenaires internationaux venus de Suède et de Grande-Bretagne d'assurer ces formations.

L'évaluation des besoins s'est faite dans le cadre du Programme Phare-UE pour la Réforme de l'administration publique, l'objectif étant de faciliter le recentrage de l'EAPL sur les besoins du "marché" de la fonction publique. A partir de ce bilan, l'EAPL a lancé un programme de formation sur les questions européennes. L'analyse des besoins de formation a été réalisée à partir d'entretiens avec des responsables

⁶ Le réveil (*Atmoda*) est une expression couramment utilisée en Lettonie pour désigner l'ensemble des activités populaires déclenchées par la politique de la Perestroïka dans l'ancienne URSS. Ces activités ont débouché sur la création de la République de Lettonie au cours de la période 1991-1993.

de la formation au sein des administrations publiques. Les paragraphes qui suivent donnent les grandes lignes des résultats obtenus.

La plupart des organismes ciblés par l'étude (dont la plupart des ministères et le service du fisc) ont admis la nécessité d'une formation portant sur des questions relatives à l'Union européenne. Certains d'entre eux (le ministère de la Protection sociale et des finances par exemple) ont présenté un bilan prévisionnel de leurs activités dans le cadre de la mise en oeuvre du Livre blanc. Les besoins ainsi exprimés sont dès lors relativement spécifiques.

Voici les thèmes, très variés, sur lesquels une formation est estimée nécessaire :

- Institutions de l'Union européenne ;
- Procédures de décision au sein de l'UE ;
- Sources du droit de l'UE ;
- Politique de l'UE ;
- Etats Membres de l'UE et sources d'information sur l'UE ;
- Aptitude à négocier.

Parmi les autres thèmes fréquemment cités, on trouve la formation des responsables de la gestion et des responsables des ressources humaines, des méthodes d'organisation du travail quotidien, et l'apprentissage des langues (anglais, allemand, français par ordre de priorité décroissante). La nécessité d'une formation des hauts fonctionnaires en des matières générales touchant à l'administration publique est ressentie comme particulièrement indispensable. La formation à la gestion et, de manière connexe, à l'organisation du travail quotidien est ressentie par les personnes interrogées comme un besoin qui se manifeste actuellement au niveau des cadres moyens (qui préparent la décision).

8. Groupes cibles

Les chapitres I et II de la Loi sur le service public, donnent, de même que les règlements transitoires, une définition de la fonction publique en Lettonie et précisent la répartition des responsabilités de l'Etat et des collectivités locales ; ils définissent les catégories de personnel employées dans la fonction publique. Les dispositions prévues par la loi sont examinées en détail au paragraphe "Cadre juridique". Une analyse détaillée de ces dispositions concernant les groupes cibles est présentée en Annexe 4.

Le groupe cible pour la formation est constitué d'un certain nombre de candidats à la fonction publique déjà en poste. Ils recevront une formation leur permettant de se présenter à l'examen de titularisation.

L'Article 3 stipule que le Conseil des ministres est habilité à déterminer les postes de la fonction publique qui doivent être pourvus selon les dispositions du Code du travail.⁷ Il s'agit en règle générale de postes 'politiques' : conseiller ou délégué des ministres et du Premier ministre, ou poste impliquant un contact étroit avec les dirigeants. L'intéressé est recruté pour une durée égale à la durée du mandat de son

⁷ Le Code général du travail est à la base de la législation du travail en Lettonie; plus de 30 articles de ce Code sont applicables à la fonction publique. La loi sur la fonction publique ajoute un certain nombre de contraintes relatives au recrutement; les personnels préfèrent parfois relever du Code générale du travail plutôt que de la loi sur la fonction publique. Lorsqu'il s'agit de postes 'politiques', cette préférence s'explique par la possibilité de cumuler les emplois et par une plus grande liberté de manoeuvre.

supérieur. Le personnel technique et le personnel des autres services d'appui peuvent être recrutés sur la base du Code du travail.

La Loi sur la fonction publique définit un poste de la fonction publique comme un poste dans lequel se préparent ou se prennent les décisions. Une telle formulation implique une responsabilité importante et donc la nécessité d'un certain niveau de qualification. On parle quelquefois en l'occurrence de "poste de cadre de gestion". Or, selon les statistiques officielles de l'AFP (mars 1996), l'*attestation* a désigné 11 830 candidats à la fonction publique. Ce nombre ne correspond pas au nombre des preneurs de décision ou d'associés à la prise de décision au sein de la fonction publique. Se sont glissés dans le système mis en place par la Loi sur la fonction publique un certain nombre de postes relevant plutôt de la catégorie des "emplois de bureau". Pour éviter toute confusion, le gouvernement a proposé récemment (mars 1996) une pyramide hiérarchique à trois étages qui distingue nettement les fonctions d'encadrement et de prise de décision des autres fonctions (Voir l'annexe 5).

9. Élaboration des programmes de formation

Selon l'AFP, les programmes de formation ont été conçus par des groupes de travail constitués de formateurs potentiels de l'EAPL et d'experts. Le modèle actuel s'inspire des expériences de pays européens et des Etats-Unis, adaptées aux spécificités lettones.

Les programmes de formation ainsi élaborés ont été approuvés par l'EAPL. Ils n'ont pas subi de modification majeure au cours des enseignements. L'EAPL est assistée par des experts du Programme Phare-UE pour l'élaboration de programmes répondant aux besoins réels. Cette aide est également liée aux programmes bilatéraux de coopération en cours.

10. Évaluation

Même si l'on reconnaît la nécessité d'une évaluation des programmes, aucune action significative n'a été réalisée jusqu'ici pour mener une évaluation *ex post* ou pour introduire cette procédure au stade de la conception. Pour la fonction publique, l'essentiel des activités de formation porte actuellement sur la formation initiale des candidats ; le programme n'est donc pas directement induit par la demande et l'on ne voit pas bien la nécessité d'en évaluer méthodiquement les résultats. Les évaluations d'enseignement, dont certaines sont évoquées ci-dessous, n'ont guère de valeur du point de vue de l'information.

L'évaluation des cours donne généralement des résultats positifs. Dès la fin des cours, les stagiaires se voient remettre un questionnaire portant à la fois sur le contenu et sur la méthode. Ces questionnaires sont collectés et analysés par le personnel de l'EAPL. L'encadrement de l'EAPL hésite à interpréter trop vite les résultats, dans la mesure où pour la plupart des participants il s'agit d'une expérience nouvelle, si bien qu'ils n'ont pas de point de référence. L'évaluation de la qualité de l'enseignement, de son contenu, de l'intensité de la formation, de la qualité des formateurs et de la possibilité d'application pratique tend à déboucher sur des résultats extrêmement positifs : 60 à 98 pour cent des stagiaires cochent la case correspondant à la satisfaction maximale.

L'évaluation des cours de formation des formateurs mis en place par le Programme de réforme administrative Phare-UE donne des résultats similaires à ceux de l'EAPL. Commentant les questionnaires, les formateurs potentiels déclarent (à 80 ou 90 pour cent) que ces cours sont utiles pour leur activité future. Parmi les thèmes les plus utiles, la "méthodologie pédagogique" est le thème le plus fréquemment cité.

Un établissement de formation souhaitant obtenir l'agrément pour une formation à la fonction publique doit, on l'a vu, satisfaire aux conditions suivantes :

- respecter le programme unique adopté par l'EAPL ;
- employer des formateurs ayant reçu l'agrément de l'EAPL ;
- proposer des enseignements correspondant aux normes requises.

Même si cette dernière exigence présente des difficultés en raison de l'absence de critères formels, l'EAPL l'utilise dans ses évaluations au même titre que les questionnaires. Des représentants de l'EAPL se rendent même dans les centres de formation, sans les en avertir au préalable, pendant les cours, pour contrôler leur performance. Il existe par ailleurs des méthodes informelles d'évaluation, telle que la collecte de réponses informelles.

11. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

Les problèmes de formation ne peuvent être dissociés dans la fonction publique de l'élaboration du cadre juridique et réglementaire de l'ensemble du service public. Actuellement, des réformes de fond sont préparées, touchant la Loi sur la fonction publique. Ce point est abordé de manière plus détaillée en Annexe 5.

Abstraction faites d'innovations toujours possibles, l'EAPL envisage de s'en tenir à sa formule actuelle de formation jusqu'à ce que tous les agents de la fonction publique en aient bénéficié. Les programmes envisageables à l'avenir ont une composante à long terme et une composante à court terme : la composante à court terme (1994 — janvier 1997) conserve les programmes actuels et envisage l'élaboration simultanée de programmes de niveau supérieur ; la composante à long terme (1996-2 000) vise l'élaboration et la mise en place d'enseignements adaptés aux besoins actuels et à leur évolution.

L'EAPL estime qu'elle demeurera l'organisme central de formation à la fonction publique en Lettonie. Elle se concentrera sur les questions posées par l'intégration européenne et elle proposera des formations de niveau supérieur (programmes de développement de carrière induits par la demande) aux hauts fonctionnaires.

12. Repérage des problèmes relatifs à la formation

L'une des difficultés relevées en matière de formation demeure dans le fait que la répartition des crédits publics n'est pas assez souple pour répondre aux besoins réels des fonctionnaires et des établissements. La centralisation soulève peut-être des difficultés dans un tel contexte, de même que l'attention insuffisante accordée aux nouvelles demandes en raison des restrictions budgétaires. Une plus grande souplesse serait sans doute de mise pour les enseignements proposés par les établissements de formation. Les enseignements les plus nécessaires risquent d'être des enseignements *ad hoc*, urgents, et spécifiques. Le contexte suggère également la nécessité pour les établissements de formation d'améliorer leur niveau, en particulier pour ce qui concerne leurs qualifications et leurs capacités de gestion.

Le statut actuel de l'EAPL est plutôt caractéristique d'un organisme de gestion de la formation. Il faudra que des efforts soient faits pour qu'elle devienne une école d'administration publique. Plus précisément, il lui faudra poursuivre son action de développement d'un personnel propre, pour qu'elle puisse concevoir et conduire des formations, mais aussi développer une capacité nationale de formation à la gestion des ressources humaines en collaboration avec l'AFP.

13. Conclusions

La réforme du service public a débuté en 1993 en Lettonie, avec une série de décisions très importantes prises par le Parlement (le *Saeima*). La Loi sur la fonction publique a été adoptée, un poste budgétaire spécifique a été ajouté au titre de la réforme et des institutions ont été créées pour mener à bien cette réforme en conformité avec les orientations politiques retenues. Ces mesures indiquent de la part du gouvernement et des députés une volonté politique de développer une fonction publique efficiente et professionnelle, capable de maîtriser les tâches difficiles et controversées rendues nécessaires par la transition d'un gouvernement producteur à un gouvernement législateur. Néanmoins, certains hommes politiques n'ont pas encore pris tout à fait conscience des tâches incombant au service public, notamment sa fonction de garant de l'application des orientations politiques ou son rôle de composante indispensable d'un développement économique équilibré.

La formation assurée au sein du service public a une incidence directe sur la performance du secteur public. L'aide étrangère joue un rôle crucial dans le processus (voir les statistiques présentées dans la section 'financement'). Le défi que doivent relever les responsables politiques et administratifs est de faire en sorte que les ressources d'assistance technique fournies par la communauté internationale soient utilisées de la manière la plus efficiente possible. Les actions de formation actuelles au sein du service public ont une incidence qui va bien au-delà du cadre juridique de la fonction publique. L'administration de Lettonie a donc un autre défi à relever : progresser au même rythme que le secteur public (et privé) et faciliter l'acquisition et l'application de savoirs, de méthodes et de savoir-faire nouveaux.

ANNEXE 1. GRANDS INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Les données de base qui suivent proviennent d'une source officielle (*Grands indicateurs statistiques pour 1995 ; Lettonie et Riga*, Statistiques de Lettonie, Riga, 1995, ISBN 9984-9038-4-2) et donnent une image globale du pays.

Superficie du territoire : 64 600 km²

Population (fin 1994)

Lettonie :	2 530 000
Riga :	840 000
Daugavpils :	120 000
Liepāja :	100 000
Jelgava :	71 000
Jurmala :	59 000
Ventspils :	47 000
Rēzekne :	42 000

Composition de la population en pourcentage (début 1994)

Lettonie : Lettons 54,2 ; Russes 33,1 ; divers 12,7 ;
Riga : Lettons 38,1 ; Russes 47,4 ; divers 14,5.

Emploi (1994)

Total de la population active : 1 205 000 parmi laquelle sont employés par :

une entreprise, institution ou organisation publiques : 504 000 ;
une entreprise agricole : 64 000 ;
un autre type d'entreprise : 368 000 ;
une entreprise privée, notamment agricole : 269 000 ;
retraités : 663 000 (Riga : 215 000) ;
sans emploi : 83 900 (Riga : 12 455).

Économie nationale

PIB (1993) : Ls 1,467 million (soit environ \$US 2,716 millions).

Budget public (1994) :

Recettes : Ls 561,3 millions (soit environ \$US 1,038 million) ;
Dépenses : Ls 599,2 millions (soit environ \$US 1,109 million).

Commerce extérieur

Total des exportations (FOB ; millions de Ls) 571 1 (environ \$US 1,057 million) ;

Répartition (en %) : CEI 42,7 ; UE et AELE 41,3 ; divers 16 ;

Principaux partenaires (en millions de Ls) : Russie 156 ; Allemagne 94 ; Finlande 59 ; Suède 45 ;
Lituanie 41 ; Estonie 24 ; Belarus 21 ; Ukraine 21.

ANNEXE 2. DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE⁸

Le **Chapitre 1, Article 1** définit le domaine d'application de la loi. Il règle les relations de service public des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires des collectivités locales et des candidats à la fonction publique. Les points qui ne sont pas abordés par ce texte feront l'objet d'autres lois. Le texte règle également les rapports de service des fonctionnaires (ou candidats à la fonction publique) employés par un établissement public relevant d'une législation spéciale, **dans la mesure où ils ne sont pas réglés par ladite législation spéciale.**

Cette disposition est particulièrement importante dans le cas du Ministère de l'Intérieur, qui opère dans un cadre juridique distinct. Dans la pratique, ce ministère est doté de structures de type militaire et son organisation a conservé certaines caractéristiques de l'ancienne *militia*. La mise en place d'un système de fonction publique y constitue une source de difficultés, compte tenu des différences notables en ce qui concerne en particulier le régime des retraites, des rémunérations et des promotions. Mais l'ensemble des parties concernées s'accordent sur la nécessité de mettre en place un régime de fonction publique adéquat au sein du Ministère de l'Intérieur. Comme on l'a vu, la période de transition est prévue pour durer jusqu'à la fin de l'année 1996. Des problèmes similaires se posent en ce qui concerne l'inclusion des collectivités territoriales dans la structure de l'administration publique.

Le **Chapitre 2** du texte traite **des nominations à un poste de la fonction publique**. C'est ainsi que pour pourvoir les postes correspondant au niveau 12-8 (au bas) de la grille, un concours ouvert sera organisé (**Article 7**) ; de même, les postes de la catégorie (supérieure) 7-1 seront mis au concours, soit sous forme de concours interne soit sous forme ouverte (réservé aux fonctionnaires et autres candidats). Les avis de concours seront publiés au Journal officiel. Les candidats à un poste de directeur ou de directeur adjoint d'un établissement public devront faire acte de candidature auprès de l'AFP (**Article 8**). Les candidats à un poste similaire dans l'administration locale présenteront leur candidature aux autorités locales. Les autres candidatures doivent être soumises au directeur de l'organisme public correspondant. Le dossier de candidature comporte dans tous les cas :

- un curriculum vitae, des renseignements sur l'expérience antérieure et des documents attestant du niveau de formation atteint ;
- un document attestant de l'état de santé du candidat ;
- déclaration par le candidat de son respect des conditions figurant à l'**Article 6** (voir Annexe 4) ;
- un certificat attestant que l'intéressé a réussi les épreuves de l'examen de langue lettone, niveau 3 (niveau supérieur), si l'intéressé a accompli sa scolarité dans un établissement non lettophone.

C'est l'AFP qui fixe la date de l'*attestation* (**Article 9**) ; celle-ci doit se dérouler deux mois au plus tard après enregistrement et vérification du dossier. Si le candidat réussit les épreuves de l'*attestation*, l'AFP lui délivre un **certificat de candidat à la fonction publique** (**Article 10**), valable pendant six mois. Ce

⁸ Likums "Par valst civildienstu"; loi adoptée le 21 avril 1994 et publiée dans le périodique letton *Latvijas vestnesis* (Courrier letton) N° 52 de 1994 et N° 82 de 1995 (amendements).

certificat donne à l'intéressé le droit de poser sa candidature à un poste de la fonction publique. La nomination relève de l'autorité du directeur de l'entité publique correspondante (**Article 11**). Le **décret de nomination** doit comporter les éléments suivants (**Article 12**) :

- nom de l'entité publique, date ;
- intitulé du poste ;
- niveau de qualification (déterminé par l'AFP) et salaire mensuel ;
- conditions de recrutement (durée déterminée ou non déterminée).

La **description de poste** sera annexée au texte du décret.

Les dispositions relatives “à la description de poste dans la fonction publique” adoptées en Conseil des ministres sont entrées en vigueur en janvier 1995 ; on y joint en annexe la méthodologie de l'AFP pour la rédaction de la description de poste. La fonction publique est en train d'adopter le système des descriptions de poste et la méthodologie s'affine par le contact avec les cas pratiques et par les développements enregistrés au niveau de l'évaluation de poste et des catégories de qualification.

L'**Article 13** précise les **préférences** en matière de candidature à la fonction publique. Préférence est donnée aux agents :

- qui ont été écartés de la fonction publique en raison de circonstances indépendantes de leur volonté (voir **Article 48**) ; ou qui restent en fonction après expiration du mandat de leur représentant élu (voir **Article 49**) ;
- qui présentent le profil souhaité : bons états de service, maîtrise d'au moins deux langues étrangères, une certaine familiarité avec l'informatique, une **formation spécialisée** en matière d'administration publique ou un doctorat scientifique dans le domaine de leur activité, délivré ou reconnu en Lettonie.

Dans sa deuxième partie, l'**Article 15** (voir le paragraphe 'Cadre juridique' qui commence par : “Toutes ces exigences...”) stipule que les dispositions légales s'appliquent uniformément à tous les fonctionnaires ou candidats à la fonction publique (y compris pour ce qui concerne les primes et prestations prévues à l'**Article 32** relatif au logement, à l'**Article 32** relatif aux naissances et aux crèches et à l'**Article 50** relatif aux accidents et décès), sauf pour ce qui touche aux rémunérations et à diverses primes et prestations (voir **Article 31**).

Le **Chapitre 3** de la Loi sur la fonction publique est consacré aux **responsabilités et obligations** des fonctionnaires.

Voici un certain nombre de dispositions importantes interdisant aux fonctionnaires certaines activités ; il leur est interdit notamment :

- d'avoir une activité lucrative (Article 23), sauf en cas de représentation de l'intérêt public dans la gestion et la révision des structures d'une entreprise ;
- d'exercer un autre emploi (Article 24), sauf à y être autorisé par le directeur de organisme public correspondant, auquel cas le temps consacré à cet emploi ne devra pas excéder deux cinquièmes de l'horaire de travail usuel (40 heures) de la fonction publique ;
- de remplir les fonctions de juge au tribunal ; d'intervenir en tant que partie civile dans un procès dont l'autre protagoniste est l'entité publique qui les emploie (Article 25) ;
- d'occuper un mandat électif dans une organisation politique (Article 26) ;
- de faire grève (Article 27) ;

- de communiquer la position officielle de l'organisme public aux médias sans y être autorisés par le directeur de ladite entité (Article 28).

Le **Chapitre 4** de la Loi sur la fonction publique est consacré aux droits, rémunérations et garanties des fonctionnaires. Cette disposition est l'un des éléments d'incitation les plus importants pour une candidature à la fonction publique.

Article 31. Rémunération. La rémunération mensuelle des fonctionnaires et sa progression seront déterminées par le Conseil des ministres conformément à la grille de qualification prévue pour la fonction publique.

Les **candidats à la fonction publique percevront une rémunération égale à 80 pour cent de la rémunération des agents titulaires**, ainsi que **40 pour cent des primes et prestations** légales correspondantes.

Ces dispositions du Chapitre 4 sont importantes pour bien comprendre la **motivation**, réelle et potentielle, des fonctionnaires. Certaines de ces dispositions prennent directement en compte la formation et l'éducation, ce qui justifie une analyse plus détaillée de ce chapitre. Les **droits** les plus importants sont les suivants :

- Droit à la **permanence de la fonction publique (Article 30)**, indépendamment des changements des responsables politiques ou administratifs ; en cas de **réduction des effectifs** ou de **suppression d'une entité publique (Article 48)**, c'est l'AFP qui précise **l'ordre des redéploiements**, le salaire mensuel antérieur étant maintenu pendant trois mois ;
- (**Article 32-41**) Droit à des allocations de logement, de vacances, de mutation ; droit à une allocation spéciale (en cas d'accident ou de décès de membres de la famille, de naissance ou d'inscription à une crèche), aux allocations familiales, ainsi qu'à diverses primes annuelles ;
- (**Article 37**) droit à une **prime spéciale** représentant **dix pour cent du salaire mensuel** en cas de **maîtrise d'une troisième langue vivante et pour toute langue vivante supplémentaire**, l'AFP devant attester que la possession de cette langue est nécessaire et que l'intéressé a le niveau requis.
- **Droit de suivre dans un établissement d'enseignement les études nécessaires** à la bonne exécution des tâches de l'intéressé au sein de la fonction publique (**Article 40**) ; **de percevoir une indemnité représentant la moitié des frais d'inscription annuels** ; et de bénéficier **d'un congé formation de 20 jours (Article 43)** pour passer l'examen terminal correspondant avec maintien du salaire.
- De bénéficier (**Article 42**) d'un congé payé annuel (de quatre semaines) ;
- De bénéficier d'un congé sans solde pour une durée pouvant atteindre deux mois (**Article 44**) sous réserve d'y être autorisé par le directeur de l'entité publique. Ce congé sans solde sera accordé aux agents qui ont été nommés candidats à une élection parlementaire ou municipale. En cas d'élection (**Article 49**), l'AFP garantit la réinsertion dans le poste ou dans un poste semblable en fin de mandat ;
- Droit à des examens et à des soins médicaux (**Article 45**) et à la protection sociale obligatoire, conformément aux lois ou règlements émanant du Conseil des ministres ;
- Droit à pension, conformément aux dispositions législatives correspondantes (**Article 46**) ;

- Droit de postuler à un poste vacant de niveau de qualification correspondant après une absence du service public pour une durée ne pouvant excéder trois ans (**Article 47**). En cas de **congé d'une durée comprise entre trois et cinq ans**, l'intéressé devra passer **l'examen de titularisation de l'EAPL**.

On parle quelquefois en l'occurrence de **droits virtuels**, dans la mesure où ils ne sont pas encore transcrits dans la pratique. Leur application suppose souvent la mise en place de procédures nouvelles (**Article 37** par exemple) en fonction de l'échelle des priorités, des ressources financières et des mesures organisationnelles (**Article 45** par exemple). La définition des garanties est parfois vague (**Articles 30, 48** notamment). S'appuyant sur son expérience concrète, l'AFP s'efforce d'intervenir en permanence pour améliorer la législation et la réglementation de la fonction publique.

La **Chapitre 5** traite des hiérarchies dans la fonction publique. Certains articles traitent notamment des catégories de qualification et des promotions qui sont théoriquement liées à la formation et aux actions d'amélioration des qualifications. Mais ce concept de niveau de qualification n'est pas encore élaboré ; les dispositions existantes font bien explicitement le lien entre promotion et amélioration des qualifications, mais le sens (la définition) des catégories reste incertain.

L'Article 52 stipule que les postes de la fonction publique se répartissent en **12 grades de qualification** ; le fonctionnaire peut franchir **15 échelons de grade** (passage tous les deux ans). **L'Article 57** stipule que l'agent ne peut passer au grade de niveau supérieur qu'à condition de passer l'examen de qualification et d'être nommé dans le grade correspondant. On pourrait donc être tenté de croire que le grade de qualification constitue un attribut de la personne plutôt que du poste. La méthode à appliquer pour déterminer les grades de qualification constitue l'une des grandes préoccupations de l'AFP pour 1996.

Les informations relatives à l'agent, notamment les formations et enseignements suivis, seront collectées dans son dossier individuel **d'état de services (Article 63)**.

ANNEXE 3. LES GRANDS CENTRES DE FORMATION

N°	Centre de formation	Nombre de candidats à la fonction publique				Total
		<i>Bloc 1</i> Économie	<i>Bloc 2</i> Gestion et organisation du travail quotidien	<i>Bloc 3</i> Droit et histoire	<i>Bloc 4</i> Éthique, psychologie et informatique	
1	Académie agronomique de Jelgavia, Institut des humanités	162	658	63	129	1 012
2	Computerland Riga				729	729
3	Université technique de Riga (RTU)	238	242		227	707
4	Faculté de gestion Turība	141	100		419	660
5	Centre de formation des collectivités locales	166	219		227	612
6	Collège bancaire de Lettonie	77	200		227	504
7	Centre de formation de l'université de Lettonie	235	110		137	482
8	Institut pédagogique de Daugavpils	125	138	47	155	465
9	Collège international d'économie des affaires	39	361		42	442
10	Université d'Attīstība	190	123		121	434
11	École internationale de tourisme	31	165		159	355
12	Centre de formation à la gestion 'Biznesa Complex'		192		149	341
13	Faculté pédagogique de Liepāja	51	182		102	335

Note : Les données de l'EAPL sur la formation couvrent la période allant du 1er janvier 1995 au 1er décembre 1995.

ANNEXE 4. DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE RELATIVES AUX GROUPES CIBLES DE LA FORMATION ET À LA COMPOSITION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN LETTONIE⁹

En vertu de l'**Article 1**, la fonction publique comprend les Organismes suivantes : Chancellerie nationale, institutions nationales et locales, tribunaux et services de la Cour des comptes, et l'ensemble des institutions créées par la Constitution (*Satversme*), la loi, les arrêtés du Conseil des ministres ou les arrêtés municipaux exerçant des fonctions nationales ou locales.

En vertu de l'**Article 2**, un fonctionnaire est une personne qui a réussi l'examen de titularisation de la fonction publique et qui a été nommé à un poste de fonctionnaire. Le candidat à la fonction publique est une personne qui a réussi *l'attestation* et qui est nommé sur un poste de fonctionnaire en attendant de passer l'examen de titularisation dans la fonction publique.

Article 3. Voici les positions définies comme postes de fonctionnaires :

1. directeur d'une institution du service public ;
2. directeur adjoint d'une institution du service public ;
3. responsable ayant des subordonnés sous ses ordres ;
4. agents ayant à préparer ou à prendre des décisions, conformément à la loi, à la réglementation du Conseil des ministres ou aux arrêtés des autorités locales autonomes, décisions ayant un caractère impératif pour un nombre déterminé de personnes.

Le même article énumère les postes ne relevant pas de la fonction publique : Chef d'Etat, membres de la *Saeima*, ministres, secrétaires parlementaires, membres des assemblées locales élues, procureur général et ses adjoints, les autres procureurs, contrôleur général, membres de la Cour des comptes et membres du Conseil de la réforme.

L'**Article 6** fixe les conditions que doivent obligatoirement remplir les candidats à un poste de la fonction publique (le prérequis étant le statut d'agent ou de candidat), comme suit :

- être citoyen de la République de Lettonie ;
- être titulaire au moins d'une formation de l'enseignement secondaire général ;
- maîtriser la langue lettone et au moins une langue étrangère ;
- avoir au moins 18 ans et être en-dessous de l'âge légal de la retraite (60 ans pour les hommes et 54 ans pour les femmes ; dérogations possibles) ;
- avoir un casier judiciaire vierge, sauf dérogation ;

⁹ Likums "Par valst civildienstu"; loi adoptée le 21 avril 1994 et publiée dans le périodique letton *Lativijas vestnesis* (Courrier letton) N° 52 de 1994 et N° 82 de 1995 (amendements).

- ne pas être frappé légalement d'incapacité ;
- ne pas avoir eu et ne pas avoir de rapports avec des agences de sécurité ou de renseignement étrangères, ni avec ces mêmes entités dans l'ancienne URSS ;
- ne pas appartenir ou avoir appartenu à une organisation interdite en Lettonie ;
- ne pas tomber sous le coup d'une autre disposition légale interdisant une responsabilité publique.

Les **dispositions de ce texte relatives à la transition** stipulent que la procédure de *l'attestation* sera confiée aux commissions d'attestation (instances qui se prononcent concrètement le sort des candidats) conformément aux dispositions arrêtées par le Conseil des ministres. L'organisation et la coordination du processus sont de la responsabilité de l'AFP, qui en assure également la partie administrative et délivre les certifications. Dans la pratique, l'AFP dresse la liste des postes de la fonction publique qui entrent dans le cadre de la réforme, conformément au calendrier actuel de l'attestation, tel que le prévoient les dispositions relatives à la transition :

- *deuxième tour (avant le 31 décembre 1995)* : Service des nationalisations et services du domaine public ;
- *deuxième tour (avant le 1er avril 1996)* : Direction de la citoyenneté et de l'immigration au Ministère de l'Intérieur ;
- *deuxième tour (avant le 31 décembre 1996)* : personnel central du Ministère de l'Intérieur ;
- *troisième tour (avant le 31 décembre 1996)* : administrations nationales et locales relevant du Ministère de l'Intérieur et contrôlées par lui.

Voici les **chiffres officiels** de l'AFP en ce qui concerne le nombre et la répartition des candidats à la fonction publique dans les administrations relevant de la fonction publique (mai 1995) :

Ministère	Nombre de candidats à la fonction publique
<i>Défense :</i> dont : Service national	349 248
<i>Affaires étrangères :</i> Personnel central Ambassades, consulats	260 163 97
<i>Économie :</i> dont : Commission de la statistique	522 373
<i>Finances :</i> dont : Trésor public	3 211 2 841
<i>Intérieur</i>	10
<i>Education et science</i>	254
<i>Culture</i>	120
<i>Affaires sociales :</i> dont : Fonds public d'assurance sociale	1 163 768
<i>Transports</i>	246
<i>Justice :</i> dont : Greffe des tribunaux dont : Services du Domaine	603 229 218
<i>Réforme publique</i> (supprimé en juillet 1995)	88
<i>Protection de l'environnement et développement régional :</i> dont : commissions régionales	405 219
<i>Agriculture</i>	1 128
<i>Autres entités :</i> Parquet Chancellerie Cour des comptes	1 112 88
Total :	8 549

ANNEXE 5. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE CRÉATION D'UNE CATÉGORIE DE FONCTIONNAIRES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LA LETTONIE

Ces orientations générales ont été adoptées par le gouvernement de Lettonie en mars 1996 ; et dans la mesure impliquent des amendements importants à la Loi sur la fonction publique, un dispositif législatif amendé devrait être adopté d'ici mars 1996.

Dans son préambule, les orientations générales indique les deux arguments principaux justifiant l'approche adoptée : 1) nombreux sont les agents occupant des postes techniques ou des emplois de bureau qui ont été intégrés à la fonction publique ; 2) il y a pénurie de ressources pour la formation des personnels appartenant au sommet de la hiérarchie de la fonction publique.

Voici les amendements ou ajouts que *devrait* recevoir la Loi sur la fonction publique :

- Point 4 de l'Article 3 (voir Annexe 4) : “agents ayant à préparer ou à prendre des décisions, conformément à la loi, à la réglementation du Conseil des ministres ou aux arrêtés des autorités locales autonomes, décisions ayant un caractère impératif pour un nombre déterminé de personnes. Les autres postes sont des postes de service publique.”
- Les agents ayant une ancienneté d'au moins cinq ans dans la fonction publique peuvent être titularisés dans un poste de fonctionnaire ; ces agents doivent passer un examen de titularisation ; leurs obligations et leurs droits à prestations seront ceux prévus par la Loi sur la fonction publique.
- Les personnes possédant le profil requis (Article 6, voir Annexe 4) et ayant réussi l'*attestation* peuvent être titularisées dans la fonction publique ; ces agents bénéficieront de toutes les prestations sociales et seront assujetties à une partie des obligations prévues par la Loi sur la fonction publique ;
- Les fonctionnaires devront avoir un “excellent niveau de formation” (université ou formation professionnelle supérieure) et les connaissances spécialisées en matière de gestion publique prévues par le programme de l'AFP ;
- Le service public de l'Etat (fonctionnaires et employés de l'Etat) comprendra trois niveaux : A — fonctionnaires ; B — employés des administrations publiques ; C — employés des collectivités territoriales.

Selon le projet dans son état actuel, il y aura au total 3 308 postes de fonctionnaires titulaires. *Il s'agit là d'une estimation à partir de l'effectif actuel, soit 11 830 candidats occupant un poste dans la fonction publique en mars 1996.*

PROFIL DE FORMATION
LITUANIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La République démocratique de Lituanie a été réinstituée le 11 mars 1990 par la Loi sur le rétablissement de l'indépendance. La Loi fondamentale (Constitution) a été adoptée par référendum en date du 25 octobre 1992.

Elle définit les grands principes et les principales fonctions du système économique et politique, ainsi que les grandes institutions de la puissance publique, laquelle est exercée par la *Seimas* (Parlement), le Président de la République, le gouvernement et les tribunaux.

La Lituanie est le plus grand des Pays baltes, avec une superficie deux fois plus importante que celle de la Belgique et légèrement inférieure à celle de l'Irlande :

- territoire : 65 200 km² ;
- population (1994) : 3 738 800 habitants (population comparable à celle de l'Irlande, de l'Albanie, de la Norvège ou de la Nouvelle Zélande) ;
- composition de la population : Lituaniens : 80%, Polonais : 13%, divers : 7%. La capitale, Vilnius, compte 584 400 ha. (1994).

Le système de formation à l'administration publique avant la transition

La Lituanie a été une composante de l'Union soviétique de 1940 à 1990. Avant de proclamer son autonomie par rapport à Moscou et d'obtenir ensuite sa reconnaissance internationale, le pays avait une administration de style soviétique. La formation préparait les agents à recevoir leurs instructions des commissions du parti communiste. Dans ce système centralisé, c'est aux autorités du Kremlin que revenait intégralement la responsabilité des grandes décisions ; le pays n'avait guère besoin de structures administratives capables d'élaborer et d'appliquer sa propre politique. Les agents travaillant au sein des différentes directions étaient responsables de l'application des instructions centrales. Les initiatives individuelles des fonctionnaires devaient obligatoirement se conformer à la ligne du parti.

La notion de service public, prenant en compte les besoins spécifiques du pays, ne suscitait guère d'intérêt. Mais le régime soviétique était très soucieux d'avoir comme principaux responsables de l'exécution des ordres de Moscou des gens disposant d'un niveau d'éducation et de formation satisfaisant ; la formation avait pour objectif de leur apprendre quand et comment appliquer les décisions du parti. Le fonctionnement de l'administration ne faisait guère l'objet de discussions théoriques. La formation était de type idéologique et politique ; elle était dispensée sous forme de cours magistraux ne laissant guère de place au dialogue, à la participation interactive ou aux applications concrètes.

A partir de 1945, la formation des agents de la fonction publique s'est faite à trois niveaux : celui de la région soviétique de Lituanie (jusqu'en 1948), celui de la république et celui de l'Union (URSS). La formation à l'échelon régional était formellement organisée par le gouvernement de la Lituanie soviétique, même si dans la pratique elle était prise en mains par les comités régionaux du parti communiste lituanien. A l'échelon de la République, la formation des agents de la fonction publique était organisée par le Comité central du Parti communiste lituanien. Pour les agents ayant une formation secondaire, il avait été créé à Vilnius une Ecole supérieure du Parti ; ceux qui n'avaient pas de formation secondaire s'inscrivaient à l'école des travailleurs du parti soviétique. Jusqu'en 1947, la formation des cadres moyens et supérieurs des ministères et autres instances centrales a été assurée à Moscou par le Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique. L'Union soviétique était divisée en zones ; la Lituanie faisait partie de la zone nord-ouest, zone dans laquelle le principal établissement de formation du Parti communiste était l'Ecole

supérieure du Parti à Léninegrad. Un stage semestriel de formation (pouvant durer jusqu'à deux mois) était obligatoire pour les vice-ministres, les responsables de directions dans les ministères et autres instances centrales, mais aussi pour les principaux responsables de l'administration municipale et régionale. Les ministres et leurs adjoints étaient formés à l'Ecole centrale du parti à Moscou et les hauts fonctionnaires de l'Académie des sciences sociales au Comité central du parti communiste de l'Union soviétique. Parmi les hauts responsables politiques ou techniques des grandes usines et entreprises d'Etat, certains étaient formés à l'Académie d'économie nationale de l'URSS.

Les cadres moyens étaient formés pour l'essentiel dans les Cours de développement des travailleurs soviétiques auprès du Conseil des ministres de la Lituanie soviétique. Il s'est mis en place après 1973 un certain nombre de centres et d'instituts de formation dans les ministères. Mais ces formations ont été supprimées sur ordre de Moscou et le gouvernement lituanien a créé pour les remplacer un Institut de développement des cadres et spécialistes de l'économie nationale intersectorielle. Un peu plus tard, l'institut a été débaptisé et est devenu l'Institut de développement des spécialistes de l'économie nationale, puis en 1990 l'Académie de Lituanie. Des établissements du même type ont été mis en place dans toutes les républiques soviétiques. L'enseignement y était orienté essentiellement sur la gestion, l'économie et la législation générales. Au moment de sa suppression, l'Institut comptait six facultés et 18 départements. L'Académie employait environ 100 formateurs à temps plein, dont six professeurs et plus de 20 maîtres de conférences. A l'époque, juges, médiateurs et autres hommes de loi étaient considérés comme faisant partie de la fonction publique et ils bénéficiaient donc eux aussi de cette formation.

A cette académie étaient étroitement associés l'Institut de formation des maîtres, l'Institut de formation des travailleurs de la culture et l'Institut de formation des travailleurs agricoles. Les programmes en étaient soumis à une direction spécifique du Ministère de l'Enseignement spécial supérieur et moyen de l'Union soviétique et au Comité central du parti communiste. Ce n'est qu'après 1989 et le début de la Perestroïka que Moscou a cessé d'intervenir dans le processus de formation des fonctionnaires.

2. Objectifs de la formation

Après l'indépendance, la Lituanie a ressenti à nouveau le besoin de se doter des structures et des méthodes indispensables pour diriger efficacement un pays désormais indépendant, démocratique et tourné vers l'économie de marché. Il fallait inventer de nouveaux rapports entre le Parlement et le gouvernement et entre le gouvernement et ses fonctionnaires d'autorité. Pour élaborer et appliquer la politique d'un pays indépendant, il fallait également que les responsabilités soient réparties de manière claire et efficiente.

La Lituanie s'est lancée dans un difficile programme de réforme économique et sociale. Le processus de privatisation est achevé pour l'essentiel. Le rythme de l'inflation s'est considérablement ralenti et le recouvrement des recettes fiscales n'a cessé de s'améliorer au cours de l'année écoulée. La réorganisation exigeait également une réforme de structure des instances locales et régionales (réforme de la division territoriale), l'instauration d'une plus grande égalité entre collectivités locales (*savivaldybės*) et régions (*apskritis*) et une réforme des procédures budgétaires et comptables.

Le processus de transition lui-même, y compris la modernisation de l'administration publique, modifie la perception de l'Etat. L'un des gros problèmes qui se posent aux gouvernements de Lituanie est la mise en place d'une machine administrative efficiente et rentable adaptée à une démocratie pluripartite et à une économie de marché par une réforme progressive des structures institutionnelles, des procédures de travail et de la politique du personnel à l'échelon central et local.

Il va de soi que le processus de réforme de l'administration publique comporte des risques et des obstacles. L'un des gros problèmes qui se posent à l'administration est l'absence de continuité (renouvellement des hauts fonctionnaires en fonction des évolutions politiques, changements de ministres, de majorité parlementaire ou municipale, etc.). Il se crée parfois une situation de blocage des réformes par manque de budget dans l'attente des prochaines élections à une assemblée centrale ou locale (*Seimas*, conseils municipaux). La Loi sur les cadres de l'Etat vise à protéger le personnel de la fonction publique contre ces "sauts de vent" politiques.

Les instances centrales du pouvoir mettent tout en oeuvre pour préparer la mise en place de la réglementation de l'Union européenne conformément aux desiderata exprimés dans le Livre blanc de juin 1995. Le fait que les structures gouvernementales n'aient guère évolué depuis l'indépendance suscite quelques difficultés. On ne s'est guère posé la question de savoir comment améliorer la communication entre les ministères, les ministères et leur personnel et entre les ministères, le public et la *Seimas*. La nécessité de mettre en place l'ensemble des fonctions d'un Etat indépendant a conduit à un gonflement des entités administratives.

Actuellement, l'ensemble des forces politiques tombent d'accord pour dire qu'il conviendrait de limiter la croissance des organes centraux. C'est ainsi qu'entre 1991 et 1996 le nombre des ministères est passé de 16 à 19. Il convient ici de faire une distinction entre pouvoir central et pouvoir local. Le Parlement se préoccupe toujours d'instaurer une forme de pouvoir régional. La prolifération des instances de gouvernement reflète d'un certain point de vue la répartition des compétences entre ministères et la nécessité d'améliorer la qualité de leur prestation. La plupart des forces politiques du pays ont avancé des propositions de restructuration des ministères, propositions qui touchent à la fois au nombre des ministères et à la répartition de leurs compétences. Mais la faiblesse de la plupart de ces propositions réside dans le fait que très souvent elles ne s'appuient pas sur une analyse sérieuse de l'efficacité des institutions actuellement en place ou sur une évaluation des conséquences économiques et sociales d'une réforme. Un certain nombre de mesures concrètes ont été prises récemment pour réformer certaines institutions. C'est ainsi que l'on a supprimé le Ministère des Relations économiques extérieures, ses attributions étant transférées aux Ministères des Affaires étrangères et des Finances. Il a été créé plusieurs instances, dont le Ministère de la Réforme de l'administration publique et des autorités locales (MRAPAL).

La réforme permanente de la structure des instances de gouvernement et les transferts de pouvoir continus ne facilitent pas la mise en place d'une formation des agents, ni surtout l'évaluation des besoins de formation et la planification des actions. Le processus de réforme de l'administration publique aurait davantage de cohérence si l'on parvenait à définir de manière précise et stable la répartition des fonctions et des missions ministérielles.

Aussi étrange que cela puisse paraître, le problème du nombre des agents de la fonction publique en Lituanie a fait l'objet d'un débat prolongé. On aboutit en effet à des estimations différentes selon le sens que l'on donne au terme de fonctionnaire et selon la source d'information. C'est ainsi que le quotidien lituanien *Lietuvos Aidas* (29 novembre 1995) a publié une estimation émanant des syndicats, lesquels en recensent environ 300 000. L'Union libérale, qui est un parti politique, parle pour sa part de 23 000 agents des instances centrales. Le Ministère de la Réforme (MRAPAL) avance le chiffre de 13 400 fonctionnaires dans les instances centrales et de 7 700 fonctionnaires dans les instances territoriales. Ces chiffres n'incluent pas le personnel des entreprises qui sont détenues intégralement ou partiellement par l'Etat ; ils ne comprennent pas non plus le personnel militaire, les forces de police et le personnel enseignant. En novembre 1995, la Direction nationale de la statistique publiait le chiffre de 16 700 agents des ministères et des collectivités territoriales. Une estimation ramenée à 16 000 était publiée en janvier 1996. En ce qui concerne le niveau de formation de ces agents, la Direction de la statistique affirme que 77 pour cent

d'entre eux sont titulaire d'un diplôme de fin d'études supérieures ou secondaires et que 9 pour cent ont un diplôme de l'enseignement secondaire spécial.

Pour clore la discussion, le gouvernement lituanien a pris un décret demandant au MRAPAL de créer une banque de données sur les fonctionnaires. La collecte des données correspondantes, y compris sur le niveau de qualification, devrait être terminée à la fin de 1996.

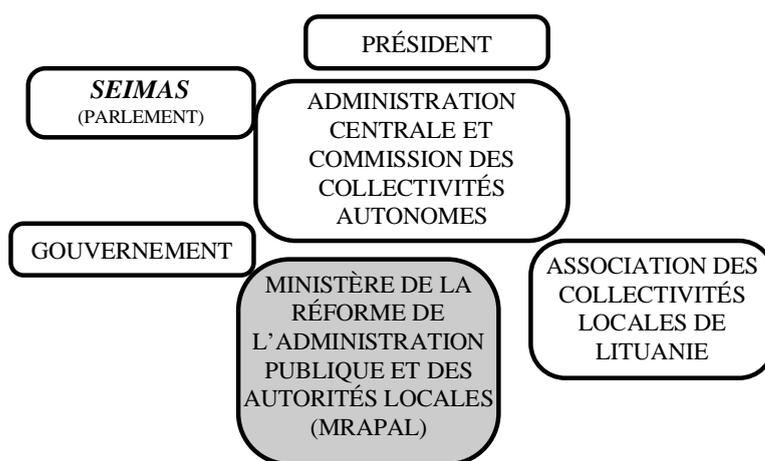
C'est la nécessité de réorienter l'action des agents de la fonction publique afin qu'ils améliorent leur prestation au public et s'habituent à un contrôle démocratique au sein d'un Etat déterminant librement sa politique intérieure et extérieure qui assigne ses objectifs à la formation des fonctionnaires. La création d'instances nouvelles implique naturellement pour le service public la nécessité de recruter. Les changements fréquents de titulaires et l'absence de professionnalisme sont les deux grands arguments qui militent en faveur d'une action de formation. Mais la modernisation du comportement et des mentalités au sein de la fonction publique reste un impératif pour la Lituanie.

3. Cadre juridique

L'Article 5 de la Constitution fait obligation à l'ensemble des instances de gouvernement de servir le peuple ; il affirme le droit pour le peuple de contrôler l'activité de ses agents. On trouve les règles et règlements généraux les plus importants concernant les agents de la fonction publique dans les textes relatifs au droit du travail et dans les Codes civil, administratif et pénal.

Il n'existe pas de définition globale officielle de la fonction publique. Le MRAPAL vient seulement de se mettre à l'élaboration d'un avant-projet. La première version a été présentée à des experts nationaux à la fin de l'automne 1995. Le débat sur le développement de l'administration publique doit maintenant s'élargir pour que divers groupes d'intérêts procèdent à une évaluation croisée et parviennent rapidement à un consensus.

INSTANCES CENTRALES RESPONSABLES DE LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE



En l'absence de définition globale, la Loi sur les cadres de l'Etat réglemente en partie la fonction publique. Ce texte contient des dispositions concernant des points traditionnels, tels que les conflits, la clause de conscience, etc. Il s'agit d'un texte assez court, 30 articles seulement. La plupart d'entre eux renvoient à des

décrets gouvernementaux, notamment au décret relatif à la qualification de base exigée des agents de la catégorie B.

La Loi sur les cadres de l'Etat clarifie en partie la distinction entre les termes de *fonctionnaire*, *agent public*, *agent de l'administration* et *cadre politique national ou local*. Il est convenu que tous les agents percevant un salaire prélevé sur le budget de l'Etat ou sur un budget communal, donc rémunérés en fin de compte par le contribuable, sont des fonctionnaires. Certains d'entre eux, notamment ceux qui appartiennent à une administration nationale ou locale, sont considérés comme des agents de l'administration ou des cadres locaux. Les agents travaillant au sein d'un organe dont les membres sont élus par la population et les membres du gouvernement sont considérés comme des cadres politiques.

La Loi sur les cadres de l'Etat ne vise qu'un secteur réduit, mais très influent, de la fonction publique, qui regroupe les décideurs parlementaires, le Président, les chancelleries, les ministères et organismes subordonnés, les directions centrales et le personnel des collectivités autonomes. Les secteurs restants font l'objet d'une réglementation particulière avec notamment la Loi sur la police, la Loi sur l'enseignement, la Loi sur les médiateurs, etc. Ces textes contiennent presque toujours des dispositions relatives à la formation continue.

Le Président, le Parlement et le gouvernement avaient décidé d'un commun accord que la mise en place d'un cadre juridique pour la fonction publique devait se faire graduellement. Mais comme il est de toute évidence impossible de traiter de l'ensemble de la fonction publique dans un texte unique, il est prévu la possibilité d'adopter des textes catégoriels, ce qui résoudrait en partie le problème. Il existe un projet de fusion de ces différents textes au sein d'un Code de la fonction publique. La Loi sur les cadres de l'Etat est un texte très général et il pourrait donc servir de base à ce code.

La Loi sur les cadres de l'Etat stipule que l'accès à la fonction publique lituanienne se fait sur la base d'un concours. L'Article 14 de ce texte requiert des fonctionnaires qu'ils "assurent un travail de qualité" et qu'ils "améliorent leurs qualifications", ce qui veut dire que les agents de l'Etat doivent suivre une formation. L'Article 15 précise que les agents de l'Etat peuvent bénéficier d'une formation professionnelle supérieure, payée par leur administration, correspondant au profil de qualification exigé, avec maintien du salaire pendant une période de 15 jours étalés sur deux ans. Le même article envisage également la possibilité de stages à l'étranger, mais à certaines conditions. Il semble donc qu'on s'apprête à rendre la formation obligatoire, du moins pour une partie de la fonction publique.

La mise en application de la Loi sur les cadres de l'Etat a bien débuté. Le MRAPAL a élaboré et le gouvernement a approuvé un ensemble de documents venant compléter le texte de la loi. Le plus important d'entre eux régit le recrutement à un poste public (candidature, concours, qualifications de base), les droits des cadres de l'Etat (renvoi, appel) et contient des descriptifs de poste. La mise en place d'un système d'archivage (registres) et d'une banque de données relatives aux agents de l'Etat en est à son stade initial. La Loi sur la rémunération des agents de l'Etat a déjà été soumise formellement à la *Seimas*.

La Loi sur les cadres de l'Etat mériterait d'être accompagnée d'un certain nombre de textes d'application concernant notamment la promotion et l'évaluation de la performance, les droits, obligations et responsabilités des agents de l'Etat. Un groupe de travail du MRAPAL est en train d'élaborer une politique globale de formation du personnel.

4. Financement

Il n'existe pas dans le budget de l'Etat de ligne réservée à la formation des fonctionnaires. Il est demandé à chaque ministère, direction ou commune de prélever sur son budget propre les fonds nécessaires à la formation de son personnel. En matière de dépenses de formation, il n'existe ni règles, ni tradition (sauf dans les ministères de l'Éducation et de la Science, de la Défense, de l'Intérieur et des Finances). En 1993, les pouvoirs publics ont recommandé aux instances centrales et locales de consacrer à la formation un budget correspondant à trois pour cent de leur masse salariale. Jusqu'ici, le financement de la formation n'est ni stable, ni assuré. Le projet de décret du MRAPAL n'a pas encore été approuvé par le gouvernement. Les ministères de tutelle des enseignants, des officiers de police, des sapeurs-pompiers, des douaniers et du personnel médical consacrent à la formation en cours de service davantage de fonds que leurs homologues.

Certains cadres publics, qui fréquentent des établissements de formation, n'ont pas encore pris conscience du fait que la formation n'est pas gratuite. Ce problème financier explique peut-être pourquoi dans certains ministères on est aussi peu sensibilisé à la nécessité d'une formation des agents.

Du point de vue du financement, les organismes de formation à la fonction publique peuvent se ranger dans deux catégories : ceux qui s'autofinancent en totalité et en partie et ceux qui dépendent complètement ou pour l'essentiel du budget public. Les organismes autofinancés prélèvent en général un droit d'inscription, soit du stagiaire, soit de son administration. Les organismes financés sur crédits publics ne perçoivent pas de droits. C'est donc l'organisateur de la formation qui en assume tous les coûts.

Les centres institutionnels de formation non assimilables à des entreprises conjointes ou à des organisations à but non lucratif font l'objet d'un certain nombre de dispositions publiques plutôt restrictives visant l'ensemble des entités financées sur crédits publics. Il leur est en particulier impossible de déterminer eux-mêmes le montant de la rémunération des formateurs. Cela constitue pour eux un handicap dans la recherche de formateurs de haut niveau sur le marché. Les organismes autofinancés sont beaucoup plus souples et ont une plus grande marge de manoeuvre pour sélectionner et recruter leurs formateurs.

Certains organismes autofinancés proposent à leurs formateurs des contrats longs (essentiellement pour des formations répétitives). Ces formateurs sont alors mieux rémunérés que leurs collègues. C'est ainsi que les meilleurs formateurs du Centre de formation à l'administration publique (CFAP) sont très demandés dans les organismes privés, les universités et les centres de formation. Selon leur niveau de qualification et la situation sur le marché des prestations de formation, les formateurs du CFAP demanderont entre 20 et 40 Litas (nets d'impôts) par heure de formation (4 Litas = 1 \$US). Ce tarif est élevé si on le compare à celui de l'Université, qui paie en général ses formateurs de 8 à 15 Litas de l'heure. Mais dans les sociétés de conseil privées, un formateur touche entre 50 et 200 Litas de l'heure : dès lors, une intervention devant des fonctionnaires apparaît moins attrayante qu'une intervention en entreprise. Il s'ensuit que les organismes de formation à but non lucratif ont besoin du soutien de l'Etat. Le meilleur exemple en est le CFAP, qui est subventionné par l'Etat.

Crédits alloués par le Parlement au CFAP pour l'année fiscale

1993	1994	1995	1996
74 000 Litas	102 000 Litas	130 000 Litas	148 000 Litas

En 1995, le CFAP avait un budget annuel de 270 000 Litas. Pour couvrir l'ensemble de leurs coûts, les centres de formation des organisations à but non lucratif ou des sociétés par actions font payer leurs

produits et prestations. La facture est souvent comprise entre 50 et 120 Litas pour un stage de la journée et entre 120 et 300 Litas pour un stage de deux à cinq jours. Le montant des droits dépend essentiellement de la rémunération du formateur, d'une modification éventuelle du programme et de la solvabilité des participants.

5. Organismes de formation et statut juridique

Le débat sur la nécessité d'une formation continue pour les fonctionnaires a débuté au milieu de l'année 1992. Le sujet a été abordé en décembre 1993 lors d'une conférence organisée par le Centre de formation à l'administration publique. Des cadres de l'Etat et des universitaires ont pu ainsi — c'était une première pour la Lituanie indépendante — aborder le problème de la formation à la fonction publique et du développement des organismes de formation. La conférence de juin 1994 organisée sous les auspices de la Fondation Etats-Unis — Pays baltes leur a donné une deuxième occasion d'en débattre ; elle a été suivie en février 1995 d'une troisième conférence nationale, organisée par le Programme Phare de la Communauté européenne. Il s'agissait de faire un bilan du projet subventionné par ce Programme.

En décembre 1995, le CFAP a élaboré un questionnaire qu'il a fait circuler dans les instances de l'administration pour se procurer un complément d'information sur les organismes et établissements de formation déclarant assurer une préparation à la fonction publique. La plupart des organismes ainsi contactés ont répondu. Malheureusement, la plupart d'entre eux ne souhaitaient pas dévoiler complètement leur système de financement et leurs capacités de formation. Les établissements qui jouent un rôle majeur dans la formation à la fonction publique sont énumérés ci-dessous (voir tableau).

Plusieurs catégories d'établissements proposent une formation aux agents de la fonction publique : des sociétés de conseil privées, des établissements publics et des établissements autonomes (organismes à but non lucratif, sociétés en commandite ou organismes dotés d'un statut universitaire). Les universités de Vilnius et de Klapeda, les universités de technologie de Vilnius et de Kaunas ou l'Université Vytautas Magnus de Kaunas ont des départements ou des sections spécialisées assurant une formation à la gestion et à l'administration publiques pour leurs étudiants et pour les fonctionnaires en activité. Il a été mis en place une maîtrise d'administration publique à l'Université de technologie de Kaunas. L'Institut de relations extérieures de l'Université de Vilnius est en train d'étoffer son programme permanent d'enseignement d'administration publique. La fondation Pouvoir local et Démocratie de Vilnius et le Centre d'études sur le pouvoir local de Kaunas proposent quelques formations aux élus locaux. Des instituts ou des programmes d'aide étrangers, notamment Phare, SIGMA, ou le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) organisent occasionnellement des sessions de formation pour les fonctionnaires de Lituanie. La plupart des organismes de formation à la fonction publique locaux sont de création très récente.

Outre le CFAP, on a vu apparaître une pléthore de centres de formation à l'échelon des ministères ; leur mission est en relation étroite avec l'activité du ministère correspondant. La plupart des ministères disposent de leur propre centre de formation ; certains d'entre eux se sont même dotés d'un réseau de centres. C'est ainsi que le Ministère des Finances a créé un centre de formation à l'intention des agents des services fiscaux (voir tableau ci-dessous) ; le programme aborde également les principes généraux de la gestion et la gestion du personnel. Le Ministère de la Sécurité sociale et du travail a créé un centre de formation continue en matière de travail social à l'intention de ses 3 000 travailleurs sociaux. On y aborde également d'autres domaines, notamment les principes de base de la gestion, la théorie et la pratique de la gestion des ressources humaines, etc.

Les centres de formation ministériels (institutionnels) proposent des formations de gestion et de gestion des ressources humaines qui complètent ceux du CFAP. Il s'ensuit un certain nombre de redondances entre

les formations proposées par les directions ou sous-directions ministérielles, notamment celles du SFAP ; sur le marché des prestations de formation, il semblerait donc que l'offre soit excédentaire. Mais dans la pratique, les agents de la fonction publique ont du mal à accéder à une formation continue. Les redondances et les lacunes au niveau du contenu des programmes s'expliquent essentiellement par l'absence de coordination et de communication entre ministères, ou entre ministères et autres instances centrales.

Il s'instaure dans les ministères et instances subordonnées une coordination informelle en matière de politique du personnel entre les responsables des directions ou sous-directions du personnel. Ce "club" se réunit régulièrement au Centre de formation à l'administration publique pour discuter des problèmes de gestion et de formation continue du personnel. Ces rencontres ont permis aux représentants du MRAPAL et du CFAP de faire le bilan de leur action et de leurs solutions. Il a été créé une sous-direction de la fonction publique au sein du MRAPAL et c'est cette instance qui prend désormais en charge la coordination des actions de formation en direction de la fonction publique.

Il n'existe pas pour l'instant de structure ou d'institution ayant formellement la responsabilité de la formation au service public. En 1992-95, il existait toute une gamme d'instances de formation au sein de l'administration. C'est dans les ministères que la situation est la plus complexe. La plupart des centres de formation ministériels sont spécialisés et répondent à des besoins spécifiques. Ils dépendent financièrement du ministère de tutelle, même s'ils disposent d'une certaine marge de manoeuvre pour le recrutement et l'élaboration des programmes. L'Académie de police et l'Académie militaire servent également de centres de formation et de conseil pour leur ministère de tutelle. Le Ministère de l'Éducation et de la science, qui est l'un des financeurs, a un rôle plus formel dans la mesure où les élèves sortent de ces académies avec un diplôme de l'enseignement supérieur. Le ministère contrôle donc le recrutement des étudiants et la collation des diplômes. Les centres de formation institutionnels relèvent du droit public ; divers textes de loi réglementent de manière stricte leur activité financière. La rémunération du personnel ne varie guère d'une institution à l'autre. Toutefois les formateurs de l'Académie de police et de l'Académie militaire bénéficient de quelques privilèges (au niveau du salaire et des prestations sociales).

Institutions de formation au sein des ministères

Le Ministère de l'Intérieur dispose d'un réseau de formation spécifique spécialisé dans la formation des officiers de police. La direction du personnel de ce ministère collabore étroitement à la gestion des centres.

Nom de l'institut de formation	Ministère de rattachement	Personnel	Nombre de stagiaires par an	Financement
Académie de police de Lituanie	<i>Education et Science, Intérieur</i>	380 plein temps 50 temps partiel 34 vacataires	chiffre non communiqué	100% budget public
École de police de Kaunas	<i>Intérieur</i>	52 plein temps	290 cycles courts ou longs	100% budget public
École de police de Klaipeda	<i>Intérieur</i>	28 plein temps	226 cycles courts ou longs	100% budget public
École de police de Vilnius	<i>Intérieur</i>	55 plein temps	557 cycles courts ou longs	100% budget public

Le Ministère de l'Éducation et de la Science a également son propre réseau d'organismes de formation. Il organise en outre, en collaboration avec le Partenariat des professions libérales d'Amérique avec la Lituanie et le Projet de partenariat Canada-Pays baltes, la formation élargie des enseignants et des responsables de services publics à l'échelon local. Comme pour les autres centres institutionnels, c'est le financeur qui nomme le directeur et établit les statuts. Le recrutement des autres agents incombe au directeur. Le ministère n'intervient généralement pas sur les programmes. A la fin de l'année fiscale, la direction des qualifications du ministère fait un appel d'offres pour un projet de formation des enseignants ou passe contrat avec un institut spécifique pour l'organisation d'un cycle particulier. La plupart des enseignants de Lituanie sont formés à l'Institut de formation continue des enseignants ; en 1995, cet institut comptait 108 agents à temps plein et 46 agents à temps partiel et avait organisé au total 12 766 conférences. L'Institut est financé par le budget public. Les éducateurs peuvent également se former dans les centres que voici :

- Université pédagogique de Vilnius, Centre de développement des qualifications ;
- Institut pédagogique de Diauliai, Centre de développement des qualifications ;
- Université de Klaipeda, Faculté de pédagogie, Centre de développement des qualifications ;
- Université de technologie de Kaunas, faculté de Diauliai, Centre de développement professionnel ;
- Université Vytautas Magnus de Kaunas, Centre pédagogique ;
- Université technique de Vilnius, Centre de formation continue ;
- District de Marijampole, Centre de formation des maîtres ;
- Ukmergė, Centre régional de formation des maîtres ;
- Kedainiai, Centre de formation des maîtres ;
- Municipalité de Kaunas, Centre de la culture et de la formation des maîtres ;
- Municipalité de Jurbarkas, Centre de formation des maîtres ;
- Kaunas, Centre régional d'éducation ;
- Panevezys, Centre de formation des maîtres ;
- Municipalité d'Anyksciai, Centre 'A. Vienuolis' de formation des enseignants du secondaire ;
- Centre lituanien de télé-enseignement ;
- Centre de formation musicale ;
- Centre lituanien d'apprentissage des langues.

Sous-directions ministérielles spécialisées

Dans certains ministères, la formation de spécialité des agents est organisée par une direction ou une sous-direction spécifiques :

Inspection des bâtiments publics	<i>Construction et Développement urbain</i>	9 plein temps	185 séminaires	100% budget public
Direction de l'économie	<i>Construction et Développement urbain</i>	11 plein temps	chiffre non communiqué conférences	100% budget public
Direction du logement	<i>Construction et Développement urbain</i>	11 plein temps	9 ateliers	budget public
Centre d'information, de conseil et de recherche sur la maîtrise de l'énergie	<i>Energies</i>	4 plein temps, 4 temps partiel	chiffre non communiqué	partiellement sur budget public
Service de la réforme du système de santé	<i>Soins de santé</i>	12 plein temps, 5 vacataires	chiffre non communiqué séminaires, cours, conférences	aide extérieure budget public
Division du personnel	<i>Protection de l'environnement</i>	3 plein temps	chiffre non communiqué consultations	100% budget public
Division du personnel	<i>Affaires extérieures</i>	3 plein temps	chiffre non communiqué consultations	100% budget public

Certains ministères ont des centres spécialisés au profit de groupes cibles :

Centre de formation d'Air Lituanie	<i>Transport, Département de l'aviation civile</i>	14 plein temps 25 vacataires	800 essentiellement cours, ateliers	budget public pour l'essentiel
Chemins de fer de Lituanie Enseignement professionnel	<i>Transport</i>	5 plein temps	71 000 séminaires	autofinancé à 100%
Vilnius. Centre de formation des inspecteurs des impôts	<i>Finance</i>	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué	100% budget public
Vilnius. Centre de formation des inspecteurs des douanes	<i>Finance</i>	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué	100% budget public
Centre de formation des travailleurs de la culture de Lituanie	<i>Culture</i>	37 plein temps	985 cours, ateliers	100% budget public
Centre de formation et d'information	<i>Sports Direction de l'administration centrale</i>	10 plein temps	165 séminaires, ateliers	budget public pour l'essentiel

Le Ministère de la Protection sociale est doté d'un système de formation très complexe. Le centre de formation des travailleurs sociaux de Vilnius propose (à la demande) toute une gamme de formations. Les intervenants sont pour l'essentiel des spécialistes du ministère. En cas de besoin, le centre peut recruter à court terme des formateurs issus d'autres institutions. Il existe cinq instances régionales s'occupant du marché de l'emploi, notamment celle de Diaulai qui forme certains fonctionnaires.

Agence d'insertion professionnelle de Diaulai	<i>Protection sociale et travail</i>	10 plein temps	chiffre non communiqué	Fonds national pour l'emploi
---	--------------------------------------	----------------	------------------------	------------------------------

Sociétés de capitaux

On ne dispose pas de données complètes sur les sociétés de capitaux dépendant d'un ministère qui forment les agents des ministères. Il s'agit d'entités de droit public qui se livrent à une vive concurrence avec les sociétés de conseil privées et les organismes à but non lucratif.

Société de capitaux Centre de services informatiques	<i>Economie</i>	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué	budget public pour l'essentiel
Société de capitaux Centre d'enseignement de l'économie	<i>Economie</i>	8 plein temps	chiffre non communiqué, séminaires, consultations	100% autofinancé

Académies, universités et autres entités

Les fonctionnaires sont également formés dans des universités, instituts ou académies. Sauf dans le cas de l'Académie militaire, c'est l'occasion pour les financeurs d'améliorer leurs recettes ou de promouvoir leur établissement. Mais les formations spécialisées proposées sont de bon niveau, notamment en informatique. En règle générale, ces entités ne sont pas présentes sur le marché des prestations de formation.

Académie militaire de Lituanie	<i>Education et Science, Défense</i>	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué
Institut national d'informatique	<i>Education et Science, Communication et informatique</i>	67 plein temps	chiffre non communiqué	partiellement sur budget public
Institut d'économie et de Privatisation	<i>Economie</i>	23 plein temps 1 temps partiel	380 séminaires, conférences	budget public pour l'essentiel
Centre de formation continue	<i>Université technique de Vilnius</i>	18 plein temps 8 vacataires	séminaires courts	100% autofinancé
Centre de formation professionnelle	<i>Université de Vilnius</i>	8 plein temps 90 vacataires	700 enseignements longs	100% autofinancé
Centre de développement professionnel	<i>Université de technologie de Kaunas</i>	18 plein temps 2 temps partiel	chiffre non communiqué	autofinancé pour l'essentiel

Deux universités proposent à leurs étudiants un enseignement spécial d'administration publique et organisent tous les ans quelques conférences ou séminaires pour des agents en poste :

Institut des relations extérieures et des sciences politiques	<i>Université de Vilnius</i>	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué	chiffre non communiqué
Département d'administration publique – Faculté d'administration	<i>Université de technologie de Kaunas</i>	8 plein temps 9 temps partiel 2 vacataires	200 cours, séminaires, conférences	100% budget public

Établissements spécialisés

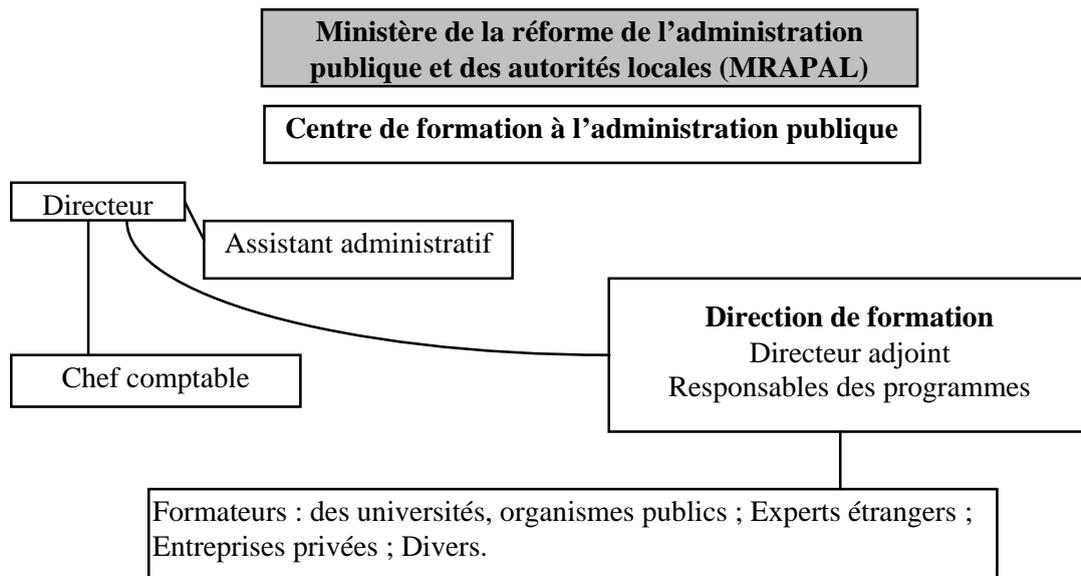
Les trois établissements mentionnés ci-dessous sont des organismes à but non lucratif opérant dans les conditions du marché. Le centre de formation municipal s'occupe de l'encadrement supérieur et moyen de la municipalité. Ce centre propose également parfois une formation aux cadres politiques locaux. Le centre d'enseignement des langues a une filiale à Ignalina. Une section spéciale de ce centre est réservée aux membres de la *Seimas* (Parlement). Le CFAP et les centres de formation municipaux ne sont pas en concurrence dans la mesure où ce dernier s'occupe uniquement de la formation des responsables politiques. Les deux entités se trouvent parfois en concurrence avec des organismes privés. C'est le Centre d'étude du pouvoir local de Klaipėda qui a l'action la plus marquée en matière de formation des fonctionnaires.

Centre de formation à l'administration publique	<i>Administration centrale</i>	9 plein temps 45 vacataires	1 800 séminaires, ateliers, conférences	autofinancé pour l'essentiel 30 % budget public
Centre de formation municipal	<i>Université de technologie de Kaunas</i>	1 plein temps 1 temps partiel 13 vacataires	441 séminaires, conférences, consultations	budget municipal, aide étrangère ; autofinancement
Centre linguistique du service public	<i>Education et Science, British Council, Ambassade du Royaume-Uni</i>	6 plein temps 5 temps partiel 2 vacataires	479 enseignements longs	autofinancé à plus de 50% le reste sur budget public et aide étrangère

De nombreux organismes privés — plus de 569 selon le décompte de l'Institut d'information de Lituanie — et diverses fondations ou associations étrangères proposent occasionnellement des formations destinées aux fonctionnaires. En règle générale, il s'agit d'offres à caractère commercial. Les formations les plus recherchées sont celles que proposent des entreprises de distribution informatique telles que ALNA ou Baltic-Amadeus qui avec quelques autres occupent le marché de la formation informatique. Comme ces formations coûtent cher, certains ministères recherchent des formules moins onéreuses par le biais d'enseignements universitaires spécialisés ou de formations propres, solution retenue par le Ministère de l'Économie. Il n'est pas facile de présenter l'activité des entreprises privées proposant une formation aux fonctionnaires ; mais ces entreprises jouent un rôle non négligeable.

Le Centre de formation à l'administration publique

La création du Centre de formation à l'administration publique (CFAP) remonte au 16 juin 1993 ; l'objectif était de créer une structure formelle de base pour la formation des fonctionnaires. Sa mission se définit de la manière suivante : élaborer et mettre en place des programmes de formation originaux ; sélectionner et former les formateurs de fonctionnaires ; recourir à l'aide étrangère pour la formation à la fonction publique ; contrôler l'activité des autres organismes de formation à la fonction publique lorsque ceux-ci sont financés sur le budget public ou sur un budget communal. Le CFAP est par statut un organisme à but non lucratif, qui s'autofinance en partie grâce à ses propres activités et qui est financé pour le reste par le budget de l'Etat. Le gouvernement danois et le PNUD ont aidé à sa création.



Les statuts du CFAP ont été approuvés par le Ministère de l'Économie le 1er décembre 1993. A cette date, le Centre relevait directement du gouvernement. A compter du 13 décembre 1994, date de mise en place du Ministère de la Réforme, un décret l'a rattaché au domaine réglementaire de ce ministère.

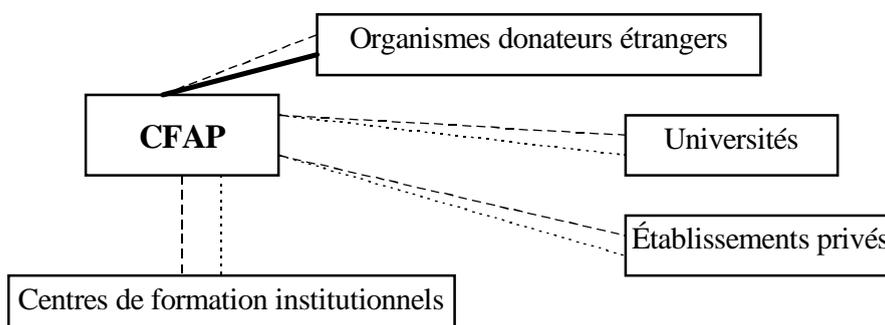
L'une des grandes missions du Centre est de former les agents de l'administration à l'échelon central et local. Mais jusqu'ici, le CFAP a formé essentiellement les agents de l'administration locale et dans une moindre mesure ceux de l'administration centrale. A la fin de 1995, le MRAPAL a créé le Centre de formation et de recyclage dans la fonction publique de Dainava, à 120 kilomètres de la capitale. Le Centre de Dainava est censé proposer une formation longue aux cadres de l'administration centrale et locale. La gamme complète des prestations prévues devrait être en place à la fin de 1996.

Selon ses statuts, le CFAP doit essentiellement concevoir et organiser des programmes de formation pour fonctionnaires, soutenir les instances centrales dans le domaine du développement du personnel en offrant des capacités de formation adéquates, former les formateurs de la fonction publique, assister les autres organismes de formation à la fonction publique au niveau des méthodes, consulter le Ministère de la Réforme de l'administration publique et du pouvoir local et autres instances centrales et communales en matière d'évaluation des qualifications d'un fonctionnaire, apporter son soutien méthodologique pour l'élaboration d'un système de qualifications minimales pour les agents de la fonction publique, créer une base de ressources regroupant les matériels pédagogiques nécessaires à la formation des agents et développer le professionnalisme des fonctionnaires.

Le CFAP emploie neuf agents à temps plein, dont le directeur, le directeur adjoint et trois responsables de programmes spécialisés l'un dans la formation des agents des ministères, le deuxième dans la formation responsables communaux et le troisième dans les questions d'intégration européenne. Il leur incombe d'organiser des séminaires, des conférences et autres actions de formation. L'un d'entre eux sert également de responsable des relations publiques. En 1995, le CFAP a servi ses prestations à 1 796 clients.

Le CFAP et les centres de formation des ministères se répartissent le travail de la manière suivante : les centres des ministères s'occupent des formations qui intéressent leurs ministères respectifs, alors que le CFAP centre son action sur la formation générale à la gestion et à l'administration.

Position des établissements de formation à l'administration et rapports entre eux



Activités coordonnées: _____
 Collaboration occasionnelle:
 Échange d'information: -----

Les méthodes globales de gestion doivent permettre non seulement de moderniser la fonction publique par le biais de la décentralisation et de la privatisation, mais aussi faire en sorte que l'on passe de la simple exécution correcte des instructions à un recentrage sur les objectifs et les résultats. Le CFAP travaille actuellement à l'élaboration et à l'application d'un programme de tronc commun pour les cours d'orientation dans le domaine du contrôle et de la gestion, couplé à un programme d'orientation sur la gestion des ressources humaines. Ces enseignements sont destinés aux fonctionnaires du sommet de la hiérarchie au sein de l'administration, des instances locales et des entreprises publiques. Compte tenu du contexte global, marqué notamment par l'absence d'une stratégie nationale de formation, le CFAP est reconnu comme le centre de formation de la fonction publique.

Près de dix organismes donateurs et un certain nombre d'établissements appartenant à des pays de l'Union européenne assurent des formations à l'administration publique ou bien fournissent une assistance technique. Le MRAPAL, qui représente ici les pouvoirs publics, et les antennes du Programme Phare et du PNUD à Vilnius jouent un rôle actif dans la coordination de l'aide étrangère dans ce domaine.

Certaines fondations et organisations étrangères proposent spontanément à l'occasion une formation aux fonctionnaires lituaniens sans que cette action soit organiquement coordonnée avec celles des organisations ou instances gouvernementales : c'est le cas de l'organisme *Canadian Executive*, des fondations Konrad Adenauer et Friedrich Naumann, du Fonds pour une société ouverte (Lituanie) et de la Fondation US-Baltic. D'autres organismes étrangers tels USIA, USAID, le *British Council* ou des

ambassades à Vilnius assurent également des formations. Mais on ne dispose que de peu d'informations sur ces actions de formation.

6. Personnel enseignant

Compte tenu de la concurrence entre organismes de formation, des différences dans leur mode de financement et de l'absence de formateurs qualifiés, il est presque impossible de connaître le chiffre exact des formateurs intervenant dans le secteur public. On trouvera dans les tableaux une vue partielle. Il est d'usage pour les formateurs lituaniens de travailler dans plusieurs organismes de formation, soit à temps partiel, soit sur vacations.

On peut se faire une idée de l'origine des formateurs à partir de l'exemple du CFAP. On y recense environ 45 formateurs, dont la plupart viennent de l'Université de Vilnius, de l'Université pédagogique, de l'Académie de police ; les autres sont des spécialistes venus de divers départements ministériels ou des consultants privés. Ils ont participé, au moins à temps partiel, à un stage de formation de formateurs destiné à les mettre à même de proposer un enseignement orienté vers la performance concrète. Vingt formateurs du CFAP ont suivi une formation spéciale encadrée par un expert des Pays-Bas et 15 ont été formés par des experts britanniques. Il s'agit respectivement d'une initiative du gouvernement des Pays-Bas et du programme LODE de la CE au titre de l'assistance à la réforme de l'administration publique en Lituanie.

La possibilité de faire intervenir des formateurs sur vacations confère aux centres qui s'autofinancent une certaine latitude pour recruter les experts dont ils ont besoins. La plupart des organismes de formation à la fonction publique (sauf les académies et les universités) n'ont pas de formateurs à temps plein. Dans le meilleur des cas, un formateur de haut niveau collabore avec le CFAP sur la base d'un contrat de longue durée qui précise les périodes pendant lesquelles il doit être disponible le cas échéant et établit un calendrier d'activités. Les autres formateurs signent un contrat à court terme pour chacune de leurs interventions. Ce contrat précise notamment le montant des honoraires et le calendrier de l'intervention.

Les organismes de formation se sont rendu compte qu'il était difficile de s'assurer les services de spécialistes ou de professionnels qualifiés. En règle générale, les intervenants qui ont une importante activité de formation sont très demandés et consacrent beaucoup de temps à leur activité régulière. Les cadres des ministères sont toutefois bien accueillis au CFAP comme dans tous les centres institutionnels. Or les stagiaires espèrent généralement un enseignement axé sur les participants, alors que les spécialistes ou professionnels qui interviennent dans un organisme de formation ne sont pas vraiment familiarisés avec la pédagogie participative et interactive. Dans le meilleur des cas, ils se contentent de faire un bon cours.

Les experts des ministères assurent certaines formations, mais nombreux sont les centres institutionnels de formation qui se trouvent dépendre de l'assistance d'experts étrangers dans le cadre de programmes bilatéraux conclus entre un ministère lituanien et un ministère d'un pays étranger. C'est ainsi que le Ministère de la Santé gère un cycle de formation de sept semaines organisé en collaboration avec son homologue danois. Les experts danois interviennent pendant six semaines en Lituanie, puis les stagiaires suivent une formation d'une semaine au Ministère de la Santé danois. Ce programme semble bien marcher.

Le CFAP a une position originale au sein des organismes de formation dans la mesure où il élargit son potentiel de recrutement en signant des accords de collaboration avec des organismes privés ou des organismes à but non lucratif. Cela lui permet en cas de besoin de couvrir des thèmes particuliers.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

Il est rare que l'on ait cherché en Lituanie à étudier systématiquement les besoins de formation. En 1994, le PNUD a financé une grande enquête confiée à la société de conseil privée *Baltijos tyrimai*, enquête qui a conduit à certains aménagements dans le programme du CFAP.

Dans le cadre d'un accord bilatéral entre le Ministère de l'Intérieur du Royaume du Danemark et le MRAPAL, des consultants danois ont lancé un projet de recherche spécifique au début de l'année 1996. Il s'agit d'identifier les compétences générales que doit posséder un fonctionnaire pour s'acquitter de sa tâche, de voir comment satisfaire les besoins de formation et comment organiser cette formation. Les résultats de cette enquête ont été présentés en juin 1996 à Druskininkai au cours d'une conférence organisée par le MRAPAL.

Il n'existe guère de liens à l'heure actuelle entre les formations et l'évaluation des besoins. Les centres institutionnels proposent à leur clientèle les formations approuvées par la hiérarchie. Dans la plupart des cas, les thèmes abordés sont donc liés à l'activité du ministère correspondant.

Le CFAP est en train d'analyser systématiquement les besoins de formation dans la fonction publique de Lituanie. L'aide du PNUD a été et reste très appréciée dans ce contexte.

Malheureusement, comme on l'a vu, il n'existe pas de répartition systématique des domaines de formation entre les organismes de formation. Par ailleurs, les centres institutionnels ont tendance à ne communiquer leurs plans de formation qu'au personnel de leur ministère et hésitent à les divulguer à l'extérieur, même au MRAPAL.

Les universités, les organismes à but non lucratif et les consultants privés sont beaucoup plus enclins à divulguer ce type d'information : ils publient leurs calendriers de formation accompagnés de brochures et de catalogues. Le CFAP publie et commercialise ses produits et prestations dans un catalogue qui est adressé aux chefs des divisions du personnel dans les ministères et distribué aux participants des cours ou conférences. Le responsable des programmes se rend en outre dans les ministères et consulte les chefs de division du personnel sur la contribution que pourrait leur apporter le Centre. Le catalogue du CFAP contient 31 programmes annuels de formation différents, certains étant repris en cours d'année.

La formation se fixe pour objectif d'améliorer l'efficacité des agents de la fonction publique, de les rendre plus efficaces et plus flexibles dans l'exécution de leurs tâches. Les formateurs recrutés proposent une formation de haut niveau dans le domaine de la gestion, de l'économie, du droit et des sciences politiques.

Les séminaires qui ont le plus de succès au CFAP sont ceux qui abordent notamment les sujets suivants : résolution de problème, prise de décision, art de diriger, communication et motivation ; résolution de conflit sur le lieu de travail ; gestion du changement ; planification, organisation, direction et contrôle du travail de tiers ; gestion de la performance ; recrutement et sélection du personnel ; organisation, rémunération et discipline.

8. Groupes cibles

Les organismes de formation ciblent en général des catégories très diversifiées. On peut s'attendre à une certaine spécialisation des centres dans le futur : le CFAP pourrait bien par exemple prendre en charge la formation des cadres supérieurs et Dainava la formation des cadres moyens. Cela dépendra de la capacité du MRAPAL d'élaborer un projet de développement pour la fonction publique.

9. Modalités de la formation

La plupart des organismes de formation proposent essentiellement des formations courtes répondant à des demandes particulières (voir tableaux). Rares sont les organismes, tels le Centre de formation professionnelle, qui sont axés sur les formations longues. Des congés d'études longs, des visites ou des stages résidents à l'étranger sont possibles sous réserve de financement par l'aide extérieure, de gestion par un programme international et d'accord de l'employeur. Il n'existe malheureusement pas de programmes d'échange entre les organismes lituaniens. Les stages résidents et la formation sur le tas étaient très pratiqués sous le régime soviétique, mais ces formules sont aujourd'hui discréditées.

10. Élaboration des programmes de formation

Les programmes de la plupart des organismes de formation à la fonction publique sont conçus en fonction des professionnels qui interviennent ; il est impossible d'échapper totalement aux formations *ad hoc*. D'un autre côté l'idée de programmes plus élaborés est séduisante et les organismes de formation ont des structures consultatives auxquelles collaborent des universitaires et des professionnels pour travailler à leur élaboration. Il ne semble malheureusement pas qu'il y ait collaboration entre les divers organismes de formation sur ce point.

Du point de vue de la conception et du développement des enseignements, le gros problème qui se pose partout aux formateurs comme aux stagiaires est l'absence de matériel pédagogique. Les organismes qui forment à la fonction publique n'ont pas de manuels pour tous leurs enseignements. Grâce à l'aide internationale, un certain nombre de textes et de manuels sont désormais disponibles. Ils sont généralement rédigés en anglais, ce qui implique une traduction, opération trop onéreuse pour certains organismes.

11. Évaluation

Selon leur statut, les organismes de formation utiliseront telle ou telle méthode pour évaluer leurs cours. Les organismes qui s'autofinancent ont recours à l'évaluation du marché : ils regardent si telle ou telle formation fait l'objet d'une demande permanente et est donc de haut niveau. Les organismes financés sur le budget public n'ont pas à se demander si leurs formations sont appréciées des stagiaires puisqu'ils perçoivent *ex ante* une dotation annuelle fondée sur l'activité prévisionnelle. Le personnel et les formateurs ont la garantie du salaire ou de la rémunération. Les stagiaires des organismes institutionnels sont envoyés en stage par leurs supérieurs. Dans la plupart des organismes de formation, les gestionnaires de programmes ou autres représentants de l'institution prennent souvent place au fond de la classe et observent les réactions des participants. Certains organismes, dont le CFAP, ont élaboré un questionnaire d'évaluation afin d'apprécier les réactions des participants en fin de stage.

La plupart des organismes de formation auraient un besoin urgent d'expertise pour élaborer et développer des enseignements et des programmes nouveaux. Le CFAP en particulier aurait besoin d'expertise étrangère sur des questions telles que les examens de recrutement, les techniques de concours ou la rétention du personnel du service public. C'est un point qui est abordé dans la Loi sur les cadres de l'Etat, d'adoption récente.

12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

Le MRAPAL s'apprête à soumettre un projet global de système de formation pour la fonction publique. Ce ministère voudrait promouvoir trois types de formation. On aurait d'abord une formation de base visant à préparer les jeunes à un métier de la fonction publique et à les familiariser avec leurs nouvelles tâches. On aurait ensuite une formation visant à développer les compétences professionnelles des agents en poste. Le troisième type de formation répond à la nécessité de recycler les intéressés lorsqu'ils changent de poste et sont confrontés à de nouvelles tâches et responsabilités.

La Loi sur les cadres de l'Etat fait obligation aux instances de l'administration d'évaluer périodiquement le travail de leurs agents et de requalifier leur poste en fonction des nouvelles exigences de niveau et des profils de poste : la formation doit donc tenir compte de ces contraintes. Pour certains cadres, la formation en cours de service devient une obligation.

Le gouvernement a pris un décret portant création du centre de formation résidente de Dainava qui proposera des formations d'une durée comprise entre deux et trois semaines aux cadres des ministères et des instances locales. Ce centre devrait coopérer avec le CFAP, qui pourrait fournir une aide au niveau des méthodes, des formateurs et du matériel pédagogique. Des responsables du MRAPAL ont annoncé qu'ils entendaient instaurer un système de coordination entre organismes institutionnels et harmoniser les règles de financement de leur activité. En d'autres termes, le ministère veut définir le type de formation souhaité, les modalités de son développement, le personnel chargé de la mettre en place et de l'assurer et son mode de financement.

14. Conclusions

Dans le domaine administratif, la prise de décision reste très centralisée en Lituanie. La plupart des décisions se prennent à l'échelon des directions. Les fonctionnaires n'ont donc pas une gamme de responsabilités très étendue. Si l'on veut préparer efficacement la décision, il faut que les travaux préparatoires soient conçus de manière assez large. Cela passe par la mise en place de nouveaux types de réseaux et l'adoption de méthodes de travail de groupe. Responsables politiques et administrateurs voient bien que le modèle actuel de direction et de gestion n'est plus adapté et qu'à l'avenir les tâches administratives devront être conçues de manière moins restrictive. Il est essentiel pour la Lituanie de développer des modèles de gestion modernes. Il est également urgent de formuler une stratégie de gestion et son modèle d'application. L'aide et l'expertise internationale restent souhaitées pour l'analyse des besoins de formation.

L'accord d'association avec l'Union européenne prévoit une introduction du droit européen dans la législation lituanienne. La tâche est considérable pour les instances chargées d'élaborer les projets de loi. En matière de rédaction de lois, le niveau et les compétences sont actuellement insuffisants. Si l'on veut améliorer la qualité du travail législatif, il faudra prévoir des formations et des règles de travail efficaces.

Le marché de la formation est en expansion et il importe de définir de manière précise les compétences de chaque organisme de formation. En dépit des problèmes économiques actuels et des élections législatives et parlementaires proches (les hommes politiques tendent à éviter les questions budgétaires durant les campagnes électorales), on peut espérer des évolutions positives dans la formation au service public.

PROFIL DE FORMATION
POLOGNE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La Pologne se situe au centre de l'Europe (frontières communes avec la Russie, le Belarus, l'Ukraine, la République slovaque, la République tchèque et l'Allemagne), son territoire couvrant 322 577 km². On y recensait en 1994 38 544 000 habitants. La Pologne est une république parlementaire. Le chef de l'Etat est le Président de la République élu dans des élections libres pour un mandat de cinq ans. Le Conseil des ministres est présidé par le Premier ministre.

L'Administration centrale employait en 1994 133 400 personnes, dont 102 700 dans l'administration publique centrale (y compris dans l'administration spéciale qui regroupe les Douanes, le Trésor, etc. au niveau territorial) et 30 700 dans les services territoriaux de l'Administration générale.

Le pouvoir central se compose de 18 ministères (y compris le Service du Conseil des ministres), 15 services centraux et 6 agences gouvernementales.

La Pologne a été le premier pays d'Europe centrale et orientale à entrer dans la période de transition après les premières élections législatives libres, qui ont eu lieu en 1989. Cela veut dire également que la Pologne a été le premier pays à être confronté aux problèmes posés par l'existence d'un appareil administratif central qui n'était guère plus qu'une façade et qui se contentait d'exécuter les décisions prises par une administration parallèle hypertrophiée, celle du parti communiste. Il est clair que dans un tel contexte l'un des premiers problèmes auxquels a dû faire face le nouveau gouvernement démocratique a été de doter l'administration publique des ressources dont elle avait besoin (savoir-faire, qualifications professionnelles, connaissances et structure institutionnelle) pour mener à bien les tâches exigées de l'administration dans une démocratie. Ces changements intervenaient dans un contexte économique extrêmement défavorable marqué par un recul spectaculaire du PIB, une inflation à trois chiffres, en un temps où le gouvernement devait fournir un travail efficace et efficient.

L'une des premières décisions prises a été celle de mettre en oeuvre une réforme de l'administration publique. On a nommé un Plénipotentiaire du gouvernement, chargé de la réforme de l'administration publique, dont la première étape, essentielle, a été l'adoption en 1990 d'un texte sur l'autonomie locale.

Avant la transition, le système de formation disposait en apparence d'un cadre juridique et organisationnel solide. Dans les années 1980, le cadre général dans lequel s'inscrivait la formation des agents de l'administration publique reposait sur un certain nombre de textes dont les plus importants étaient la loi du 16 septembre 1982 sur les agents de l'administration centrale et le décret gouvernemental du 8 novembre 1982 sur l'apprentissage et l'évaluation de la performance des agents de l'administration.

Cet ensemble de textes et de décrets déterminait le système de formation des agents centraux, système qui regroupait :

- L'apprentissage administratif, programme de formation en cours de service de douze mois¹⁰ destinée à donner aux nouveaux agents de la fonction publique les compétences théoriques et pratiques

¹⁰ On réservera le terme de *formation de pré-emploi* essentiellement à une formation conçue et assurée par le système éducatif ou autres instances spécialisées en vue de préparer les agents dont l'administration aura besoin par la suite. Le terme de *formation en cours de service* désigne la formation proposée aux agents déjà intégrés dans la fonction publique.

nécessaires pour qu'ils remplissent leurs tâches¹¹. Cette formation obligatoire était sanctionnée par un examen final passé devant une commission spéciale dont les membres sont nommés par le responsable de l'instance correspondante (Ministère, *Voïvodie*, etc.).

- Programmes d'enseignement : un agent de l'Etat pouvait être envoyé dans un établissement secondaire ou une Université pour y compléter sa formation. Cette mesure faisait souvent suite à une évaluation de la performance et elle était proposée par le responsable hiérarchique.
- Programmes de formation : cycles longs ou cours de troisième cycle (enseignement général ou professionnel), séminaires, conférences et formation politique.

Pour appliquer cette réglementation, un réseau de coopération avait été mis en place au sein des directions du personnel (des ministères, des instances centrales et des services de voïvodie) et l'on avait créé un certain nombre d'instances, dont l'Institut de gestion et d'administration, plusieurs instituts ministériels, le Centre d'études de troisième cycle pour les agents de l'Etat, les centres de formation des agents des instances ministérielles et territoriales, des universités et plusieurs groupements professionnels (Association économique de Pologne, Organisme technique central, etc.).

A première vue, le système pouvait paraître cohérent et complet, avec sa vaste gamme de stages permettant de former dans de bonnes conditions des milliers d'agents de l'administration publique tous les ans. Mais en réalité, comme l'a fait remarquer le Premier ministre devant le Conseil de la formation en cours de service à l'administration publique (CFCSAP) en 1993, ni les orientations pédagogiques ni la manière dont elles étaient appliquées n'étaient de nature à répondre à la demande existante des services et de leurs agents. La formation était donnée sous forme de cours magistraux, très formelle, remplie de vœux pieux et très idéologique, ce qui ne faisait pas progresser l'efficacité de l'administration politique.

Après la mise en place du premier gouvernement non communiste en 1989, la question de la formation a été l'une des premières posées au tout début de la réforme. La préparation du personnel pour une administration non partisane au sein d'un état nouveau, souverain et doté d'une économie de marché, était également une question de confiance, comme l'a fait remarquer cette année l'ancien Premier ministre Tadeusz Mazowiecki lors d'une conférence prononcée à l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP).

Dans un climat social comparable à celui de la France en 1944, on a créé en 1990 l'ENAP. Ses objectifs étaient similaires à ceux qui ont présidé à la création de l'Ecole Nationale d'Administration française : proposer un programme de troisième cycle pour former des spécialistes non partisans et les préparer à exercer des fonctions de gestion, voire de direction, au sein de l'administration publique. La neutralité, l'efficacité et l'efficience des diplômés et le caractère très juridique de leur formation devaient donner au nouveau Parlement et au gouvernement la garantie que leurs décisions seraient correctement appliquées. L'école a été dotée d'un statut légal par la Loi du 14 juin 1991, date à laquelle la première promotion de 35 étudiants avait déjà été sélectionnée par le biais d'un concours à plusieurs niveaux.

¹¹ Une réforme importante se prépare actuellement en Pologne (la Réforme de la fonction publique). L'utilisation des termes de fonction publique/fonctionnaire se fait donc exclusivement dans le présent rapport par référence à un état ultérieur de la législation. Le terme d'agent de l'Etat s'applique ici à l'ensemble des agents de l'Etat (au niveau central et régional). Le terme d'agent de l'administration publique ou de fonctionnaire s'applique à l'ensemble des agents de l'Administration, qu'il s'agisse de l'administration centrale (administration parlementaire, présidentielle ou judiciaire) ou de l'administration territoriale.

La création de l'ENAP lors de la première année de réforme montre l'acuité des besoins de l'administration en matière de personnel hautement qualifié et l'aspect décisif de la formation à l'époque.

Dans le cadre de la réforme envisagée de l'administration publique, l'un des grands objectifs était l'élaboration d'une Loi de la fonction publique. A partir de 1990, il a été mis en place un certain nombre de commissions, de comités et de groupes de travail pour en préparer les textes et les statuts. Entre 1993 et 1995, il a été élaboré plusieurs projets (ce qui s'explique par les changements de gouvernement), dont aucun n'a fait l'objet d'un vote au Parlement.

On avait bien conscience du fait que la formation constituait l'un des points les plus importants à aborder dans la nouvelle réglementation, mais aucune mesure juridique ou organisationnelle n'a été prise avant 1993. En mai, un décret du Premier ministre créait le Conseil de la formation en cours de service à l'administration publique (CFCSAP). Mme Maria Gintowt-Jankowicz, fondatrice et directrice de l'ENAP, qui avait fait partie de la première promotion diplômée, était nommée Présidente du son conseil consultatif. Ce conseil de huit membres comprend un membre du Parlement, les directeurs du personnel du Département de l'administration publique et du Département de l'aide internationale au sein du Conseil des ministres, ainsi que des spécialistes de la formation en cours de service.

Le texte du décret donnait pour objectif au Conseil :

- la mise en place d'une formation continue efficace ;
- l'adaptation du système de formation en cours de service aux nécessités de la réforme administrative ;
- l'évaluation de la qualité et de l'intérêt pour l'administration publique des programmes de formation existants et envisagés.

Le CFCSAP s'est consacré pendant huit mois à des travaux de recherche suivis, la formation pour l'administration publique. Une conférence internationale a été organisée par SIGMA et un document officiel a été remis en août 1993 au Premier Ministre sous le titre : "Fondements de la politique gouvernementale en matière de formation des agents de l'Etat en 1993-1994".

Les documents élaborés par le CFCSAP ont été très utiles pour identifier les besoins de formation systématiques de l'administration publique. Depuis, aucun organisme n'a conduit de recherche ou proposé de normes de formation aussi ambitieuses. Les documents du Conseil restent très importants pour quiconque veut étudier le problème en Pologne.

2. Objectifs de la formation

Depuis 1989, la Pologne traverse une période de réformes majeures. Le passage à l'économie de marché est presque totalement achevé et la croissance a été forte au cours des deux dernières années.

La réforme de l'administration présente de difficultés. Néanmoins, les ministères et les services gérant la politique économique, la politique du marché et la politique sociale ont été remaniés en profondeur pour adapter leurs capacités à l'évolution de l'environnement socio-économique. Au sein de l'administration, l'administration locale est le seul objectif qui ait été totalement atteint.

On envisage pour l'an prochain une réforme majeure de l'administration centrale responsable des questions économiques et administratives. Plusieurs ministères vont disparaître et de nouvelles entités vont être mises en place (Trésor public, Comité de l'intégration européenne, Ministères de l'Administration et de

l'Intérieur, etc.). Le Parlement a inscrit à son ordre du jour la Loi sur la fonction publique et l'on prépare la réforme du Centre de gouvernement responsable des questions administratives¹².

La Pologne voit s'ouvrir devant elle une période de grandes réformes administratives, les objectifs de formation fixés par le CFCSAP sont plus décisifs que jamais :

Objectifs immédiats :

- une formation qui réponde aux demandes nouvelles liées à l'évolution de l'environnement économique et social de l'administration et à la mise en place de statuts et de textes nouveaux (marchés publics, gestion et contrôle financiers) ;
- une formation qui améliore la performance professionnelle des agents de l'administration en leur faisant acquérir des compétences générales dans des domaines tels que les langues vivantes, l'informatique, etc.

Objectifs à long terme :

- préparer les agents de l'administration publique au processus de l'intégration européenne ;
- préparer la mise en oeuvre de la Loi de la fonction publique ;
- améliorer la rationalisation du fonctionnement de l'administration publique ;
- accroître les performances de l'administration publique ;
- améliorer la rentabilité de la performance de l'administration publique ;
- développer des compétences de gestion chez les titulaires de postes de responsabilité.

Le besoin de formation le plus marquant concerne la préparation à l'intégration européenne d'un nombre important d'agents de la fonction publique. La Pologne a posé sa candidature à plusieurs organisations internationales et supranationales telles que l'OTAN, l'OCDE et l'Union européenne, ce qui implique pour ses agents la nécessité de se doter de compétences de base (langues vivantes, maîtrise des procédures européennes) et spécifiques (aptitude à négocier). Il faudra en outre, au cours des prochaines années, entreprendre une action intensive de sensibilisation des fonctionnaires aux questions internationales. La nécessité de répondre à ces besoins a été désigné comme l'objectif explicite de la formation du secteur public en plusieurs occasions, notamment dans le texte officiel : "Fondements de la politique gouvernementale de formation des agents de l'administration en 1993-1994". Cela s'est traduit également par la création de la branche polonaise du Collège de l'Europe, établissement de formation de troisième cycle qui a pour objectif principal de préparer les fonctionnaires à travailler et à interagir avec les institutions de l'Union européenne.

L'un des objectifs implicites de la formation est l'amélioration du service public, qui doit être davantage à l'écoute du public. Dès l'origine, l'Ecole Nationale d'Administration Publique a attiré l'attention de ses étudiants sur ce point et la devise que s'est choisie la seconde promotion, "*Pro bono publico*", en porte un peu la marque.

L'expérience de la transition démocratique a été très importante pour l'administration publique. Le principe de base de l'Etat de droit a été largement reconnu et le public demande de plus en plus aux services publics d'être rapides, efficaces et efficients, évolution qui se manifeste de manière évidente dans les médias.

¹² Le 27 février 1996, le gouvernement a discuté et approuvé sur ce point un ensemble de cinq textes.

Mais la progression de la demande de formation avait et a toujours pour origine l'évolution rapide de la législation, ce qui explique que les formations financières et juridiques spécialisées aient autant de succès.

3. Cadre juridique

Le débat actuel sur le projet de constitution n'a jamais abordé les problèmes du service public et de la formation de ses agents. En revanche, ces points ont joué un rôle majeur dans le débat sur la réforme de la fonction publique (qui se poursuit depuis 1990).

En 1989, la Pologne se trouvait dans une situation quelque peu différente de celle des autres pays d'Europe centrale et orientale. Depuis 1982, la Loi sur les agents de l'administration publique (statut spécifique de la fonction publique) dote les agents de l'administration publique de toute une série de droits, avec notamment la stabilité de l'emploi, mais aussi d'obligations étrangères au Code du travail. Dans ce contexte, la nécessité d'une nouvelle réglementation n'est pas toujours reconnue. La loi a subi plusieurs amendements (le plus important ayant été adopté en 1994), mais les principes de base de la Loi du 16 septembre 1982 et du décret-loi du 8 novembre 1982 sur l'apprentissage administratif et l'évaluation de la performance des agents de l'Etat ont été préservés.

Ces textes continuent d'exiger des agents de la fonction publique qu'ils "développent leur compétence professionnelle"¹³ et de leurs employeurs "qu'ils donnent aux agents de l'administration publique les conditions nécessaires pour qu'ils accomplissent les tâches prévues par la loi"¹⁴. Un agent de l'administration publique n'est pas astreint, de manière plus spécifique, à participer à telle ou telle action de formation et sa promotion n'est pas liée directement à cette formation.

Conformément aux dispositions du décret pris le 16 août 1987 par le Ministre Chef du Bureau du Conseil des ministres portant sur "le développement des connaissances professionnelles des agents de l'Etat au service des administrations territoriales", les services territoriaux de l'administration (services de voïvodie) sont tenus "de promouvoir, organiser et contrôler le développement et la formation professionnels des fonctionnaires de leur service"¹⁵. Ce même texte stipule que "la participation à une action de développement professionnel est une obligation officielle des employés de l'administration d'Etat. Les résultats de cette formation sont consignés dans le dossier individuel de l'intéressé et sont pris en compte pour l'évaluation de leurs performances"¹⁶.

4. Financement

En Pologne, la loi de finances accorde à chaque ministère ou instance centrale et territoriale de l'Etat un budget propre et c'est le directeur du service (ministre, chef de service ou de voïvodie) qui le répartit. Le

13 Loi du 16 septembre 1982 sur "les agents de l'administration d'Etat", chapitre 3, Article 17.

14 Op. cit. — Article 17.

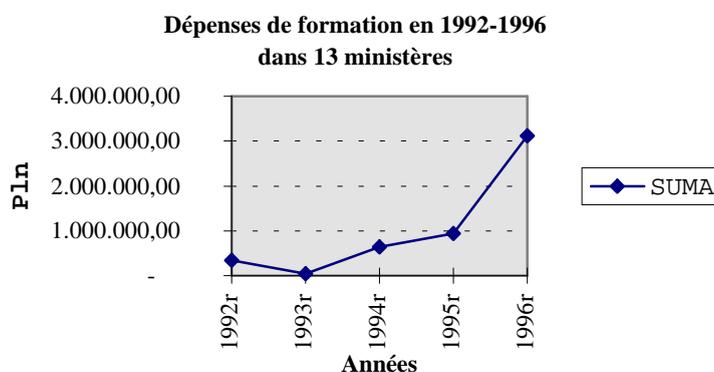
15 Décret du ministre responsable du Service du Conseil des ministres en date du 16 août 1987 sur "le développement des savoirs professionnels du personnel de l'administration publique territoriale", § 1.1.

16 Op. cit. — § 1.3.

montant à consacrer chaque année à la formation fait donc l'objet d'une décision interne. Il n'existe pas de document officiel concernant les dépenses de formation dans l'administration publique.

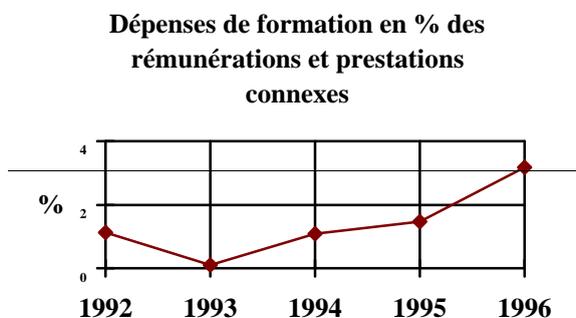
Une recherche menée par le CFCSAP en 1993 donne quelques indications sur les dépenses de formation en 1992. La collecte des données n'était malheureusement ni précise, ni systématique, si bien que les données correspondantes ne peuvent suffire dans le cadre de la présente contribution. Le travail du CFCSAP montre que la Direction du personnel, de la formation et de l'organisation, au Bureau du Conseil des ministres a bien obtenu des services de voïvodie les données pertinentes pour 1994, mais qu'elles n'ont pas été exploitées. Le CFCSAP a également cherché à obtenir des indications sur la part relative du financement interne et du financement extérieur (aide bilatérale, Programme Phare, USAID, Banque mondiale), mais les données correspondantes n'étaient pas disponibles.

Pour le présent rapport, une enquête a été menée en février 1996 afin d'obtenir des données fiables sur la formation et son financement. Contact a été pris avec 15 ministères et une instance centrale : il y a eu 13 réponses.



Les données recueillies montrent qu'entre 1992 et 1995 le montant consacré à la formation des agents des (13) ministères a progressé et qu'une progression exceptionnelle est envisagée pour 1996.

Compte tenu du fait que le taux d'inflation a été très élevé durant cette période, oscillant entre 35 pour cent en 1992 et 22 pour cent en 1995, il paraît plus pertinent de comparer le total des dépenses de formation au total des rémunérations et prestations connexes versées par ces mêmes ministères. Pour les années de référence, cet indicateur oscille entre 0,11 pour cent et 1,47 pour cent, et l'on s'attend à un chiffre de 3,18 pour cent en 1996.



Les dépenses de formation représentent environ 0,4 pour cent de l'ensemble des budgets des ministères et elles n'enregistrent que des variations insignifiantes.

La formation est gratuite pour les agents de l'administration publique et les frais de déplacement sont pris en charge. Certaines formes de formation/éducation (lorsque le ministère envoie l'agent suivre une formation universitaire pour compléter sa formation supérieure) peuvent être financées partiellement par l'employeur à hauteur de 50 pour cent.

La Pologne est notoirement l'un des grands bénéficiaires de l'aide internationale en Europe centrale et orientale. Des aides bilatérales et multilatérales ont été mises à sa disposition depuis 1990 et ont été largement utilisées dans le processus de réforme. En ce qui concerne la réforme de l'administration publique, des sommes importantes ont été consacrées à la réforme des collectivités locales, avec notamment une action de formation pour les agents et les membres élus des assemblées locales.

L'administration a reçu des crédits de plusieurs sources : Phare, USAID, *Know-How-Fund*, etc.). Ces crédits sont destinés essentiellement au transfert de connaissances, de savoir-faire et d'expertise. Une part importante a été consacrée à la formation des agents de l'administration publique, des agents des collectivités locales, etc.

Il n'existe pas de données à l'échelon national concernant les sommes consacrées à la formation des agents de l'administration centrale, puisque plusieurs ministères gèrent leur budget d'aide de manière décentralisée et ciblent leur action de formation sur leurs propres agents ou sur les agents des collectivités territoriales ou de l'administration spéciale (services du Trésor, des Douanes, des Chambres de contrôle, etc.).

L'enquête évoquée précédemment montre cependant que là où cette aide était disponible elle représentait une part importante du budget de formation. Dans les ministères qui déclarent avoir consacré à la formation une partie des crédits provenant de l'aide internationale, le ratio entre financement extérieur et financement interne était d'environ 191 pour cent en 1994, 303 pour cent en 1995 et 378 pour cent en 1996. Il convient de noter que sur les 13 ministères qui ont répondu 7 seulement déclarent avoir utilisé les fonds de l'aide pour la formation de leurs agents.

5. Organismes de formation et statut juridique

Le présent profil est consacré à la *formation*. Il nous faut ainsi évoquer brièvement un certain nombre d'établissements *d'enseignement* secondaires ou du supérieurs qui préparent leurs étudiants à présenter leur candidature à un poste de l'administration publique (nationale ou locale). Il existe au total dans le pays quarante écoles secondaires assurant une préparation au métier de technicien administratif selon un cursus défini avec la collaboration du Service du Conseil des ministres où figurent les matières suivantes :

Sujet	Nombre d'heures obligatoires
Terminologie juridique de base	19
Base constitutionnelle du système de gouvernement de la Pologne	38
Administration et droit administratif	87
Droit financier	64
Droit civil	64
Droit du travail et sécurité sociale	113
Droit économique	68
Economie	68
Organisation de l'économie publique	116
Comptabilité	185
Statistiques	68
Dactylographie	132
Bureautique	64
Traitement des données	96
Sociologie et psychosociologie	68
Langues vivantes	265
Ethique	26

L'Etat et plusieurs universités privées ont des programmes spéciaux consacrés à l'administration qui préparent les étudiants à un poste dans la fonction publique. En 1994, 5 universités seulement proposaient un diplôme supérieur d'administration publique : les Universités d'Etat de Lodz, Wroclaw, Bydgoszcz, Radom ; et un établissement privé, l'Ecole supérieure de gestion de Varsovie. D'autres établissements d'enseignement supérieur proposent un cycle d'études de sciences politiques et sociales et dans d'autres matières intéressant l'administration publique. L'administration elle-même recrute volontiers des juristes et des économistes diplômés.

Formation de pré-emploi

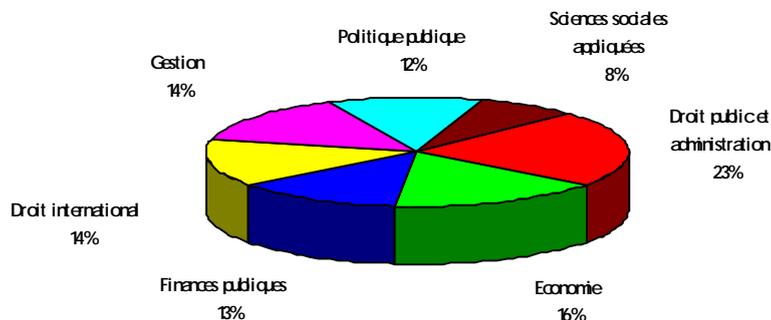
Deux établissements de formation créés après 1989 proposent des formations de troisième :

Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP)

Créée en 1991 en tant qu'établissement public, l'ENAP est financée sur le budget du Service du Conseil des ministres. Le statut que lui a accordé le Premier ministre en août 1991 lui assure l'autonomie, tout en assurant une étroite liaison avec les entités de l'administration publique.

Le programme de formation s'appuie sur un modèle élaboré en 1990-1991. Ce programme est développé et modifié en permanence en fonction de l'évolution des besoins de l'administration publique. L'élaboration du programme s'est faite en consultation avec des établissements étrangers, notamment l'Ecole Nationale d'Administration française, l'Université de Californie du sud et l'Institut Européen d'Administration Publique (EIPA) aux Pays-Bas. La formation privilégie la pédagogie active (ateliers et séminaires) par rapport au seul cours magistral :

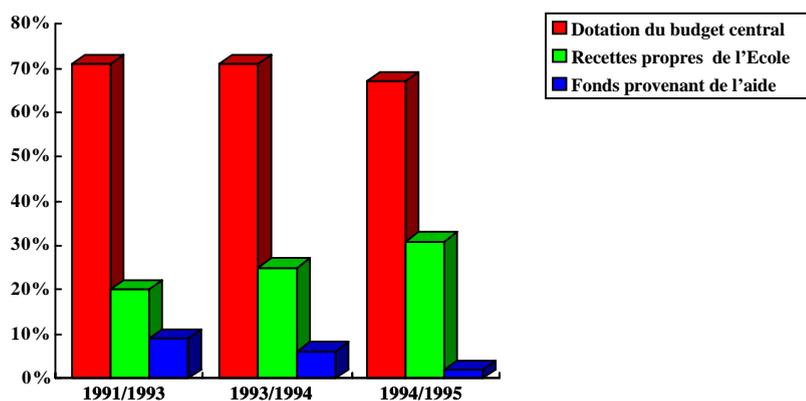
Structure du budget de l'ENAP



Le programme comporte un large éventail de matières : droit public et administration, économie, finances publiques, droit international et relations internationales, gestion, sciences sociales, éthique. Il y est également assuré un enseignement de langues vivantes (2 obligatoires) et d'informatique. Un stage résident de trois mois est prévu en Pologne ou à l'étranger.

Jusqu'ici, l'Ecole a formé quatre promotions ; 188 anciens élèves sont entrés dans la fonction publique pour y occuper divers postes allant de celui de rapporteur à celui de directeur de département ou de chef de service. A leur sortie de l'Ecole, les diplômés sont tenus de travailler cinq ans dans la fonction publique.

Même si l'Ecole est financée essentiellement par le budget public, l'aide internationale a joué un rôle très important dans son développement, avec notamment le Programme Phare, USAID ou des fonds bilatéraux tels que le Fonds pour le *Know-How* ou la fondation France-Pologne.



Seuls les enseignements proposés par l'ENAP peuvent être légitimement considérés comme des formations de pré-emploi, puisque ce sont les seuls qui garantissent un poste dans l'administration publique.

*Le Collège de l'Europe*¹⁷

L'idée d'installer en Pologne une section du Collège de l'Europe est née en 1990. La nomination en janvier 1991 d'un Plénipotentiaire du gouvernement à l'intégration européenne et à l'aide extérieure a donné une forte impulsion à cette idée.

Le Bureau du Plénipotentiaire du Gouvernement à l'intégration européenne et à l'aide extérieure recrute tous les ans des étudiants qu'il envoie en formation à Bruges ou à la section de Natolin. Les candidats doivent être titulaires d'un diplôme de droit, d'économie, d'Histoire ou de sciences sociales, être âgés de 30 ans au plus et parler couramment l'anglais et le français. Mais à leur sortie du Collège les candidats ne sont pas tenus de travailler dans la fonction publique ; ils peuvent chercher un emploi dans le secteur privé.

D'autres universités proposent des formations de troisième cycle dans le domaine de l'administration, de l'administration et de la gestion ou de l'administration publique. En 1994, 23 établissements d'enseignement proposaient ce type de formation. Leurs effectifs déclarés¹⁸ étaient de 4 792 étudiants, dont 1 175 étaient déjà en poste dans la fonction publique.¹⁹

Formation continue

Un certain nombre de centres de formation de l'administration publique (à l'échelon des ministères ou des régions) proposent une formation continue. Il s'agit d'entités apparues en 1983 à la suite de l'entrée en vigueur d'une législation exigeant des agents de la fonction publique qu'ils suivent une formation (apprentissage). Le statut juridique de ces centres a été précisé en décembre 1983 par un décret du Ministère du Travail et du Ministère des Finances "sur l'organisation et le fonctionnement des centres de formation de ministères ou de *voïvodies*, la formation du personnel et le principe de la prise en charge des coûts de formation et d'enseignement de ses agents par l'administration publique". Les centres de formation devaient être mis en place tant par les ministères concernés (centres de formation de ministère) que par les *voïvodies* (centres de formation régionaux).

Le cadre juridique prévoyait que ces centres de formation devaient recruter des formateurs et un personnel enseignant et offrir des locaux adéquats équipés du matériel pédagogique indispensable. Les centres de formation devaient être financés par les ministères ou les voïvodies et gérés par un directeur nommé par le ministère ou la voïvodie correspondants.

Les centres de formation de ministère proposaient une formation continue aux cadres des ministères et des autres instances centrales, aux fonctionnaires des ministères, aux cadres de gestion et aux spécialistes travaillant dans un organisme relevant d'un ministère, ainsi qu'aux cadres des services de *voïvodie* ou d'entreprises d'Etat.

Les centres de formation régionaux proposaient une formation aux cadres des services de voïvodie, aux agents des collectivités territoriales et aux cadres de l'administration autonome.

17 Voir l'annexe 1 pour un complément d'information sur le système de formation dans le domaine de l'intégration européenne.

18 Voir : *La formation à l'administration publique*, Varsovie, 1994.

19 Huit établissements n'ont pas indiqué la proportion de fonctionnaires dans leurs effectifs.

En vertu des nouvelles dispositions législatives en matière de budget, ministères et *voïvodies* ne sont plus tenus de financer ces centres de formation sur leur budget propre. Ces dispositions posent un problème grave aux directeurs de centre qui avaient atteint un équilibre financier, puisqu'elles coïncidaient avec une réduction massive des budgets de formation au niveau de l'administration centrale et territoriale. Les centres de formation disposant de capacités d'hébergement ont alors proposé au public des prestations d'hôtellerie ou de restauration pour se procurer les ressources financières nécessaires.

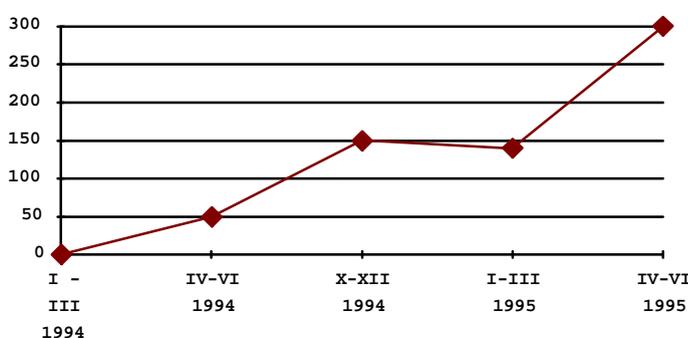
En 1992, on ne recensait plus que 18 centres régionaux de formation ; aujourd'hui ils ne sont plus que sept à proposer des formations aux agents de l'administration d'Etat ou de l'administration territoriale. On dénombrait en 1992 dix centres de formation de ministère, alors qu'une enquête menée en 1996 montrait que cinq ministères sur 13 seulement avaient conservé un centre de formation. Les centres de formation de ministère ou de région sont financièrement autonomes et doivent offrir leurs prestations sur le marché. Le regain de vigueur de l'économie va accroître la demande de formation, si bien que les centres restants devraient pouvoir survivre.

Globalement, les centres de formation sont aujourd'hui largement autonomes. Ils proposent plusieurs prestations dont la formation, mais ces prestations sont facturées y compris à leur autorité de tutelle. Compte tenu du fait que les centres de ministère proposent souvent une formation très spécialisée (formation d'inspecteur des impôts par exemple), ils sont tenus de coopérer étroitement avec les ministères et autres instances centrales pour l'élaboration de leurs programmes.

Au départ, les centres de formation relevaient du droit public. La situation est moins nette aujourd'hui : le décret des ministères du travail et des finances n'est plus exécutoire et il n'a pas été remplacé par un autre cadre juridique.

L'Ecole Nationale d'Administration Publique est tenue de par son statut de proposer une formation aux agents de l'administration d'Etat. Au cours de ses trois premières années d'existence, l'Ecole a apparemment axé son effort sur le développement de son programme de formation de pré-emploi. Depuis 1994, elle propose des séminaires sur la politique macro-économique et la planification stratégique. Elle assure également un enseignement de gestion, d'analyse de la politique publique, de langues vivantes (stages courts ou longs), d'informatique, etc. Elle a élaboré et mis en place deux programmes de formation courts en collaboration avec le Service du Conseil des ministres et le Ministère de la Privatisation.

Nombre d'agents de l'Etat
formés en 1995-1996 à l'ENAP



Le marché de la formation est en progression rapide. Il est difficile de dire combien d'établissements privés proposent actuellement une formation à l'administration publique. Des données statistiques recueillies par

le CFCSAP il ressort qu'en 1992 on recensait plus de 120 établissements proposant une formation aux emplois de l'administration centrale à Varsovie. Ministères, agences et voïvodies sont tenus légalement de proposer une formation à leur personnel, cette formation pouvant être assurée par divers organismes.

Les organismes de formation publics ou privés proposant leurs prestations aux administrations publiques sont en situation de concurrence. Les établissements privés sont souvent en mesure de proposer des tarifs plus bas, du fait que les établissements publics ont souvent des coûts de maintenance pour leurs locaux. Les centres de formation publics proposent séminaires et conférences ; les interventions de responsables ministériels de haut niveau sont très appréciées en dehors de la capitale. La qualité des cours est comparable dans le public et dans le privé.

6. Personnel enseignant

L'une des difficultés les plus importantes signalées par le CFCSAP dans son document officiel est celle de la formation des formateurs : "Il est urgent de préparer des formateurs professionnels et des spécialistes de la formation pour l'administration. Ils devraient occuper la même fonction dans les services centraux et territoriaux et posséder les savoirs et savoir-faire nécessaires pour :

- évaluer les besoins de formation de l'institution correspondante ;
- élaborer et appliquer leurs propres programmes de formation ;
- sous-traiter la formation ;
- gérer la formation (organiser, coordonner et planifier).

Des rapports sur les besoins de programmes de formation spéciaux financés par le Programme Phare révèlent que la plupart des centres de formation régionaux ne disposent pas d'un personnel enseignant propre. Les centres passent généralement un contrat avec des formateurs venus de l'Université ou de l'administration. Ils n'ont pas la préparation suffisante pour assurer un enseignement des adultes ; les méthodes de formation sont souvent dépassées et leur action de formation est moins efficace qu'elle ne pourrait l'être. L'Ecole Nationale d'Administration Publique elle-même n'a pas de corps enseignant permanent.

Le recrutement des formateurs se fait sur la base des dispositions du Code du travail, la rémunération, qui est fonction du marché local, se situant entre 20 et 100 ECU/heure. Le secteur privé offre généralement une rémunération supérieure. En outre, les établissements privés ont souvent leur propre corps enseignant — le secteur privé se développe rapidement en Pologne et les budgets de formation des entreprises traduisent cette progression. Les fonctionnaires sont généralement rétribués lorsqu'ils donnent une conférence, le montant de cette rémunération étant fonction de leur grade dans la hiérarchie.

Ministères, agences et services de voïvodie ne recourent généralement pas aux services de formateurs pour les formations continues ou les stages courts. En cas de besoin, c'est l'un des agents qui assure cette formation. Cette intervention n'est généralement pas rétribuée.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

En 1993, le CFCSAP a recueilli des données sur le contenu des formations proposées aux agents de l'Etat par leur administration. Les enquêteurs ont utilisé pour ce faire les catégories suivantes :

Formation spécialisée, couvrant l'ensemble des spécialités nécessaires pour exercer une fonction

Formation générale :

- Apprentissage administratif ;
- Langues vivantes ;
- Introduction à l'informatique ;
- Comptabilité ;
- Système fiscal ;
- Processus de privatisation et reprivatisation ;
- Organisation et gestion ;
- Economie ;
- Administration publique ;
- Jurisprudence du Tribunal administratif Suprême ;
- Stages résidents à l'étranger ;
- Relations internationales.

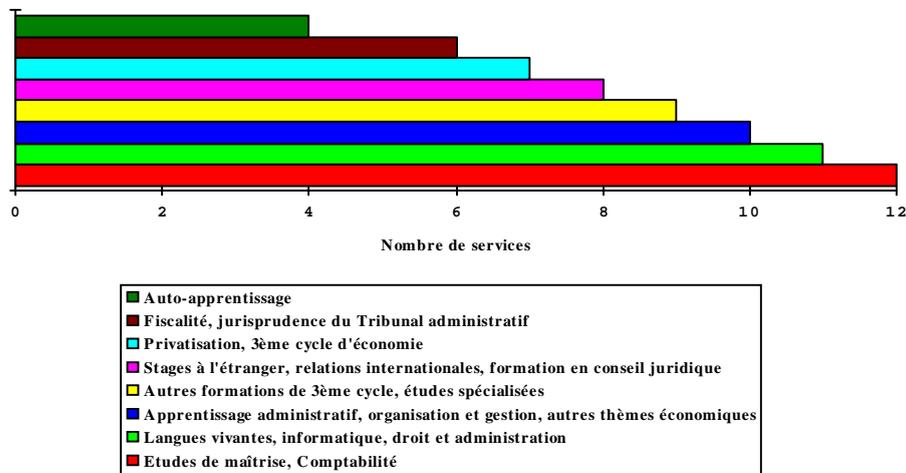
Éducation :

- Études de troisième cycle — droit et administration publique ;
- Troisième cycle d'économie ;
- Formation de conseiller juridique ;
- Autres études universitaires de troisième cycle ;
- Études spécialisées ;
- Auto-formation ;
- Cycle de maîtrise.

L'étude montre que le type de formation préféré est le cycle spécialisé. Elle montre également qu'en 1992 moins de 40 pour cent des services de l'administration avaient mis en place une formation institutionnalisée autre que l'apprentissage administratif obligatoire, lequel n'a été lui-même mis en place que dans 28 pour cent des ministères et autres instances centrales.

Parmi les programmes de formation générale, les plus appréciés sont les différents cycles de formation aux questions financières, les cycles consacrés à la privatisation et à la reprivatisation, ainsi que les cours de langues et d'informatique. En 1992, il n'y avait que peu de formations consacrées à l'intégration européenne et à la coopération internationale. Les possibilités de stage résident à l'étranger étaient limitées — 24 pour cent seulement des services ont envoyé au moins un de leurs agents suivre une formation de ce type.

Formation et enseignement, ventilés par thèmes
Données des ministères



Une recherche menée en 1996 a montré une certaine évolution des contenus de formation. L'ensemble des ministères déclarent avoir mis en place une formation institutionnalisée en 1995. Les langues vivantes et l'informatique restent les deux sujets les plus recherchés. Un apprentissage administratif a été proposé par 10 des 13 ministères qui ont répondu. Les deux tiers des ministères ont proposé une formation aux relations internationales et à l'intégration européenne, ce qui prouve la progression de l'intérêt pour ce type de sujet. Les possibilités de stage résident à l'étranger ont également progressé en 1995, puisque les deux tiers des ministères ont envoyé leurs agents suivre ce type de formation.

De nouveaux besoins de formation se sont manifestés ces dernières années. C'est ainsi que 25 pour cent des services déclarent avoir mis en place une formation concernant la passation des marchés publics (le service correspondant a été créé en 1995).

Mis à part l'apprentissage administratif déjà évoqué, aucune formation générale en cours de service n'est sanctionnée par un examen final. Les formations relevant de l'enseignement (cycle de maîtrise, 3^o cycles, etc.) donnent bien évidemment lieu à un examen s'inscrivant dans le cadre juridique de l'éducation nationale.

L'Ecole Nationale d'Administration Publique a défini les conditions d'accès à un programme de formation de pré-emploi :

- être âgé de 32 ans au plus ;
- être titulaire d'une maîtrise ;
- parler couramment au moins une langue vivante étrangère.

L'accès à l'ENAP se fait par voie de concours selon une procédure en quatre étapes :

1. Examen de connaissances générales ;
2. Examen de langue vivante ;
3. Examen écrit avec composition sur un sujet de cours ;
4. Examen oral passé devant une commission de qualification.

En 1995, il y a eu 421 candidats, dont 226 ont franchi le première étape, 168 la seconde, 125 étant admis à l'examen écrit. 57 candidats ont réussi le concours d'entrée.

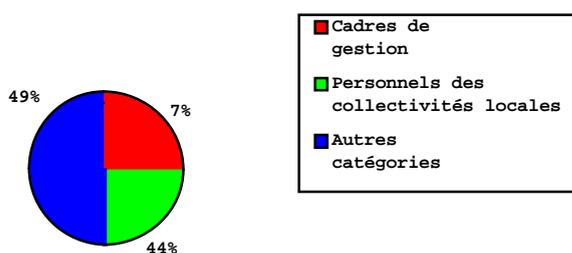
8. Groupes cibles

Le CFCSAP insistait, dans son document officiel de 1993, sur la nécessité d'une définition précise des groupes cibles pour la formation au sein de l'administration. Le Conseil est d'avis que, conformément au projet de loi sur la fonction publique, il conviendrait de prévoir un programme de formation pour trois catégories : les agents d'autorité de l'administration centrale ; le personnel des collectivités locales ; et les autres personnels.

Le Conseil a proposé que l'ENAP ait la responsabilité de la formation des cadres de gestion (notamment pour l'élaboration de programmes de formation, la méthodologie, l'organisation et la tenue des cours). Parallèlement, on attend de l'ENAP qu'elle élabore les programmes de formation des centres de formation de ministère et de région et qu'elle en contrôle le déroulement, ces centres devant assurer essentiellement la formation des agents des collectivités locales. En ce qui concerne les catégories restantes, le CFCSAP propose la suppression de l'apprentissage administratif et son remplacement par une formation obligatoire de pré-emploi, sans indiquer à qui elle serait confiée.

Dans leur réponse à l'enquête de 1996, les ministères déclarent avoir formé en moyenne 57 pour cent de leurs agents, dont 7 pour cent de cadres supérieurs, 44 pour cent d'agents des collectivités locales et 49 pour cent d'autres catégories. Compte tenu du fait qu'au sein de l'administration centrale les cadres supérieurs représentent approximativement 7,86 pour cent du personnel, il semblerait que la formation de cette catégorie ait été traitée de manière adéquate. Et pourtant, sur les cadres supérieurs au sein des ministères, 59 pour cent seulement en moyenne ont bénéficié d'une action de formation en 1995, alors que pour le reste du personnel (de la secrétaire à la dactylographe en passant par les employés de bureau) on arrive au chiffre de 112 pour cent. Si l'on rapporte ces chiffres aux matières abordées par les formations, on voit que le personnel de secrétariat et le personnel auxiliaire ont bénéficié d'une formation de base dans des matières générales telles que les langues et l'informatique.

Personnel formé en 1995 par catégories



Les formations à la gestion et aux relations internationales et les stages résidents à l'étranger ont été proposés aux cadres supérieurs et au personnel des collectivités locales, ce dernier bénéficiant d'une formation orientée plus particulièrement sur la fiscalité, la comptabilité et les cours spécialisés.

9. Élaboration des programmes de formation

Les transformations qui s'opèrent en Pologne depuis 1989 ont créé une situation où les besoins nouveaux touchant l'administration ont imposé aux établissements proposant une formation de préparation à l'embauche d'élaborer de nouveaux programmes de formation. Les formations proposées dans l'enseignement secondaire, et préparant aux métiers d'administrateur spécialisé et de technicien de bureau ont également été revues. La nouvelle génération d'agents de la fonction publique se doit, en effet, d'acquérir des connaissances dans le domaine juridique et économique, mais aussi une certaine maîtrise des langues vivantes et de l'informatique, ainsi que les compétences nécessaires pour utiliser concrètement ces connaissances, sans compter des comportements moraux et culturels indispensables pour un fonctionnaire. Les programmes de formation pour l'ensemble des établissements secondaires professionnels sont élaborés par le Ministère de l'Education.

Compte tenu de ces exigences, le Ministre-Chef du Bureau du Conseil des ministres a chargé un groupe d'experts d'évaluer les programmes de formation préparant aux métiers d'administrateur et de technicien de bureau. Ce groupe comprenait des représentants de l'Ecole Nationale d'Administration Publique, de la Fondation pour la démocratie locale, d'établissements secondaires proposant une formation de pré-emploi et enfin des agents du Bureau du Conseil des ministres. Le groupe a évalué les programmes des deux formations préparatoires²⁰, puis les a transmis au Ministre-Chef du Bureau pour aval. Les programmes ont été ensuite adressés au Ministère de l'Education pour application en 1993.

Pour ce qui touche à la formation en cours de service, le CFCSAP était censé mettre en place un cadre pour l'élaboration des programmes. Dans le document "Fondements de la politique gouvernementale de formation des agents de l'administration en 1993-1994", il proposait la création de trois programmes de formation en cours de service pour les groupes cibles évoqués plus haut. Ces programmes ont été mis en place, non sans un débat difficile sur la question de savoir qui serait chargé de les élaborer, de les valider et de les appliquer. Aux yeux du CFCSAP, il allait de soi que c'était l'Ecole Nationale d'Administration Publique qui devait avoir la responsabilité de l'élaboration des programmes.

A présent, la formation répond essentiellement à des demandes ponctuelles émanant des ministères eux-mêmes, demandes à partir desquelles on identifie sur le marché les formations existantes qui conviennent.

En 1995, le Service du Conseil des ministres a décidé de jeter les bases d'un système de formation destiné à la fonction publique, financé par le Programme Phare OMEGA d'aide à la réforme de l'administration.

On a préparé un cahier des charges et un consortium présidé par l'Ecole d'administration du Danemark a été désigné comme maître d'oeuvre après un appel d'offre restreint. Ce choix montre clairement que l'administration polonaise a décidé de rechercher la coopération avec d'autres pays européens pour élaborer son système de formation continue.

Le projet prend en compte le fait que la mise en place d'une structure solide pour la formation continue des agents de l'administration publique est un processus à long terme. Mais certains éléments clés de la structure de formation doivent être mis en place immédiatement. Le projet aura à :

20 Voir contenu du sous-chapitre "Groupes cibles".

- déterminer les besoins de formation de l'ensemble de l'administration ainsi que ceux des postes au sein de l'administration ;
- formuler les structures et les responsabilités des établissements dans le système de formation ;
- développer les procédures nécessaires pour élaborer et valider les programmes et le matériel pédagogique ;
- établir des principes de financement sains ;
- élaborer les règles et règlements de base (y compris le cadre juridique).

10. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

En 1995, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi sur la fonction publique. L'ensemble du dispositif comprend d'autres instruments (décrets) relatifs à la fonction publique.

Le point 6 de l'Article 37 stipule que les fonctionnaires sont tenus d'améliorer leurs connaissances professionnelles et que ces actions de formation doivent être l'un des éléments clés de l'appréciation de leur performance.

Le projet de loi établit en outre quatre catégories d'agents de la fonction publique et précise les examens qui y donnent accès. Un projet de décret du Conseil des ministres "sur les bases et les conditions de l'organisation et de la conduite de la formation à la fonction publique" précise que la formation devra correspondre aux besoins de la catégorie de la fonction publique correspondante. La formation se voit assigner les objectifs suivants :

- préparer les agents de l'administration publique de manière à leur donner les qualifications nécessaires pour être titularisés et s'acquitter des tâches qui leur sont confiées ;
- développer et améliorer les connaissances générales et les qualifications professionnelles correspondant à la fonction effectivement exercée ;
- développer et améliorer les connaissances des fonctionnaires en vue d'une éventuelle promotion.

Les formations prévues par le programme destiné à la fonction publique sont gratuites pour les participants et obligatoires. Les programmes de formation destinés à la fonction publique doivent être élaborés par la Commission de la fonction publique. Latitude est laissée aux agents de chercher eux-mêmes d'autres formations, auquel cas l'agent bénéficie d'un congé de formation payé, mais doit prendre en charge les coûts de cette formation.

Les ministères et les services vont pouvoir mettre en place diverses formations. Dans chaque ministère il sera nommé un responsable à la formation qui devra notamment :

- élaborer un plan de formation d'une ou plusieurs années pour le service/ministère ;
- évaluer les besoins de formation du service/ministère ;
- évaluer les demandes de formation individuelles et les soumettre pour approbation au directeur général du service/ministère ;
- recruter ou agréer les formateurs chargés de cette formation ;
- gérer les aspects financiers de la formation ;
- gérer les dossiers de la formation ;
- coopérer avec la Commission de la fonction publique pour les problèmes de formation.

Le projet de loi stipule également que les formateurs recrutés pour la fonction publique pourront être : des universitaires, des chercheurs ou des didacticiens de l'Académie des sciences de Pologne ou autres instituts de recherche et établissements scientifiques, ou encore des spécialistes et professionnels de haut niveau.

En résumé, le projet de réforme de la fonction publique introduit l'obligation de formation et établit une distinction nette entre formation de pré-emploi, formation continue et formation en vue de la promotion. Les examens donnant accès à telle ou telle catégorie de la fonction publique seront précédés de stages de formation dont le programme sera élaboré par la Commission de la fonction publique. L'importance donnée à la formation va être considérablement accrue. Cette formation sera assurée essentiellement par les ministères et autres instances centrales, mais la possibilité existe de faire appel à des formations extérieures.

ANNEXE 1. LE SYSTÈME DE FORMATION DANS LE DOMAINE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Le système de formation, actuellement mis en place dans la perspective de l'intégration européenne existe depuis cinq ans. Il s'appuie essentiellement sur un enseignement universitaire. L'Université a, en effet, introduit l'intégration européenne comme discipline il y a quelques années, dans le cadre d'un cycle de maîtrise ou d'un troisième cycle, généralement de deux semestres. En matière d'études européennes, un rôle important est joué par le réseau de 11 centres d'études et de recherche européennes, dont l'une des missions statutaires est le développement de la recherche et de la formation dans le domaine de l'intégration européenne.

La présence de plus en plus marquée des questions européennes dans les programmes de recherche et les activités d'enseignement s'explique largement par le programme d'aide "Action Jean Monnet pour la Pologne" qui couvre actuellement 28 établissements post-secondaires. Au cours de l'année universitaire 1995/96, grâce à ce programme, 11 chaires "européennes" ont pu développer des activités d'enseignement et de recherche, avec 39 cycles d'enseignement réguliers, 13 modules européens insérés dans d'autres cycles et un total de 11 thèses de doctorat ; ces activités ont été accompagnées par des programmes de recherche et diverses publications. Il se développe également un certain nombre de cycles d'études européennes en dehors des programmes d'aide.

La formation professionnelle pour la re-qualification des fonctionnaires est un élément important et régulier de la formation pour l'intégration européenne : la formation professionnelle et continue des fonctionnaires. Elle revêt des formes diverses, au sein desquelles ce que l'on appelle le "chemin européen" joue un rôle de plus en plus significatif. Cette formule est de plus en plus souvent proposée aux agents de l'administration centrale (et à l'ensemble des agents dès l'entrée en vigueur de la Loi sur la fonction publique) qui sont déjà en poste ou qui accèdent à un emploi dans un ministère ou dans un service dépendant du ministère et qui ont à s'acquitter de tâches présentant un rapport avec l'intégration européenne.

La formation du "chemin européen" comprend actuellement :

Étape 1 : Études générales interdisciplinaires de niveau universitaire avancé :

- Pour les agents déjà en poste, cycle d'études payantes dans un établissement post-secondaire, les centres d'étude et de recherche européens offrant une contribution.
- A l'Université de Varsovie depuis 1992, 170 diplômés d'un cycle intensif d'un semestre et 46 diplômés d'un cycle de deux semestres.
- Ecole Nationale de Commerce (Varsovie) — cycle de deux semestres avec 34 diplômés (agents des ministères et instances centrales) ; au total, 250 diplômés pour l'ensemble des deux établissements.

- 24 diplômés de la section de Natolin du Collège européen et 16 diplômés depuis 1992 de l'établissement jumeau de Bruges, soit au total 40 diplômés.
- Études d'intégration européenne, cycle inauguré au Centre européen de Natolin, grâce à une coopération entre les services du Plénipotentiaire et l'École Nationale d'Administration (ENA) française et la fondation France-Pologne ; la première promotion (sortie en juin 1996) comprenait 43 fonctionnaires des ministères et services centraux.

Étape 2 — stages professionnels :

- Stage de trois mois à la Commission européenne de Bruxelles, 20 élèves par an ; il s'agit de jeunes fonctionnaires travaillant dans une entité ayant des responsabilités en matière d'intégration européenne ou dans le département juridique d'un ministère ou service central ; on comptait fin juillet 1996 128 agents ayant effectué ce stage.
- Stages d'étude individuels dans une institution de l'Union européenne ; pour experts et hauts fonctionnaires.
- Stages dans une administration d'Etat d'un pays Membre de l'Union européenne (sans limite d'âge) — d'une durée comprise entre quelques jours et un mois, avec 124 participants depuis 1995.

Étape 3 — formation continue spécialisée :

- Cycles réguliers de séminaires spécialisés de 2 à 3 jours à l'Institut européen de Lodz. 1994 : 6 séminaires pour un total de 286 stagiaires ; 1995 : 21 séminaires pour 1 012 stagiaires ; 1996 : 35 séminaires pour 1 700 stagiaires ; objectif pour 1997 : environ 50 séminaires annuels pour l'administration centrale ; total atteint en juillet 1996 : 2.208* stagiaires.
- Séminaires et cours thématiques pour certains départements ou sur une base interdépartementale, organisés directement par les services du Plénipotentiaire à l'intégration européenne et à l'aide extérieure (environ 1 800 stagiaires), ou par certains ministères ou instances, en coopération avec des pays Membres de l'Union (qui en outre y participent depuis 1991) ; séminaires consacrés à des questions d'intégration européenne d'une durée comprise entre 1 et 4 semaines et qui ont accueilli : 207 stagiaires en France, 72 en Grande-Bretagne, 42 au Danemark, et donc au total 321 fonctionnaires de l'administration centrale.

* "personnes-séminaires".

PROFIL DE FORMATION
ROUMANIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

Après le soulèvement populaire de décembre 1989, la République de Roumanie s'est engagée dans une nouvelle voie qui prépare au retour de la démocratie, à l'instauration d'une économie de marché et à la pleine réintégration du pays dans la vie politique et culturelle européenne.

La constitution approuvée par l'Assemblée constituante le 21 novembre 1991 et entérinée par le référendum du 8 décembre 1991 proclame la Roumanie un Etat démocratique et social fondé sur le respect de la Loi dans lequel la dignité humaine, les droits et libertés civiques, le développement personnel, la justice et le pluralisme politique sont des valeurs suprêmes et garanties (Article 1). Elle définit trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, et précise leur mode de coopération.

Le gouvernement est responsable de la politique intérieure et étrangère et de la gestion générale de l'administration. L'administration des collectivités locales repose sur le principe de l'autonomie locale et de la décentralisation des services publics. Les conseils municipaux et les maires, élus au suffrage universel direct, exercent l'autorité administrative au niveau municipal, le conseil du comté étant l'organe administratif local chargé de coordonner les activités des villages et des villes de cette circonscription. Le gouvernement nomme un préfet à la tête de chaque comté ainsi que pour la municipalité de Bucharest.

Données générales

- territoire : 237 500 km² ;
- population : selon le recensement du 7 janvier 1993, la Roumanie compte 22 755 260 habitants (95,8 habitants au km²) dont 89,4 pour cent de roumains et 10,6 pour cent appartenant à des minorités ethniques ;
- capitale : Bucharest ;
- division administrative : 41 comtés, 80 municipalités, 182 villes, 2 688 communes, 13 102 villages.

Données générales sur l'éducation (pour l'année scolaire 1992-1993)

Le système d'éducation nationale est gratuit à tous les niveaux. Il inclut la maternelle pour les enfants de trois à six ans, l'école primaire de la 1^{ère} à la 4^{ème} classe, le premier cycle du secondaire de la 5^{ème} à la 8^{ème} et le deuxième cycle du secondaire de la 9^{ème} à la 12^{ème}. L'école est obligatoire pour les enfants jusqu'à 9-10 ans. Les écoles professionnelles et techniques durent de un à deux ans, l'enseignement supérieur de quatre à six ans.

Au début de l'année scolaire, 4 569 255 élèves ont été inscrits. (voir Annexe 1 pour 1993). La population scolaire était de 2 171 pour 10 000 habitants dont 83 étudiants de l'enseignement supérieur.

Après quasiment un demi-siècle, les premiers établissements privés ont rouvert leurs portes en 1990 (voir Annexe 2). L'enseignement privé est considéré comme étant une alternative ou un complément à l'éducation dans les établissements publics.

Le rôle de l'administration dans la promotion de la réforme économique

Le rôle de l'administration en matière de développement socio-économique peut varier grandement d'un pays à l'autre et refléter les besoins spécifiques de la classe dirigeante et de la population en général. Ces caractéristiques sont étroitement liées au stade de développement économique, à la structure sociale, aux valeurs culturelles et morales et à la situation administrative et politique d'une société donnée à un

moment donné. A cet égard, la situation de la réforme dans les pays d'Europe centrale et orientale est très particulière et cette diversité repose également sur le point de départ de la transition dans chaque pays.

Planification et gestion de la politique du gouvernement

Le gouvernement s'est fixé pour tâche de réformer tous les aspects de la politique socio-économique en prenant en compte à la fois les conditions de développement socio-économiques et le besoin d'une large ouverture vers l'extérieur. La réforme est à la base même du passage à l'économie de marché, des efforts déployés pour redresser l'économie et de la réintégration dans l'économie européenne et mondiale.

Pour continuer à faire avancer le processus de réforme, l'exécutif a souligné la nécessité de poursuivre le développement du système institutionnel et de compléter le cadre législatif nécessaire à une économie de marché de sorte que les acteurs économiques puissent réagir de manière adéquate à la libre entreprise et à la concurrence.

Le gouvernement a dû prendre certaines mesures impopulaires pour assurer le bon déroulement des réformes et créer les conditions propices à la croissance économique. De délicates mesures correctives comme la libération des prix de la plupart des produits, l'élimination des subventions à la production et à la consommation, l'introduction de nouvelles taxes et réglementations fiscales, ont encouragé progressivement le développement économique, limité la hausse des prix et les pressions inflationnistes et eu des effets positifs sur le coût de la vie. L'objectif visé par ces réformes a été notamment de stabiliser l'économie dans son ensemble.

La privatisation constitue un des processus les plus importants et elle détermine la durée de la période de transition nécessaire au passage à l'économie de marché. La loi N° 55/1995 a ainsi accéléré les privatisations tout en instaurant rapidement des formes de propriété respectueuses de la justice sociale.

D'autres lois importantes ont été préparées et une série d'ordonnances et de résolutions promulguées dans le but de :

- créer un cadre institutionnel spécifique permettant de modifier le régime de propriété et de gérer le patrimoine de l'Etat (Fonds de Placement immobilier de l'Etat, (fonds de placements immobiliers privés, Agence de Privatisation Nationale, Agence de Développement Roumaine) ;
- encourager des mesures de réorganisation, la mise en place d'institutions et la réforme réglementaire garantissant le bon fonctionnement du marché des biens et services ;
- réglementer et organiser le marché de l'emploi ;
- restructurer et développer le système bancaire et des assurances ;
- mettre en place les institutions de base et le cadre législatif nécessaires à la constitution du marché financier (bourse des valeurs, Comité national des bourses des valeurs) ;
- améliorer le système fiscal et budgétaire ;
- promouvoir des programmes de réforme de la santé, de l'éducation, de la sécurité sociale, etc.

Initialement conçues pour stimuler les forces du marché, les politiques structurelles ont permis de :

- libérer les prix ;
- réformer la structure financière et la gestion des organismes économiques nationalisés ;
- promouvoir une politique des salaires conforme à l'évolution des facteurs d'efficacité ;
- réglementer la gestion du secteur public, développer le monopole d'Etat ainsi que des méthodes visant à accroître les performances des entreprises publiques (régies autonomes) ;
- stimuler le développement du secteur privé par le biais de mesures d'incitation ;

- appliquer un programme de privatisation à grande échelle (MEBO, loi N° 55/1995) ;
- octroyer des avantages fiscaux à certaines catégories d'agents économiques ;
- poursuivre la libéralisation du commerce international, stimuler les exportations et les investissements étrangers.

Des lois spécifiques ont été adoptées pour résoudre ces différents problèmes. Les politiques promues partent du principe que l'administration locale et centrale joue un rôle déterminant dans l'application du programme de réforme socio-économique au niveau macro-économique et micro-économique parce qu'elle touche pratiquement tous les domaines et secteurs d'activité et qu'elle est en contact permanent et direct avec la population.

Le programme de gouvernement définit des priorités et objectifs concrets en matière de réforme de l'administration publique ainsi que des modes et moyens de sa mise en oeuvre. Cette réforme est en étroite corrélation avec celles qui sont entreprises dans d'autres secteurs d'activité socio-économiques et avec celle de l'administration locale. L'objectif principal de cette réforme est de faire en sorte que les autorités élues exercent correctement leur tâche et assument pleinement leurs responsabilités. Pour atteindre cet objectif, quatre objectifs ont été adoptés :

- L'amélioration du cadre juridique relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'administration locale (loi N° 69/1991 sur l'administration locale, loi N° 70/1991 sur les élections locales et nouvelles réglementations concernant les finances publiques locales).
- Le développement et la diversification des services publics, notamment la distribution d'eau, les égouts, la voirie, la collecte des déchets.
- La formation professionnelle du personnel nécessaire pour passer aux étapes suivantes de la réforme.

Certaines mesures ont été prises pour que le processus de réforme économique, sociale et administrative s'accompagne d'une formation des cadres en sciences politiques, communications sociales/rerelations publiques, gestion, administration publique et relations internationales au niveau universitaire et au niveau du 3^{ème} cycle ou du doctorat. Le personnel des ONG, des organismes économiques et des syndicats a été également concerné par cette mesure puisqu'il peut bénéficier de ce type de formation sur demande.

- La promotion renforcée du dialogue social dans l'administration.

Un cadre institutionnel adéquat a été mis en place, à la fois au niveau central et local, pour garantir que la coopération avec la société civile et les instances représentant l'administration devienne systématique, structurée et responsable.

Réforme de la fonction publique

D'après la constitution, les services publics centraux et locaux doivent respecter le cadre législatif mis en place. Ils doivent également respecter les réglementations financières, douanières, etc.

La législation de l'administration joue un rôle important dans le développement des services publics. La priorité a été donnée tout particulièrement à la loi sur l'administration locale entérinée en 1991, avant l'adoption de la Constitution.

Le cadre législatif relatif à l'organisation et aux responsabilités de l'administration centrale a été mis au point au cours des cinq dernières années par le biais de réglementations répondant aux exigences présentes

(voir Annexe 3). Réaliser les objectifs et la mission de réforme de l'administration locale et centrale dépend, il est important de le noter, de la formation du personnel ainsi que de sa connaissance et de sa stricte observance des dispositions légales et autres réglementations.

Le système de formation de l'administration avant la transition

La formation professionnelle a commencé dans les années 70 avec l'instauration d'un cadre juridique et institutionnel approprié et la création d'un système de formation national reconnaissant la formation professionnelle comme un droit et un devoir pour chaque employé.

Les lois N° 2 du 18 mars 1971 concernant la formation continue des employés des unités socialistes, N° 12 du 21 octobre 1971 sur l'emploi et la promotion du personnel des unités socialistes et N° 10 de 1972 sur le Code du Travail, définissent toutes la structure juridique et organisationnelle nécessaire (voir Annexe 4).

C'est dans ce contexte que des établissements et centres spécialisés ont été créés. De nouveaux collèges, lycées et établissements comportant des sections spéciales sont apparus au sein de l'enseignement secondaire et supérieur. Des établissements conçus tout spécialement pour former les cadres de l'administration centrale et locale comme le CEPECA et l'Académie Stefan Gheorghiu ont vu le jour. Malgré la politisation de l'enseignement, certains programmes novateurs ont été développés par ces établissements avec le soutien du PNUD (Annexe 5).

La formation professionnelle a perdu progressivement de son intérêt dans la mesure où le système politico-économique ne permettait pas à l'information de circuler librement. En outre, l'accès aux technologies modernes et aux outils de formation était limité. Les ressources humaines de l'administration ont donc été développées dans un contexte marqué par :

- l'accès limité aux nouvelles technologies et documents spécialisés ;
- l'échange difficile d'idées et d'informations avec les homologues internationaux ;
- le manque de motivation, de reconnaissance des compétences professionnelles, d'esprit d'initiative et d'innovation ;
- l'absence de perspectives professionnelles du fait d'un système de promotion figé et rigide fondé essentiellement sur des critères politiques ou d'ancienneté plutôt que sur des critères de rendement ;
- le nivellement hiérarchique caractérisé par des écarts de salaire minimes.

Malgré des conditions peu propices, les administrateurs publics formés avant 1989 avaient un niveau de qualification élevé parce que le système éducatif créait les conditions nécessaires à l'acquisition d'une solide culture générale et formation théorique dans divers domaines de spécialisation. Il faut dire en outre que de nombreux professionnels essayaient de se former individuellement pour surmonter les difficultés.

2. Objectifs de la formation

Les objectifs poursuivis par la formation professionnelle proviennent essentiellement du concept de "service public" qui est à la base même de l'activité de l'administration. (voir Annexe 6). Ce concept a été défini avant la Deuxième guerre mondiale et est resté pratiquement inchangé depuis. Ses méthodes et son fonctionnement ont toutefois été influencés par l'évolution scientifique et technique ainsi que par le contexte politique de l'administration.

Les actions de formation jouent un rôle important en matière d'amélioration de la qualité des services publics. Leurs objectifs portent sur les points suivants :

Changer la mentalité du prestataire de services, qu'il soit cadre ou exécutant :

Changer les mentalités est un processus long et difficile, qui ne peut réussir que par des actions de formation à long terme et à condition qu'un cadre juridique définisse clairement les fonctions des collectivités locales et des services décentralisés. Le niveau de corruption dans le secteur public peut également être réduit par le changement des mentalités.

Procurer une formation permanente aux fonctionnaires élus et nommés pour accroître l'efficacité et les performances de l'administration :

Un service public moderne ne peut exister sans la logistique de formation nécessaire à la fourniture du service public requis : espace de travail, bureaux, ordinateurs, etc.

Différents types de formations sont dispensés dans les universités et établissements post-universitaires ainsi que dans le cadre du système décrit ci-dessous qui propose des formations courtes. A l'avenir, les programmes seront harmonisés et élaborés en fonction de la demande interne et des lois et pratiques communautaires.

Un des objectifs de formation unanimement reconnus est d'assurer le respect de la loi.

Fournir une logistique adéquate de manière à augmenter la qualité des services publics et des flux d'informations :

L'accent doit être mis tout spécialement sur l'informatisation de l'administration de manière à faciliter les flux d'informations entre les administrations centrales et locales.

Conclusion :

Les objectifs de la formation doivent répondre aux principaux buts de la modernisation du service public et :

- fournir aux fonctionnaires les connaissances juridiques et administrative nécessaires pour remplir leurs fonctions ;
- fournir les connaissances et les techniques nécessaires pour rénover et moderniser l'administration ;
- renforcer la capacité de prendre des décisions et fournir les moyens nécessaires à l'analyse des politiques publiques ;
- accroître l'efficacité de la fonction publique ;
- fournir la possibilité d'appréhender clairement les aspects de la stratégie de développement dans un contexte spécifique ;
- fournir la possibilité de passer d'une culture de bureaucratie à une culture d'entreprise complexe, en fournissant les instruments d'analyse nécessaires à une planification, une gestion, une organisation, une gestion des ressources humaines, une communication, une création d'image de marque, un contrôle et une évaluation modernes des résultats ;
- développer les compétences en matière de gestion ;
- favoriser le processus d'adaptation des services publics, dans un contexte de coopération internationale et d'intégration européenne.

3. Cadre juridique

Le débat autour de l'élaboration d'une nouvelle constitution n'a pas porté sur le service public ou sur la formation des agents de l'Etat. Le ministère de l'Éducation, le gouvernement et le Parlement ont consacré leur action législative à d'autres aspects de l'enseignement. Entre 1990 et 1995, de nombreuses lois ont été adoptées, la plus importante étant la loi N° 84/1995. La structure juridique qui en découle précise très clairement les responsabilités des autorités centrales, régionales et locales.

Il faut toutefois mentionner que la législation concernant la formation professionnelle est toujours en vigueur actuellement, même si de nouvelles lois et réglementations ont été adoptées dans ce domaine après 1989. Le Code du Travail est appliqué avec les règlements d'application présentés à l'Annexe 4.

La nouvelle loi sur l'éducation (84/1995) confirme les types de formation existant à chaque niveau (secondaire, universitaire et post-universitaire) et précise également les modalités de formation permanente. Elle est complétée par la loi N° 30/1990 sur la sélection en vue du recrutement en fonction des compétences et aptitudes.

Toutes ces lois indiquent que la formation professionnelle constitue un droit et un devoir pour chaque travailleur et une condition nécessaire à l'embauche et à l'avancement. Toutefois, ces aspects ne sont pas définis précisément par une quelconque législation, ce qui fait que le recrutement et la promotion peuvent intervenir sans que ces principes de base soient pris en compte.

Il faut également ajouter que le système national de formation professionnelle instauré par la loi N° 2/1971 ne fonctionne pas correctement en raison des changements profonds entraînés par le processus de transition et que certains de ses aspects devraient être reconsidérés.

Une analyse de la situation actuelle aboutit aux conclusions suivantes :

- Il n'existe actuellement aucun système de formation cohérent et homogène pour les fonctionnaires. Un système qui tienne compte de l'Histoire de la Roumanie, de son économie, de sa société, de sa culture et de sa politique devrait être élaboré en s'inspirant des systèmes européens existants. Le décret du gouvernement N° 542/1995 concernant la réorganisation du NSPAS reflète une telle stratégie de formation.
- Le projet de loi relatif au statut des fonctionnaires n'a pas été adopté à ce jour. Ce statut est essentiel pour la modernisation des services publics, compte-tenu de son impact sur les employés de la fonction publique (droits et devoirs). Ce projet de loi a été rédigé en étroite collaboration avec des experts étrangers et a reçu leur soutien. Il est actuellement examinée par la Commission judiciaire du Sénat. Il fournira un cadre général précisant les conditions d'embauche des agents de l'Etat (recrutement, avancement, rémunération, retraite, arbitrage) et spécifiera en outre un certain nombre de conditions relatives au droit à la formation. Chaque catégorie de fonctionnaires, élus ou nommés, bénéficiera de conditions particulières selon son activité. La complexité de ces clauses judiciaires et leur influence sur les conditions de recrutement de l'administration a fourni une matrice à un débat long et animé. Il est bon de mentionner qu'une partie du Programme Phare consacré à la réforme de l'administration est consacrée tout particulièrement à l'éthique dans le service public.

On peut donc dire que la formation du service public constitue une priorité, mais qu'un certain nombre de questions ne sont toujours pas réglées. Un cadre juridique précis serait nécessaire pour définir son organisation et son fonctionnement au niveau national et souligner l'importance de la formation précédent l'embauche et de la formation continue dans les processus d'embauche et de promotion.

4. Financement

L'infrastructure de l'éducation nationale est entièrement financée par le budget de l'Etat. Certaines taxes sont utilisées à titre exceptionnel pour financer des établissements d'enseignement supérieure. En 1995, le système d'enseignement public était financé sur des crédits budgétaires représentant 3 pour cent environ du PIB. Pour 1996 et les années suivantes, l'Article 2 de la loi sur l'éducation stipule "[qu'] en Roumanie, l'enseignement constitue une priorité nationale". L'Article 169 précise que "l'éducation nationale est financée sur des crédits représentant au moins 4 pour cent du PIB".

Le budget de l'Etat est réparti au niveau national en fonction des priorités stratégiques. Les crédits de l'éducation nationale dépendent à ce titre de la priorité allouée aux autres secteurs dans la stratégie de développement nationale.

En fait, le taux minimum de 4 pour cent du PIB n'est pas respecté. Les crédits pour la formation sont d'un montant inférieur et représentent par les sommes restant après ventilation entre d'autres secteurs d'activité. En ce qui concerne la formation post-universitaire des fonctionnaires, les dépenses sont supportées par des directions soucieuses de former leurs employés : « le coût de la formation professionnelle pour adultes est supporté par ses bénéficiaires ou par les directions concernées (Article 136, alinéa 2 ; loi sur l'éducation N° 84/1995).

Les ministères et autres organes administratifs locaux et centraux n'ont pas actuellement de budgets de formation spécifiques. Il est donc impossible de déterminer la part des dépenses qui lui est affectée, celles-ci étant intégrées dans différents postes budgétaires utilisés à la discrétion du directeur du service concerné.

Pour les besoins du présent document, des recherches ont été menées pour obtenir des données fiables sur la formation et son financement. Sur les 19 ministères contactés, 15 ont répondu. L'analyse des données obtenues montre que les ministères ont alloué seulement 0,2 pour cent de leur budget de 1995 à des actions de formation. Les données pour 1990 ne sont pas représentatives du fait de la réorganisation des ministères (voir Annexe 7).

Les données relatives aux crédits de formation de l'administration centrale et locale restent malgré tout incomplètes et souvent imprécises. Il serait utile de savoir combien d'argent, en moyenne, l'administration locale alloue à la formation de son personnel. Il est important de mentionner à ce propos que le décret gouvernemental N° 542/1995 concernant la réorganisation de l'Ecole Nationale de Sciences Politiques et d'Administration stipule qu'à partir de cette année, les autorités locales seront tenues d'affecter une certaine partie de leur budget à la formation des employés de bureau.

Les crédits octroyés par l'administration centrale et locale au titre de la formation ont été également accrus par des bailleurs de fonds étrangers. La Roumanie est un des principaux bénéficiaires de l'aide communautaire. Des aides financières bilatérales et multilatérales lui ont été accordées depuis 1990 et principalement employées pour mener à bien le processus de réforme.

De 1990 à 1994, la Roumanie a reçu une aide non remboursable de 540 millions d'ECU environ de la part de l'Union européenne (UE). Dans l'ensemble, le Programme Phare a largement contribué à soutenir le processus de réforme. Presque deux tiers des fonds ont été affectés au développement de l'économie et du secteur privé et un quart à celui des ressources humaines, le reste, soit environ 15 pour cent, ayant servi d'assistance technique préliminaire aux douanes, aux instituts de statistiques, à l'administration, aux systèmes de communication et à l'énergie.

Au cours de cette période, l'aide de Phare a essentiellement permis aux instances gouvernementales de définir des objectifs à moyen et long terme, d'élaborer la législation et les réglementations nécessaires, de créer et équiper des organes gouvernementaux, d'améliorer les compétences professionnelles et les capacités de formation.

Une part importante de ces fonds a été consacrée à la formation des employés de l'administration centrale et locale. On ne dispose pas de données d'ensemble sur les sommes dépensées.

On ne dispose pas non plus d'informations sur la proposition des fonds internes et externes (aide bilatérale, programmes Phare, PNUD, USAID, Banque Mondiale, fonds de recherche, etc.) alloués à la formation des fonctionnaires.

Les établissements secondaires et universitaires sont financés par l'Etat et déterminent leur organisation et leur fonctionnement de manière autonome. Tous les autres établissements de formation professionnelle sont organisés selon le principe de l'autofinancement et sont donc autonomes en matière de gestion de leur budget. Après 1990, de nouveaux établissements publics, centres ou fondations, spécialisés dans la formation professionnelle, ont été créés. Certains ont été constitués en tout ou partie grâce à des fonds externes. Tous sont habilités à être parrainés. Il n'existe actuellement aucune statistique précise sur ces établissements.

5. Organismes de formation et statut juridique

La formation du personnel de l'administration centrale ou locale est dispensée par des lycées, Collèges et universités spécialisés, notamment sous forme d'un enseignement de 3^{ème} cycle ou de sessions de formation de courte durée. En principe, le système de formation initiale et permanente est décentralisé, l'accent étant mis tout particulièrement sur :

- les qualification (supérieures ou intermédiaire ;)
- la base géographique : centrale, régionale, locale ;
- les sources de financement : budgétaires, mixtes, autofinancement, etc. ;
- le régime de propriété : public, privé.

L'enseignement dispensé au personnel de l'administration

Des lycées, facultés et universités spécialisés dispensent une formation initiale au personnel de la fonction publique ayant un niveau de qualification élevé et intermédiaire.

Certains ministères (Intérieur, Défense, Justice, Éducation et Santé) bénéficient d'un système de formation précédant l'embauche et de formation continue cohérent. Des lycées et facultés spécialisés ainsi que différentes formes de formation continue contribuent également à la formation dispensée par ces ministères.

D'autres compétences particulières, requises dans l'administration, sont généralement enseignées dans d'autres établissements secondaires ou universitaires publics ou privés à dominante économique, juridique ou sociale. Le tableau suivant présente les principaux établissements (1995) spécialisés dans la formation du personnel administratif :

Niveau de qualification	Formation dispensée Durée	Nombre d'établissements*	Étudiants 94/95 a) Total b) Diplômés
A. Niveau de qualification élevé	1. Université à profil administratif		
	1.1. Etudes de 3ème cycle (2 ans)	Pb = 1	
	1.2. Cours de 3ème cycle (1 an)	Pb = 1	
	1.3. Facultés à profil administratif (4 — 5 ans)	N = 13	
	2. Collèges à profil administratif — Secrétariat²¹ (3 ans)	N = 14	Total 1.3 + 2 = 15 424
	3. Université²²		
	3.1. Sciences juridiques (4 — 5 ans)	Pb = 7 Pv = 15	
	3.2. Économie (4 — 5 ans)	Pb = 85 Pv = 24	
	4. Collèges à profil économique (3 ans)	N = 4	Total 3 + 4 = 47 712
B. Niveau de qualification intermédiaire	1. Établissements post-secondaires finances, comptabilité, administration (y compris sections spécialisées) (2 ans)	N = 90	Total = 5 556 Diplômés = 3 068
	2. Lycées économiques et administratifs (4 -5 ans)	N = 49	
	2.1. Finances — Comptabilité		Total = 26 230 Diplômés = 6 100
	2.2 Administration et tertiaire		Total = 4 298 Diplômés = 890
	2.3. Statistiques et informatique		Total = 419 Diplômés = 60

* Pb : établissements publics

Pv : établissements privés

N : nombre

21. Voir Annexe 10.

22. Dans ces établissements, le personnel spécialisé est formé de manière à pouvoir accéder à n'importe quel poste sur le marché de l'emploi, une partie significative étant employée dans l'administration.

La formation de pré-emploi des agents de l'Etat est dispensée par différents établissements en fonction de la spécialisation et du niveau de qualification de l'étudiant. Certains objectifs sont spécifiques, d'autres généraux. La structure hiérarchique est de type pyramidal et le degré d'autonomie de type horizontal. Ceci apparaît clairement dans les programmes de formation. Certains sont nationaux, d'autres locaux.

La formation continue

La situation est très complexe en ce qui concerne la formation continue du personnel de l'administration centrale :

- Les ministères disposent généralement d'un centre de formation ou d'un établissement spécialisé pour former leur personnel conformément à l'HG 179/1990. Certains d'entre eux sont récemment devenus autonomes (Annexe 11). La plupart des établissements de formation rattachés aux ministères sont spécialisés dans la formation exclusive des agents de l'Etat. En matière de formation, les ministères coopèrent également avec d'autres centres spécialisés.
- Après 1990, de nouveaux centres/établissements spécialisés, publics ou privés, ont vu le jour, notamment dans le domaine du management, du marketing, de la diplomatie, des langues étrangères et de l'informatique (voir l'annuaire 1995/1996 de la Fondation internationale de management et l'Annexe 12).
- Pour former les fonctionnaires de l'administration centrale nommés, un Centre de Formation pour Fonctionnaires de l'Administration Centrale et Locale a été créé à Bucharest par décret gouvernemental (no 542/1995).
- Toute une série de cours, séminaires et conférences portant essentiellement sur l'administration centrale ont été faits avec le concours de l'UE, du PNUD, du BIT, de la BERD, de la Banque Mondiale, du G 24, de l'OCDE, etc.
- En ce qui concerne la formation continue ou permanente des fonctionnaires de l'administration locale nommés ou élus, cinq centres autonomes ont été mis en place par le décret gouvernemental N° 542/1995 à Bucharest, Iasi, Cluj, Sibiu et Craiova. Pendant les trois premiers mois, l'organisation et le fonctionnement de ces centres ont été financés par des fonds publics et Phare. Ces centres autonomes bénéficient de fonds publics locaux, les orientations méthodologiques étant fournies par l'Ecole Nationale de Sciences Politiques et d'Administration. A l'avenir, ces établissements devront définir leurs propres programmes et méthodes en fonction des besoins des étudiants. Certains organes non gouvernementaux locaux (Association des Présidents des Conseils de comté, Fédération des Municipalités de Roumanie et Fédération des Villes) ont également leur mot à dire concernant l'organisation et la gestion de ces centres régionaux.
- Il existe des cours de formation distincts pour fonctionnaires dans les programmes d'aide internationale mis en place pour soutenir la réforme de l'administration. Certains de ces cours seront également préparés dans le cadre des Programmes SIGMA et Phare.

Il n'existe actuellement aucun établissement ou autre organisme de formation capable de coordonner les programmes réservés aux agents de l'Etat. En matière de formation de pré-emploi, seuls les cours de l'Ecole Nationale de Sciences politiques et d'Administration peuvent être considérés comme une formation de pré-emploi à part entière avec un profil essentiellement administratif. Cet établissement dispense également une formation initiale et permanente au personnel de l'administration locale et centrale.

Le 21 juillet 1995, le Parlement a voté et le gouvernement adopté le décret N° 542 sur la fusion du NSPAS rattaché au ministère de l'Éducation, de l'Institut de gestion rattaché au Ministère du Travail et de la Protection sociale et du Centre de Formation du Personnel de l'Administration Locale rattaché à la direction de l'administration locale (voir Annexe 13). Cette mesure assure la consolidation du processus de réforme économique, sociale et administrative par la formation de spécialistes en sciences politiques, communication/relations publiques, administration publique et relations internationales au niveau universitaire (maîtrise, 3^{ème} cycle, doctorat) et au niveau du doctorat. Le personnel des organes publics non gouvernementaux, les acteurs économiques et les organisations syndicales pourront également profiter de cet effort roumain en matière d'éducation porté aux normes européennes.

Une formation de 3^{ème} cycle sera dispensée en deux ans dans cinq sections et renforcée par des cours de perfectionnement de trois mois au maximum, au Centre de Formation des Fonctionnaires de l'Administration Centrale et Locale à l'IROMA. Deux facultés et cinq Collèges assureront également une formation de niveau universitaire. Ces cinq centres régionaux autonomes dispenseront une formation professionnelle et des cours de perfectionnement pour les fonctionnaires de l'administration locale autonome.

Le statut juridique des établissements de formation

Les établissements de formation sont soumis au droit public ou privé. Les lycées (lycées spécialisés) et les établissements publics sont financés par des fonds budgétaires et régis par les dispositions de la Loi sur l'Éducation qui consacrent l'autonomie de l'université.

Les centres de formation rattachés aux ministères sont en général autonomes et autofinancés. Leurs programmes de formation sont définis en conformité avec les exigences de ces derniers. Seuls les quelques centres financés sur des fonds publics sont soumis à l'influence des ministères/services rattachés pour ce qui concerne le recrutement du personnel et leurs programmes. Les autres établissements/centres et fondations publics et privés sont autonomes, autofinancés et fonctionnent selon la loi du marché. La concurrence est actuellement faible entre les établissements privés et publics puisque ces derniers représentent une large majorité. En revanche, les établissements autofinancés se font une réelle concurrence puisqu'ils essaient d'offrir le meilleur rapport qualité-prix.

6. Personnel enseignant

La diversité du personnel enseignant reflète le grand nombre de profils de formation. Généralement, les formateurs viennent soit d'un établissement public spécialisé dans un domaine bien défini, soit d'autres établissements dont les compétences en matière de formation sont reconnues.

Les formateurs sont sélectionnés en fonction de besoins de formation spécifiques dans :

- l'administration centrale et locale ;
- les unités de recherche ;
- les établissements de formation ;
- les académies ;
- les universités ;
- les associations scientifiques ;
- établissements spécialisés ;
- les organismes et fondations privés.

Les consultants et formateurs étrangers jouent également un rôle important dans certains programmes de formation internationaux. Les formateurs dont les aptitudes professionnelles sont certifiées bénéficient soit d'un contrat à durée déterminée, soit d'un contrat spécial de coopération ou bien sont payés à la session en fonction de la réglementation en vigueur. L'enseignement prodigué est réputé être de qualité.

Le nombre total d'enseignants ne peut être évalué dans la mesure où un même formateur peut donner des cours dans plusieurs établissements.

En général, les établissements de formation de la fonction publique, sauf les académies et universités, ont peu de professeurs à temps plein, mais font appel à des professeurs à temps partiel ou paient leurs formateurs à la vacation conformément aux lois HG 281/1993 et à la loi sur les rémunérations 14/1991. Le contrat de vacation définit le niveau de rémunération, le temps imparti pour exécuter une tâche particulière ainsi que d'autres conditions.

Le personnel enseignant à temps plein doit :

- être titulaire d'un diplôme universitaire ;
- connaître au moins une langue étrangère ;
- avoir déjà occupé un poste similaire, avoir l'expérience de la gestion ou du conseil ;
- avoir publié des ouvrages.

On demande plutôt au personnel enseignant à temps partiel d'avoir une solide expérience pratique de l'enseignement.

Il convient de noter que le niveau de rémunération du personnel enseignant est en dessous de la moyenne nationale. Il est actuellement en hausse, mais le salaire mensuel le plus élevé d'un professionnel de la formation plafonne toujours à 340 700 lei et celui des professeurs d'université à 470 000 lei. (taux de change : environ 2 900 lei pour un dollar). Il n'existe aucune donnée précise concernant les professeurs du secteur privé, mais leur salaire serait apparemment 2 à 3 fois supérieur à celui des enseignants du public.

En général, le personnel enseignant a une formation universitaire, des compétences pédagogiques et une expérience pratique. Les formateurs sont capables de répondre à des problèmes de formation spécifiques et d'envisager et de proposer des solutions aux problèmes pratiques rencontrés dans l'administration.

Dans de nombreux cas toutefois, les formateurs doivent eux-mêmes suivre une formation pour acquérir de nouvelles méthodes pédagogiques et pouvoir appliquer des techniques de formation interactives, diriger des études de cas et utiliser des équipements multimédias. Les enseignants de la fonction publique doivent en outre suivre des cours dans des établissements spécialisés à l'étranger pour actualiser en permanence leurs connaissances et être à même de s'adapter aux transformations actuelles.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

Pour augmenter leur niveau de qualification, les hauts fonctionnaires et cadres administratifs doivent, en plus de leur formation universitaire, suivre un certain nombre de cours de 3^{ème} cycle de manière à développer leur capacité à exercer des fonctions spécifiques au sein de l'administration. Les employés de bureau de niveau de qualification intermédiaire sont confrontés pour leur part à de nouveaux défis puisqu'ils doivent s'adapter à des méthodes de travail modernes et, notamment apprendre à utiliser de nouvelles technologies et acquérir de nouvelles connaissances en communication et en informatique.

Il est donc nécessaire de changer les méthodes de formation initiale et permanente. Les programmes de formation actuels mettent de plus en plus l'accent, par ailleurs, sur les problèmes de gestion publique de manière à créer une administration efficace et moderne.

La réintégration de la Roumanie dans le contexte européen implique :

- la modernisation du système de l'administration publique ;
- la réforme de la gestion des ressources humaines ;
- l'augmentation du niveau de qualification ;

L'évaluation des besoins et l'élaboration des contenus de formation dépendent donc :

- de l'expérience acquise en matière de formation dans ce domaine ;
- des requêtes formulées par les responsables des organes administratifs publics et des besoins de formation individuels définis par les établissements de formation ;
- des modifications de la législation et de la restructuration du secteur public ;
- des demandes d'adaptation des structures administratives aux normes européennes.

Les contenus englobent :

- une formation générale (législation, sciences politiques, économie, gestion, langues étrangères, informatique, administration publique, relations internationales, etc.) ;
- une formation spécialisée comprenant toutes les matières nécessaires pour occuper un poste particulier.

Les sujets les plus souvent demandés sont :

- la politique de l'éducation ;
- la gestion de l'école privée par les pouvoirs publics ;
- l'informatique et le système administratif ;
- la modification des méthodes de gestion ;
- la gestion des performances ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion financière ;
- la gestion de l'enseignement ;
- la gestion de la qualité totale ;
- la gestion stratégique ;
- la résolution des problèmes et la prise de décision ;
- le règlement des conflits ;
- la législation générale et financière ;
- la gestion de projets ;
- les statistiques et l'organisation administrative des établissements ;
- les compétences de direction, la communication et la motivation ;
- la psychosociologie des responsables et gestionnaires.

Le transfert des connaissances à partir des pays développés a contribué à la modification en profondeur des méthodes et contenus de formation. La coopération internationale a permis d'améliorer la qualité de la formation et des activités de conseil.

L'accès aux divers programmes de formation de pré-emploi se fait sur examen. Pour entrer à l'université, il faut avoir réussi de difficiles épreuves écrites et orales. Chaque établissement nomme un jury d'examen et de réexamen dûment habilité en cas de contestation des résultats. Les universités privées ne font généralement pas passer de concours d'entrée, mais uniquement des tests et encore seulement si le nombre de candidats excède le nombre de places disponibles. Chaque établissement définit les sujets d'examen en fonction de son profil spécifique ou de la législation en vigueur.

Certains établissements définissent un ensemble de conditions initiales d'accès aux examens (le NSPAS a défini les critères suivants de participation à une formation de 3^{ème} cycle : être âgé de 32 ans au plus, être titulaire d'une maîtrise et parler couramment au moins une langue étrangère).

En ce qui concerne les autres types de formations, notamment les cours de qualification professionnelle, il n'y a pas de conditions préalables, mais uniquement des tests visant à déterminer le niveau des participants.

8. Groupes cibles

La fourniture de services publics modernes passe obligatoirement par la formation continue du personnel et la spécialisation des cadres dans différents domaines. Aujourd'hui, quelques 118 000 fonctionnaires sont employés dans l'administration centrale, plus de 40 000 comme conseillers locaux et régionaux, 5 900 comme maires et députés-maires et plus de 7 000 personnes dans les services techniques et spécialisés des organes administratifs locaux et régionaux (voir Annexes 8 et 9).

A cela s'ajoutent le personnel travaillant dans les services techniques des organismes économiques placés sous l'autorité des conseils locaux et régionaux ainsi que les fonctionnaires employés dans les services des ministères décentralisés au sein d'unités administratives territoriales. Nombreux sont ceux qui manquent d'une formation appropriée et d'expérience pour assurer un service efficace. Conformément aux nouveaux objectifs, les programmes de formation ont pour cibles différents groupes, mais s'adressent plus particulièrement à deux catégories de fonctionnaires dont les besoins de formation sont spécifiques :

Le personnel de gestion, le personnel technique et le personnel spécialisé

Ont besoin d'une formation pour améliorer l'efficacité et la qualité du service. Chaque service administratif est censé développer un programme de formation tenant compte du type de service, de personnel, de bénéficiaire (en fonction du bureau concerné), du statut et de la fonction de l'employé ainsi que des réglementations concernant la liste des tâches administratives au niveau local et central et les conditions minimales requises pour chaque poste.

Les représentants politiques

Ont besoin d'une formation pour pouvoir définir clairement leur rôle au sein de l'administration publique et acquérir des connaissances en gestion de manière à augmenter leur efficacité. Les programmes établissent une distinction entre les différentes catégories de personnel, notamment entre les responsables et les exécutants. La formation repose sur des modules. Certains, à caractère général (législation, sciences administratives de base, informatique, langues étrangères, etc.) concernent l'ensemble du personnel administratif, d'autres sont réservés à des catégories de personnel spécifiques.

Cibler des groupes en vue de leur formation professionnelle nécessite la prise en compte du :

- niveau de qualification ;
- poste ;
- domaine d'activité.

Les hauts fonctionnaires doivent obligatoirement suivre une formation en sciences politiques, en communication et relations publiques, en gestion, en administration publique, en relations internationales ainsi que dans le domaine de la programmation stratégique au niveau régional ou local et de la prise de décision. Les formations réservées aux agents de l'Etat ont toutes pour objectif l'introduction de méthodes de gestion modernes au sein de la fonction publique.

9. Modalités de la formation

La formation du personnel administratif est généralement assurée par des établissements spécifiques ou proposée en interne à du personnel ayant un niveau de qualification intermédiaire (voir Annexe 14). Les universités ou facultés organisent des formations de pré-emploi d'une durée de 4 à 6 ans au profit des collaborateurs ayant un niveau de qualification supérieur. Les employés de bureau et cadres ayant de l'ancienneté bénéficient d'une formation visant à développer leurs capacités dans les domaines administratifs, économiques, sociaux, juridiques et politiques de manière à leur permettre de traiter et résoudre avec succès tout problème particulier rencontré dans l'exercice de leur fonction au sein de l'administration.

Un enseignement de 3^{ème} cycle est dispensé par différentes universités et écoles post-universitaires sous forme de :

- cursus normal ;
- programmes de maîtrise ;
- cours de 3^{ème} cycle ;
- cours de perfectionnement.

La formation professionnelle continue des agents de l'Etat prend les formes suivantes :

- formation sur le poste de travail, sous la direction d'un membre de l'encadrement ;
- courtes sessions de formation organisées au sein de l'établissement de formation ou dans tout autre établissement ou centre spécialisé de même nature ;
- programmes de formation personnalisés ponctués d'examens partiels ;
- programmes de formation à long terme en Roumanie ou à l'étranger ;
- voyages d'études et séjours dans des universités étrangères.

Des réunions périodiques sont organisées à l'intention de différentes catégories de fonctionnaires ainsi que des journées d'information, des conférences, des séminaires, des colloques et des forums.

Les ministères, les instances administratives locales et centrales et les établissements publics sont responsables de l'organisation des sessions de formation conçues pour améliorer le service public.

10. Élaboration des programmes de formation

Les programmes de formation sont définis par les établissements, les ministères et les organes administratifs locaux et centraux. Chaque établissement met au point son programme conformément au principe de l'autonomie universitaire, mais tout en respectant les intérêts des organes concernés.

Les programmes de formation universitaires sont le fruit de longues discussions entre professionnels. Ces programmes sont affinés au fur et à mesure des expériences pratiques. Ils seront très probablement harmonisés et perfectionnés en fonction des besoins internes et des pratiques et réglementations européennes.

Dans tous les autres établissements, les programmes de formation sont liés aux activités de l'administration centrale et locale et leur évolution dépendra donc des nouvelles tâches qui lui seront assignées (autrement dit les programmes de formation seront modifiés quand de nouvelles réglementations définiront de nouvelles tâches ou nécessiteront de nouvelles méthodes d'exécution des tâches existantes et ce, de manière à répondre à la nouvelle donne).

Les établissements de formation répondent également à un certain nombre de besoins en proposant des programmes spécifiques sur des sujets comme les nouveaux systèmes de comptabilité, l'application de la T.V.A., l'adaptation du régime douanier à l'accord d'association, l'harmonisation de la législation nationale avec la législation européenne, la protection sociale, la gestion des restructurations, les privatisations, la création de PME, la qualité des services, etc.

Pour le perfectionnement de leurs programmes, ces derniers coopèrent également avec des établissements similaires en Roumanie et à l'étranger de manière à satisfaire un certain nombre de priorités spécifiques.

Les établissements privés sont plus souples quand il s'agit de répondre à des besoins spécifiques. Fonctionnant selon le principe de l'autofinancement, ils s'adaptent très volontiers et très rapidement aux besoins du secteur public. Ils publient leurs programmes de formation ainsi que leurs brochures et catalogues particuliers.

La réforme de l'administration s'est traduite par de nouveaux cours²³ :

- la loi communautaire européenne ;
- l'organisation des foires internationales ;
- l'accord d'association européen ;
- la gestion stratégique ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion des PME ;
- la protection de l'environnement ;
- la protection sociale ;
- le marketing ;
- l'écologie ;
- le développement durable ;
- l'application du GIS (Système Géographique Informatique) à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ;
- l'intégration européenne ;

²³ Sélection des réponses au questionnaire, d'organes administratifs centraux et locaux.

- la stratégie économique et de création d'emplois ;
- la gestion financière, etc.

L'accent est mis tout particulièrement sur la formation de spécialistes des problèmes communautaires. On prévoit de mettre en place à Bucharest un programme de 3^{ème} cycle pour le DEA et de MAITRISE à Iasi.

Pour les programmes de formation du NSPAS, de la Section d'administration publique et du Centre Régional de Bucharest, voir l'Annexe 14.

11. Évaluation

Le Ministère de l'Éducation est chargé d'organiser l'évaluation des établissements de formation proposant un enseignement universitaire et pré-universitaire. L'évaluation des nouvelles universités privées ou publiques est effectuée par un organe autonome spécialisé, le Conseil National d'Evaluation et d'Accréditation des Universités. Les établissements pré-universitaires sont évalués par une Commission d'experts du Ministère de l'Éducation.

Les critères (indicateurs de qualité) sont définis dans la loi N° 88/1993 et dans les documents du CNEAA concernant l'évaluation académique des établissements d'enseignement supérieur :

- cadre juridique et organisationnel, mission et objectifs ;
- étudiants, admission, nombre de diplômés, performances ;
- personnel enseignant : affectation, structure, spécialisation ;
- contenu de l'enseignement : emplois du temps, programmes, supports pédagogiques, contrôle des connaissances ;
- activité de recherche scientifique : thèmes, personnel, financement, validation ;
- logistique : espace de travail, équipement, services ;
- finances : budget, revenus, impôts, gestion financière, but non lucratif.

Les étudiants sont évalués en fonction d'un barème de notation de 1 à 10. Suivant leur mode de formation, ils obtiennent leur diplôme en :

- réussissant des examens théoriques ou pratiques ;
- réussissant des examens oraux ou écrits ;
- participant à des partiels ou à des examens finals ;
- en rédigeant un mémoire ou une thèse de fin d'études.

Le niveau de qualification (excellent, bon, satisfaisant, mauvais ou tout simplement admis/non admis) est consigné. La réussite aux examens est certifiée par un document délivré par l'établissement de formation.

Les établissements de formation évaluent le succès de leurs cours de différentes manières selon leur statut juridique. Les établissements autofinancés sont évalués par le marché. Les établissements publics jugent leurs programmes de formation de deux manières :

- évaluation interne par le personnel enseignant spécialisé dans la recherche ;
- évaluation externe par des personnes d'un niveau supérieur à celui des étudiants.

Des critères d'évaluation formels manquent pour le moment. L'enseignement dispensé respecte tout simplement les critères de qualité en vigueur en matière de contenu, de formateurs, de supports et de méthodes pédagogiques, etc.

Le contenu et la qualité des cours sont également estimés par les étudiants qui remplissent un questionnaire d'évaluation sur le contenu, les performances et compétences des formateurs, les supports pédagogiques, les suggestions visant à l'amélioration des cours, etc. Les réponses sont généralement prises en compte quand il s'agit d'élaborer les futurs programmes ou de sélectionner les enseignants.

12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

La réforme de l'administration publique poursuit deux objectifs fondamentaux : accroître l'efficacité de l'administration et adapter sa structure et ses fonctions aux nouvelles conditions créées par l'adhésion de la Roumanie à l'UE. Un programme stratégique à long terme, qui ira bien au-delà de l'an 2000, inclura les objectifs et activités suivants :

L'administration centrale va :

- développer le système organisationnel des ministères et autres organes de l'administration centrale en fonction des lois en vigueur ;
- accroître son efficacité et, notamment celle des ministères et autres organes administratifs centraux, y compris celle des services publics ;
- faire mieux respecter et appliquer les lois et décrets gouvernementaux.

L'administration locale va :

- améliorer la qualité de son action ;
- renforcer son autonomie ;
- décentraliser le service public.

Autres priorités :

- accélérer le processus de modernisation de l'administration conformément à la stratégie nationale d'adhésion à l'UE et d'accès au Programme National d'Informatisation et autres programmes de développement régionaux ou européens ;
- faire respecter la loi dans toutes les activités de l'administration ;
- accroître la compétence et le sens des responsabilités du personnel administratif dans son ensemble.

Pour atteindre ces objectifs, il faut développer une activité de formation durable du personnel de l'administration locale et centrale (élu et nommé).

En général, la question de la formation du personnel administratif est indissociable de celle de l'élaboration du cadre juridique et réglementaire nécessaire au service public. Ceci concerne le statut des fonctionnaires, la stratégie nationale de formation des agents de l'Etat et la future loi sur les ministères qui vont tous entraîner d'importantes réformes.

La participation d'experts étrangers à différents programmes de formation et le financement externe de ces programmes jouent également un rôle très important dans l'élaboration d'une stratégie de formation, la

préparation de nouveaux cours, la formation des enseignants existants et la création d'applications multimédias modernes adaptées à la situation roumaine.

Le Programme Phare pour l'administration publique, débuté en 1996 et d'un montant de 5 millions d'ECU, joue un rôle essentiel dans ce contexte de réformes et de recherches. Il vise en premier lieu à encourager la réforme de l'administration et à améliorer ses performances conformément aux principes de l'économie de marché dans le cadre d'une société démocratique. Ses objectifs à court terme sont :

- Le développement des capacités de formation de manière à fournir les connaissances, le niveau de qualification et les compétences nécessaires au personnel administratif et aux responsables politiques pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Le Programme va permettre de :
 - concevoir une politique de la formation applicable à l'ensemble du secteur public ;
 - définir le type d'établissements et le contexte d'application nécessaires pour avoir une formation pré-emploi et de formation continue efficaces ;
 - améliorer la formation des ressources humaines et le niveau de qualification des cadres dans tous les ministères et organes de l'administration centrale en formant le personnel dans des domaines spécifiques : programmes de formation, analyse des besoins de formation, méthodes d'évaluation des établissements et programmes de formation.
- La modernisation des ministères et organes de l'administration centrale du point de vue de l'organisation et de la gestion.
- L'instauration d'une éthique du service public, d'un mode de fonctionnement transparent et d'une coopération avec le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

Le contenu du programme sera conforme, dans toute la mesure du possible, à celui d'autres programmes internationaux de modernisation des administrations locales et centrales (programmes Phare multinationaux et régionaux, BERD, fonds de recherche) de manière à atteindre les objectifs fixés avec le maximum d'efficacité.

13. Repérage des problèmes relatifs à la formation

Dans le processus de transition actuel, toute une série de priorités doivent être définies et un certain nombre d'efforts spécifiques déployés pour mener à bien la stratégie de réforme nationale et satisfaire certaines nécessités encore difficilement prévisibles.

Etant donné la stratégie envisagée par l'administration, les objectifs à court, moyen et long terme sont de :

- former l'encadrement à la mise en oeuvre des programmes de réforme ;
- créer un modèle de formation professionnelle efficace reposant sur des normes internationales et sur des aptitudes et compétences nécessaires ;
- concevoir des modèles pour les activités de gestion et des partenariats interactifs, ayant un impact significatif sur l'opinion publique, qui faciliteront la mise en oeuvre des tactiques et stratégies de réforme ;
- élaborer et mettre en place de nouvelles méthodes efficaces de recrutement et de promotion de manière à inciter les meilleurs employés de bureau et les nouveaux diplômés à entrer dans l'administration ;
- engager le personnel administratif à comprendre le processus de décentralisation et à promouvoir le principe de délégation des pouvoirs de décision du sommet à la base ;

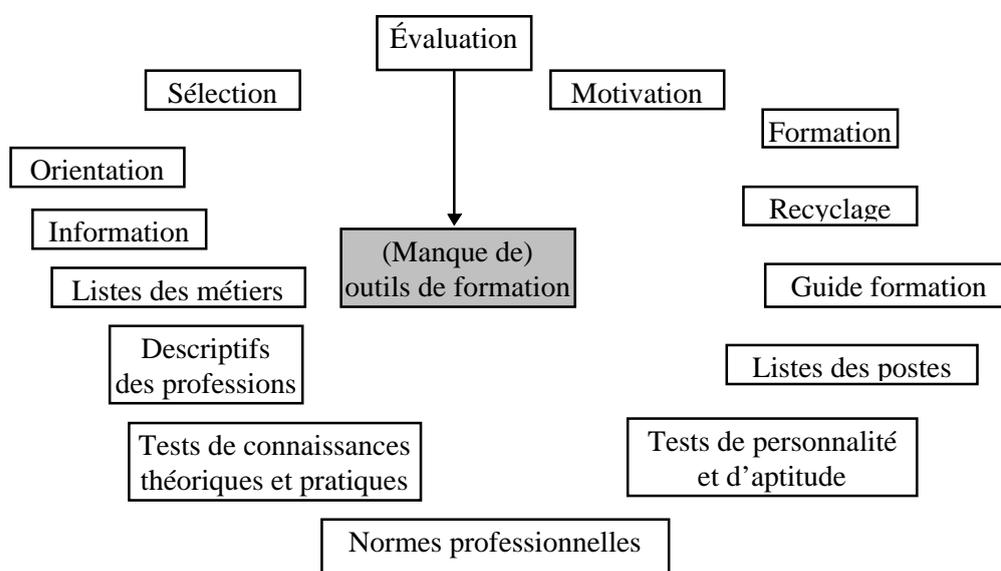
- développer des activités de conseil efficaces au profit des autorités administratives ;
- développer un service d'enseignement public, fondé sur le professionnalisme et l'efficacité, proposant des solutions appropriées et en temps voulu, à un bon rapport qualité-prix, et susceptible de maintenir des normes d'enseignement élevées ;
- promouvoir de nouvelles formes d'établissements adaptés aux besoins spécifiques de l'administration pour stimuler la communication et les flux d'informations les plus récentes.

Pour atteindre ces objectifs, il faut :

- créer des programmes de formation spécifiques ;
- adapter les services existants ;
- développer la coopération entre les établissements au niveau national et international ainsi que celle entre les secteurs publics et privés.

Atteindre les objectifs précités n'est pas aisé étant donné les problèmes suivants :

- manque de fonds nécessaires aux activités de formation ayant des effets sur le nombre de fonctionnaires formés, sur la qualité de leur formation et des équipements, etc. ;
- absence de culture administrative spécifique et, donc de besoin de formation dans ce domaine à tous les niveaux ;
- manque de formateurs spécialisés ; compréhension limitée de l'activité administrative et faible aptitude à l'enseignement ;
- manque de techniques et de méthodes modernes et de certains outils de formation modernes.



14. Conclusions

Une administration forte et stable peut exercer une influence positive sur la rapidité, la qualité et l'ampleur des réformes dans l'enseignement et garantir également l'application des lois correspondantes. En ce sens, l'enseignement et les activités de formation sont des éléments fondamentaux de progrès pour la société roumaine. La réussite de la formation professionnelle de pré-emploi et une formation continue ainsi que la possibilité de contrôler, de valider et d'évaluer les ressources humaines dépendent à court, moyen et long

terme du succès de la réforme administrative. La qualité et l'efficacité des objectifs et des programmes de formation seront déterminées par la quantité et la qualité des ressources locales, par le processus d'adaptation et d'auto-adaptation et par le comportement de l'administration vis-à-vis des services publics et du secteur privé.

En Roumanie aujourd'hui, pratiquement tout le monde est conscient du fait que :

- les investissements réalisés dans la formation des ressources humaines est l'un des plus rentables ;
- la création d'une administration publique efficace donne la priorité aux questions relatives à la gestion ;
- les réformes n'auront pas l'effet escompté tant que les problèmes de gestion ne seront pas réglés.

Le gouvernement met donc tout particulièrement l'accent sur le développement en priorité de l'administration locale et centrale. Le présent rapport démontre que les responsables et agents de l'Etat veulent absolument encourager et poursuivre les efforts visant à créer une administration efficace, démocratique et moderne reposant sur une formation professionnelle permanente.

ANNEXE 1. LA SITUATION DE L'ENSEIGNEMENT EN 1993

<i>Enseignement</i>	<i>1993-1994</i>
• Établissements	29 375
• Population scolaire	4 569 255
• Enfants à la maternelle	712 136
<i>Total des élèves</i>	<i>3 607 032</i>
• Enseignement normal	3 504 819
• Cours du soir	101 136
• Enseignement permanent	1 077
<i>Total étudiants</i>	<i>250 087</i>
• Enseignement normal	208 898
• Cours du soir	21 090
• Enseignement permanent	20 099
<i>Personnel enseignant</i>	<i>288 621</i>
<i>Enseignement supérieur (sauf enseignement privé)</i>	
• Établissements d'enseignement supérieur	63
• Locaux	262
• Nombre total d'inscrits	250 087
dont:	
Formation courte (collèges)	9 191
Personnel enseignant	19 130

**Étudiants inscrits par spécialité pour l'année universitaire 1993-1994
(enseignement normal, cours du soir et éducation permanente)**

Total	250 087
Technique	111 145
Médecine et pharmacie	25 738
Économie	39 867
Droit	14 854
Pédagogie	54 297
Art	4 186

ANNEXE 2. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ À TOUS LES NIVEAUX

	Établissements d'enseignement		Population scolaire inscrite	
	1992-1993	1993-1994	1992-1993	1993-1994
Préscolarité	16	14	451	686
Enseignement secondaire	4	4	1 194	1 201
Formation en alternance	34	21	18 296	11 048
Enseignement spécialisé post-secondaire et enseignement professionnel technique	23	20	2 807	2 841
Enseignement supérieur	328	316	85 000	110 880

ANNEXE 3. STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Ministères

- Affaires étrangères
- Défense
- Justice
- Intérieur
- Finances
- Travail et Protection sociale
- Commerce
- Tourisme
- Industrie
- Agriculture et Alimentation
- Transports
- Postes et Télécommunications
- Travaux publics et Aménagement du territoire
- Eaux et Forêts et Protection de l'environnement
- Éducation
- Recherche et Technologie
- Culture
- Santé
- Jeunesse et Sports

Autres autorités administratives centrales spécialisées

1. *Rattachées au gouvernement :*

- Office de métrologie légale
- Secrétariat d'Etat aux confessions
- Secrétariat d'Etat aux handicapés
- Secrétariat d'Etat aux problèmes de la révolution de 1989
- Agence nationale de privatisation
- Agence roumaine de développement
- Commission nationale de pronostic
- Institut national des inventions et des marques
- Office roumain de normalisation
- Commission nationale d'informatique
- Office de protection des consommateurs
- Comité national de statistiques
- Office national de gestion des ressources matérielles
- Office de protection spéciale

2. *Autorités autonomes :*

- Conseil suprême de la Défense nationale
- Services secrets roumains
- Conseil législatif
- Cours des comptes

ANNEXE 4. PRINCIPAUX ARTICLES JURIDIQUES CONCERNANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE L'ETAT

Loi n° 2/1971 sur le perfectionnement du personnel des unités socialistes

Chapitre I

Article 1. En République socialiste de Roumanie, le perfectionnement est un devoir fondamental et une obligation permanente pour les cadres des unités socialistes. [...]. Le système national de perfectionnement des travailleurs a été créé en 1971 pour généraliser cette activité [...].

Article 2. Se perfectionner signifie :

- se recycler ;
- acquérir des qualifications multiples ;
- actualiser ses connaissances ;
- acquérir des méthodes et techniques modernes de gestion, de travail scientifique et d'organisation des secteurs de production.

Article 3. Le perfectionnement passe par :

- a) une formation sur le tas sous la direction d'un membre de l'encadrement ;
- b) des cours organisés au sein des unités ou dans d'autres établissements et centres spécialisés de préparation du personnel ;
- c) des programmes de perfectionnement individuel avec évaluation périodique ;
- d) des activités pratiques et des programmes spécialisés organisés au sein des unités mêmes ou dans d'autres unités, en Roumanie ou à l'étranger ;
- e) l'obtention, une fois en poste, d'un diplôme délivré par un établissement d'enseignement et formation post-universitaire ;
- f) l'obtention d'un diplôme de maîtrise.

Article 6. Les ministères et autres organes centraux, les comités exécutifs, les sections, le conseil local de Bucharest et les unités rattachées organisent le perfectionnement des travailleurs par profil d'activité.

Loi N° 12/1971 concernant le recrutement et la promotion du personnel travaillant dans les unités socialistes d'Etat

Chapitre I : Dispositions générales

Article 4. Le personnel employé dans les unités socialistes d'Etat bénéficie du droit légal :

- a) d'exercer son métier ou sa profession en fonction de son niveau de qualification ou d'autres types de formations suivies.
- e) d'obtenir des bourses et autres allocations de manière à perfectionner sa préparation professionnelle.

Article 5. Le personnel employé dans les unités socialistes d'Etat a le devoir :

- e) d'améliorer son niveau professionnel en permanence, de suivre avec succès les cours correspondants organisés par l'agence pour l'emploi.

Par "unités socialistes d'Etat", la présente loi entend les ministères et autres organes centraux, les comités exécutifs des conseils régionaux populaires, les conseils municipaux et toutes les unités économiques, sociales, culturelles et administratives rattachées.

Chapitre II : Mode de recrutement et de promotion du personnel des unités socialistes d'Etat

Article 7. Le recrutement et la promotion se font sur la base de concours. Un examen est organisé quand il y a plusieurs candidats pour un seul poste vacant.

Article 10. Le recrutement du personnel se fait en fonction :

- a) du niveau de qualification et autres cours de formation suivis ;
- b) de l'expérience requise ;
- c) de l'activité professionnelle précédente ;
- d) des résultats d'examen ;
- e) du comportement social.

Article 13. Une personne peut être promue à un poste de responsabilité si elle a :

- a) l'expérience et le niveau de qualification requis ;
- b) les compétences appropriées et l'envie de se perfectionner du point de vue professionnel ;
- c) de très bons résultats dans l'exercice de ses fonctions ;
- d) de bons résultats d'examen.

Loi N° 10/1972 Code du Travail

Article 13.

1. La nomination à des postes de travail adéquats, la promotion à des échelons supérieurs et la productivité dépendent du perfectionnement professionnel, politico-idéologique et général de chaque travailleur.
2. La formation professionnelle continue représente un élément fondamental de la politique du PCR. Elle est essentielle à la construction du socialisme et du communisme et constitue une des principales conditions requises pour garantir la participation active et responsable des travailleurs à la prospérité de la nation socialiste.
3. Pour cela, le système national de perfectionnement offre à tous les travailleurs les méthodes et moyens d'acquérir de nouvelles compétences et aptitudes.

Loi N° 84/1995 — La loi sur l'éducation inclut certaines dispositions concernant la formation permanente (voir Chapitre IV)

Article 135. Les ministères, régies autonomes, sociétés commerciales et tout autre personne juridique ou morale peuvent organiser, indépendamment ou conjointement à des établissements d'enseignement, des cours de formation pour adultes de manière à accroître les aptitudes et compétences de leurs employés présents ou futurs.

Article 136. Dans ce système, les frais de formation sont supportés par les bénéficiaires des établissements concernés.

ANNEXE 5. LE SYSTÈME DE FORMATION AVANT LA TRANSITION

L'académie Stefan Gheorgiu a été créée en 1971 pour former le personnel occupant des postes de direction en sciences politiques, économie, idéologie et gestion, conjointement au Comité central du Parti Communiste Roumain.

Sections :

- Institut de formation initiale du personnel aux problèmes socio-politiques liés aux compétences de direction.
- Institut central de formation du personnel des unités économiques et administratives.
- Faculté de journalisme.
- Centre de perfectionnement idéologique et politique du personnel enseignant les sciences politiques et la sociologie.
- École centrale de formation du personnel des syndicats.
- École centrale de formation du personnel de l'Union des Jeunesses Communistes.
- Cours de formation des directeurs de coopératives de production agricole.
- Centre de formation des membres du parti.
- Centre de perfectionnement des cadres en économie et administration.
- Centre de formation des diplomates et membres du Ministère des Affaires étrangères.

ANNEXE 6. LES SERVICES PUBLICS

Le professeur Paul Negulescu a défini le service public comme un organe administratif doté de compétences bien définies, financé par le budget général de l'administration et créé soit par l'Etat, le comté ou la commune pour satisfaire des besoins publics et garantir leur satisfaction régulière et permanente.

Le service public est donc considéré comme une activité d'intérêt général, les autorités publiques étant celles qui décident de la date et du mode de prestation du service.

En Roumanie, les services publics peuvent être classés selon les critères suivants :

- a) en fonction de l'intérêt grandissant qui leur est porté (demande de la population au niveau national, demande de la population au niveau local, autrement dit au niveau des communes, villes et comtés).
- b) en fonction de la nature des services publics fournis (services publics administratifs ou services publics industriels et commerciaux).
- c) en fonction des réglementations en vigueur :
 - régime administratif (services publics et organes rattachés ayant le statut et la fonction d'autorités administratives) ;
 - régime mixte de droit administratif et de droit privé (initiatives privées remplissant des fonctions de service public sanctionnées par des lois spécifiques).
- d) en fonction de leur organisation :
 - par les autorités administratives : ministères, départements, directions, offices, conseils locaux, mairies, conseils de comté ;
 - par les établissements publics : écoles, universités, hôpitaux, radios et télévisions ;
 - par des organismes chapeautés par les autorités publiques ;
 - par des associations et fondations créées sur la base d'initiatives privées et exerçant une activité d'intérêt général ;
 - par des organes privés effectuant des services publics à titre de sous-traitants.

La Constitution roumaine régit le système administratif au niveau national et local. Le premier correspond aux autorités publiques effectuant des services publics d'intérêt national, le deuxième aux

autorités administratives locales exerçant leurs fonctions selon le principe d'autonomie locale (autorités élues) ou en tant que services décentralisés des ministères.

Les autorités effectuant des services publics d'intérêt national sont juridiquement organisées sous forme d'autorités administratives centrales travaillant dans des domaines spécifiques (ministères) rattachées au gouvernement ou "d'organes spécialisés rattachés au gouvernement ou d'autorités administratives autonomes", si la loi reconnaît cette compétence.

Les autorités administratives autonomes ont été mises en place par les lois sur l'organisation de l'Etat.

Conformément à l'Article 122 de la Constitution roumaine, "les services publics décentralisés des ministères et autres organes centraux" sont organisés au niveau national et gérés par les préfets agissant en tant que représentants locaux du gouvernement (inspecteurs de police, inspecteurs pédagogiques, membres du Ministère de la Santé et de la culture, etc.).

Les autorités administratives locales comme les maires et conseillers locaux, fournissant des services publics d'intérêt local en tant qu'autorités autonomes, sont organisées en fonction de la Loi sur l'administration locale.

Les conseils de comté sont organisés dans les mêmes conditions au niveau du comté, leur rôle étant de coordonner les activités des conseils locaux de manière à assurer des services publics d'intérêt régional.

Pour remplir leur fonction, les autorités administratives publiques adoptent et émettent des décrets administratifs, à caractère général ou particulier.

D'autres types de services publics sont assurés par des organes publics créés pour satisfaire les besoins spécifiques des citoyens. Ces organes peuvent être constitués, organisés et dissous par la loi ou, légalement, par le Parlement, le gouvernement, les ministères et autres instances administratives locales et centrales.

Les écoles, lycées, universités, centres médicaux, polycliniques, hôpitaux ainsi que la radio et la télévision nationales en sont des exemples. Ces entités fournissent essentiellement des services d'ordre pratique et ne délivrent d'actes administratifs (diplômes, certificats médicaux, etc.) que dans des cas particuliers.

L'administration autonome (établissements publics) qui, conformément à la loi n° 15/1990 est constituée, organisée et dissoute par le gouvernement ou par le biais de décrets promulgués par les conseils locaux et de comté, représente un autre type de service public d'intérêt local ou national rattaché au gouvernement, aux ministères ou aux conseils locaux et de comté. Des organes de ce type sont mis en place pour satisfaire certains besoins d'intérêt général spécifiques comme la production de biens, l'exécution de travaux et de services, le transport des personnes et des marchandises, les services de télécommunication (téléphone, courrier, etc.).

Enfin, les services publics comme les associations et fondations (établissement d'utilité publique) sont créés grâce à des initiatives privées, en partie sous forme d'organisations à but non lucratif.

Les services publics d'intérêt national ou local peuvent être sous-traités au secteur privé.

**ANNEXE 7. CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À
LA FORMATION PROFESSIONNELLE PAR MINISTÈRE**

Ministère	Crédits alloués à la formation professionnelle (en % du budget)		Nombre total de bénéficiaires d'une formation par an	
	1990	1995	1990	1995
Affaires étrangères				
Défense nationale				
Justice				
Intérieur				
Finances	0	0	0	21 593
Travail et protection sociale	0	0,6		
Commerce	0,02	0,09	58	69
Tourisme	0	0,02	1 421	1 706
Industrie	0	0,1	1 500	7 000
Agriculture et alimentation	0	0,01		
Transports	données non disponibles		3 420	6 948
Postes et télécommunications	0	0,14	A partir de 1992	5 984
Travaux publics et aménagement du territoire	0,05	06		
Eaux et forêts et protection de l'environnement		0,202		
Éducation			~ 5 500	
Recherche et technologie			2 071	2 034
Culture		0,037	6 281	5 175
Santé	0,01	0,01		
Jeunesse et sports	0	0		

Note : Les blancs indiquent que le ministère respectif n'a pas répondu au questionnaire.

ANNEXE 8. L'EMBAUCHE PAR SECTEUR ÉCONOMIQUE EN 1993

Chiffres en 000s

Administration publique et défense ; assistance sociale obligatoire	117,2
Agriculture	3 537,4
Sylviculture, forêts et chasse	77,3
Industrie	3 030,6
Bâtiment	574,0
Commerce	584,6
Hôtellerie et restauration	131,1
Transports	497,0
Postes et télécommunications	94,9
Finances, banques et assurances	65,4
Immobilier et autres services	416,8
Enseignement	432,0
Santé et assistance sociale	307,6
Autres	196,1
Total	10 062,0

ANNEXE 9. LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Ministère	Nombre total d'employés	Nombre total d'employés (ministères)	Nombre total d'employés (services rattachés)
Affaires étrangères			
Défense nationale			
Justice			
Intérieur			
Finances	49 500*		
Travail et protection sociale	9 493*		
Commerce		340	
Tourisme		122	
Industrie	840*		
Agriculture et alimentation	45 999*	469	45 530
Transports	141 045*		
Postes et télécommunications		78	
Travaux publics et aménagement du territoire	1 145*	325	820
Eaux et forêts et protection de l'environnement	3 100*	200	2 900
Éducation			
Recherche et technologie			
Culture	713*		
Santé	271 466**	167	187 651
Jeunesse et sports	3 909		

*y compris les structures décentralisées au niveau régional ;

**y compris le secteur de la santé au niveau régional.

Note : Les blancs indiquent que le ministère respectif n'a pas répondu au questionnaire.

**ANNEXE 10. ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PUBLICS OU PRIVES AYANT LE MOT ADMINISTRATION
DANS LEUR INTITULE**

Établissement		Dominante	Spécialisation
Université catholique "Dimitrie Cantemir" de Bucharest	Faculté de droit et de sciences administratives de Bucharest	Sciences judiciaires	Droit et sciences administratives
Université d'écologie de Bucharest	Faculté de gestion	Économie	Finances et gestion administrative
Collège "Fortuna" de Bucharest	Collège universitaire de secrétariat	Secrétariat administratif	Bureautique
Université de Bucharest	Faculté de sciences politiques et administratives Collège universitaire d'administration et de secrétariat de Bucharest	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Bureautique
Institut d'études économiques de Bucharest	Faculté de gestion	Sciences administratives	Administration publique
Université "Babes-Bolyai" de Cluj-Napoca	Faculté de sciences politiques et administratives	Sciences administratives	Administration publique
Université "OVIDUS" de Constanta	Faculté d'histoire et de sciences administratives Collège universitaire de technologie, d'économie, d'informatique et d'administration de Constanta	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Bureautique
Université de Craiova	Collège universitaire de technologie, d'informatique et d'administration de Craiova Collège universitaire d'économie, d'administration et d'informatique de Drobeta-Turnu-Severin	Secrétariat administratif Secrétariat administratif	Bureautique Administration sociale, secrétariat Bureautique
Université "Dunarea de Jos" de Galati	Faculté de sciences économiques et administratives Collège universitaire d'économie, d'informatique et de secrétariat de Galati	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Secrétariat d'administration locale
Université "Alexandru I. Cuza" de Iasi	Faculté de sciences économiques Collège universitaire d'informatique et d'administration de Iasi	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Bureautique
Université d'Oradea	Faculté de droit et de sciences administratives Collège universitaire de technologie, d'économie, de médecine et d'administration d'Oradea	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Secrétariat d'administration locale
Université de Petrosani	Collège universitaire de technologie et d'administration de Petrosani	Secrétariat administratif	Bureautique
Université "Petrol-Gaze" de Ploiesti	Collège universitaire de technologie et d'administration	Secrétariat administratif	Bureautique
Université "Eftimie Murgu" de Resita	Faculté d'économie et de sciences administratives	Sciences administratives	Administration publique
Université "Lucian Blaga" de Sibiu	Faculté de sciences judiciaires et administratives	Sciences administratives	Administration publique
Université "Stefan cel Mare" de Suceava	Faculté de lettres et de sciences Collège universitaire de technologie et d'administration de Suceava	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Bureautique
Université "Valachia" de Targoviste	Faculté des sciences Collège universitaire d'économie et d'administration de Targoviste	Sciences administratives Secrétariat administratif	Administration publique Bureautique
Université "C. Brancusi" de Targu-Jiu	Faculté des sciences	Sciences administratives	Administration publique
Université de Targu-Mures	Faculté de lettres et de sciences	Sciences administratives	Administration publique
Université "Politehnica" de Timisoara	Collège universitaire de technologie et d'administration de Timisoara	Secrétariat administratif	Métiers de la communication
Collège d'économie et d'administration de Baia Mare	Économie		

Note: Le personnel administratif est également formé dans d'autres établissements d'enseignement supérieur, notamment en droit, économie/finances, comptabilité, informatique appliquée à l'administration, gestion et gestion financière, écologie, urbanisme, etc. La liste ci-dessus n'inclut pas le NSPAS (Annexe 14). Ce tableau provient de HG. No. 568/1995.

ANNEXE 11. RÉSEAU ACTUEL DE CENTRES DE FORMATION POUR PERSONNEL DES MINISTÈRES

Ministère	Établissement de formation rattaché	Financement budgétaire	Auto-financement
Affaires étrangères			
Défense nationale	? Académie technique militaire ? Ecoles professionnelles post-secondaires ? Collèges militaires	◇ ◇ ◇	
Justice	Institut national de formation et de perfectionnement des magistrats Ecole militaire de formation et de perfectionnement du personnel carcéral non titulaire	◇ ◇	
Intérieur	? Académie de police ? Ecoles professionnelles post-secondaires ? Collèges militaires	◇ ◇ ◇	
Finances	-		
Travail et protection sociale	-		
Commerce	-		
Tourisme	Institut national de gestion et de formation aux métiers du tourisme		◇
Industrie	Institut de gestion et d'informatique Centre de formation du personnel de l'industrie	◇	◇
Agriculture et alimentation	Centre de recherche et de formation pour le développement de Carpati Centre de perfectionnement du personnel agricole des coopératives d'Etat de Crevedia Centre de perfectionnement du personnel agricole des coopératives privées de Baneasa Centre de perfectionnement du personnel employé dans des structures agricoles modernes de Stefanesti Centre de perfectionnement du personnel horticole 30 Decembrie Centre de perfectionnement du personnel de bureau de Dobrogostea	◇	◇ ◇ ◇ ◇
Transports	Formation et centre de documentation sur les chemins de fer Centre de formation du personnel aérien Centre de formation du personnel de la marine marchande et des sports de Constanta Centre de formation du personnel de la navigation fluviale		◇ ? ◇ ? ◇
Postes et télécommunications	(Formation et centre de documentation ROMTELECOM)		◇ + Phare
Travaux publics et aménagement du territoire	-		
Eaux et forêts et protection de l'environnement	-		
Enseignement	35 écoles secondaires 48 centres scolaires 41 centres de formation du personnel enseignant 7 centres pédagogiques interdépendants Inspections académiques Centres universitaires de formation des ressources humaines	◇ ◇ ◇ ◇ ◇	
Recherche et technologie	-		
Culture	Centre de formation du personnel travaillant dans le domaine de la culture et des arts, post-secondaire et post-universitaire		◇
Santé	Institut de formation post-universitaire et continue pour docteurs et chimistes Perfectionnement et spécialisation du "personnel infirmier"	◇ + WB ◇	
Jeunesse et sports	-		

Note : Les blancs et "?" indiquent que le ministère respectif n'a pas répondu au questionnaire.

ANNEXE 11 (suite)

Ministère	Centres ou établissements de formation permanente rattachés				Collaboration avec d'autres centres/établissements de formation		Activités de formation subventionnées par des fonds externes
	Enseignement secondaire		Enseignement supérieur		Interne	Externe	
	Financement budgétaire	Auto-financement	Financement budgétaire	Auto-financement			
Affaires étrangères							
Défense nationale	x		x		x	x	
Justice	x		x		x	x	
Intérieur	x		x		x		
Finances	-	-	-	-		x	FMI, PM, OCDE, Phare
Travail et protection sociale	-	-	-	-			
Commerce	-	-	-	-	x	x	
Tourisme	-	-(x)	-	x	x		Phare
Industrie	(x)	(x)	x	x	x	x	
Agriculture et alimentation			x	5x	x	x	PNUD, ONUDI, Phare
Transports	2(x)	2(x)	2x	2x	x	x	
Postes et télécommunications				xPhare	x	x	Phare, TEMPUS, COPERNICUS
Travaux publics et aménagement du territoire	-	-	-	-	x	x	
Eaux et forêts et protection de l'environnement			(x)		x	x	
Éducation	(x)		(x)				Phare, TEMPUS
Recherche et technologie	-	-	-	-			
Culture		(x)		x	x	x	
Santé	x		x		x	x	WB
Jeunesse et sports	-	-	-	-			

ANNEXE 12. PRINCIPAUX ETABLISSEMENTS DE FORMATION PUBLICS OU PRIVES COOPERANT AVEC LES MINISTERES CONCERNES

1. Académie de Sciences Economiques
Universités (Bucuresti, Brasov, Iasi, Sibiu, etc.)
Ecole Nationale de Sciences politiques et d'Administration

2. Institut roumain de Gestion (IROMA)
Fondation internationale de Gestion (FIMAN)
Centre de perfectionnement, de conseil et de gestion commerciale internationale
(PERCOMEX SA)
Centre d'application de la gestion des performances (CIMP SA)
Centre de gestion et de transfert de technologie (CEMATT SA)
Centre de formation en informatique (CPI)
Fondation universitaire de la Mer noire
Centre de formation de Magurele
Centre national de formation, de conseil et de gestion du contrôle qualité
Centre de formation pour les employés de RENEL
Centre de formation et de documentation de ROMTELECOM
Centre pour l'organisation, l'informatisation et la formation des employés de l'industrie
agro-alimentaire (COCPCIA SA)
Centre de formation pour le personnel travaillant dans des coopératives artisanales
(CEPECOM SA)
CODEX SA
CEDRU SA

ANNEXE 13. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE PAR TYPE EN 1993-94

Type	Lycées	Élèves inscrits	Diplômés	Personnel enseignant
Collèges et lycées théoriques	435	296 324		18 550
Lycées techniques	465	217 524		25 557
Lycées agricoles	129	43 691		4 773
Lycées de sylviculture	6	2 977		243
Lycées à profil médical	23	3 605		328
Lycées à dominante économique, administrative et tertiaire	51	62 268		3 099
Lycées d'informatique	10	40 975		645
Lycées de métrologie	1	1 299		55
Écoles d'instituteurs	36	18 909		2 035
Lycées d'art	38	8 440		2 289
Lycées à dominante sportive	24	12 836		993
Lycées militaires	8	3 904		267
Séminaires	47	8 804		556
Lycées spéciaux pour handicapés	4	865		98
Total	1 277	722 421	166 890 ²⁴	59 488

24. Ceci est le chiffre le plus récent disponible pour l'année 1992/93.

ANNEXE 14. PROGRAMMES DE L'ECOLE NATIONALE DE SCIENCES POLITIQUES ET D'ADMINISTRATION ET DU CENTRE DE FORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE BUCHAREST

Ecole nationale de Sciences politiques et d'administration

Historique et statut juridique

Durant l'année universitaire 1990-91, le département de sciences administratives a fonctionné comme une section distincte de la faculté des Hautes Etudes Politiques rattachée à l'université de Bucharest, conformément au HG 5511990.

L'idée de créer un cursus distinct est né du besoin de disposer d'une nouvelle génération de professionnels constituant un vivier pour la haute administration. Selon le HG 183/1991, la SNSPA a été en partie pour répondre à ce besoin, les sciences administratives devenant un secteur à part au sein de l'école. L'existence dans d'autres pays d'établissements similaires comme l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) à Paris ou l'Institut Européen d'Administration de Maastricht a suggéré l'idée de créer cette spécialité et ce cursus.

Mission et objectifs stratégiques

- Former des professionnels de haut niveau capables de travailler dans des structures gouvernementales et plus exactement d'exercer des fonctions de direction dans l'administration locale et centrale.
- Former des professionnels à l'esprit des nouvelles lois et leur donner les compétences nécessaires pour exercer leur fonction dans une administration décentralisée.
- Créer un cadre adapté à la recherche scientifique mettant l'accent sur les aspects pratiques, capable de fournir des solutions aux problèmes spécifiques résultant des besoins locaux et des normes juridiques et aussi créer une équipe plus importante et plus professionnelle.

Programme

Le programme a été défini sur la base d'une analyse comparative d'écoles et de facultés similaires : ENA de Paris, Institut Européen d'Administration de Maastricht et Institut National d'Administration de Roumanie (établissement qui a fonctionné entre les deux guerres) et conformément aux besoins actuels de l'administration.

En conséquence, le programme contient la série de matières juridiques suivante pour garantir l'homogénéité des études : droit administratif, droit constitutionnel, établissements de droit privé, histoire de l'administration roumaine, etc. Il propose également une formation en économie et finances, en administration publique, commerce international, économie mondiale, etc. Toute une série de techniques et méthodes d'analyse et de gestion appliquées à l'administration sont enseignées : science administrative, structures et organes administratifs étrangers, gestion de l'administration, techniques juridiques et méthodes d'interprétation des textes réglementaires.

Les cours sont généralement obligatoires, étant donné la modification permanente des lois et institutions résultant du processus de restructuration de l'administration.

Centre de formation en administration publique de Bucharest

CTPPRAFAPL Bucharest a été défini par l'HG 542/1995 comme un établissement public doté de la personnalité morale et fonctionnant sur le principe de l'autofinancement. Le principal objectif du centre est de dispenser des cours de formation professionnelle (cycles de trois mois tout au plus) aux représentants et employés de bureau élus de l'administration locale.

CTPPRAFAPL Bucharest est responsable des actions de formation organisées dans onze comtés (Arges, Buzau, Braila, Calarasi, Constanta, Dimbovita, Giurgiu, Ialomita, Prahova, Tulcea, SAI et Bucharest) et dispose d'un centre annexe, l'institut FORDOC de Calarasi (créé en partenariat avec le département de Calarasi et le département des Charente-Maritime (France).

En matière de dotation initiale, le centre a reçu des fonds du Gouvernement et de l'UE. Il dispose maintenant d'outils de formation modernes adaptés aux besoins spécifiques.

CTPPRAFAPL Bucharest est un centre polyvalent puisqu'il propose des programmes de formation et de reconversion, des activités de conseil, des études scientifiques et activités de recherche, des informations et de la documentation, des activités liées à l'informatiques et autres services spécialisés.

Le centre fonctionne conformément aux règles et normes internationales. Ses programmes de formation incluent :

Des modules à caractère général

- administration locale :notions, principes, compétences et moyens d'exercer ces compétences ;
- organisation, attributs et compétences des organes administratifs locaux ;
- séparation des pouvoirs ;
- actes administratifs ;
- gardien et autorité ;
- état civil ;
- administration et protection du domaine public ;
- budget local : élaboration, adoption, exécution ;
- statut des employés de bureau de l'administration ;
- gestion administrative.

Des modules spécifiques à différentes fonctions publiques

Présidents et vice-présidents des conseils de comté ; maires, adjoints au maire, directeurs et présidents de comtés et de conseils de comté ; inspecteurs administratifs, superviseurs du personnel ; agents agricoles ; employés de bureau de l'Etat civil ; comptables des services publics ; inspecteurs commerciaux ; caissiers, etc.

Des modules spécifiques pour les représentants locaux élus

Prendre des décisions administratives, communiquer les techniques et stratégies, méthodes d'analyse des problèmes et de sélection des solutions ; créer l'image de marque des organes et de leurs représentants ; résolution des conflits ; stratégies de développement local, agences, réseaux, partenariats ; identifier les besoins des gens ; faire participer les gens ; promouvoir les régions ; gestion des ressources humaines ; gestion des PME ; intégration européenne au niveau des collectivités locales ; gestion des élections ; gestion financière, etc.

Les experts du centre ont une grande expérience théorique et pratique de la recherche en administration publique et de la formation et leurs compétences sont reconnues en Roumanie et à l'étranger. Ils ont participé à la coordination et à la mise en oeuvre des programmes de formation des établissements d'enseignement supérieur suivants : Programme Phare DELOG pour le développement local en Roumanie, coopération avec l'université de Bocconi, l'université de Birmingham, la CWPT de Paris, etc. Ils essaient actuellement de nouer des liens avec d'autres établissements similaires au niveau international.

Le nouveau Collège d'Administration Publique de Bucharest fonctionne depuis l'été 96 parallèlement au centre.

PROFIL DE FORMATION
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La République slovaque (RS) est née en tant qu'Etat indépendant en 1993 ; c'est un Etat multinational comportant onze nationalités, avec une population de 5 356 000 habitants. Elle a connu six gouvernements depuis 1989. Ces changements ont eu une forte incidence sur la dynamique et sur les orientations de la réforme du secteur public. Le gouvernement actuel, qui est une coalition de trois partis, est au pouvoir depuis décembre 1994 (pour la répartition des employés de l'Etat au sein de l'économie de la République slovaque, voir Annexe 1).

La République slovaque avait par le passé un système administratif à deux niveaux et elle était divisée en 38 districts et 121 sous-districts. Une loi adoptée en juin 1996 a divisé le pays en 8 régions et 79 districts. L'administration des anciens districts et sous-districts a repris les compétences des Comités nationaux de l'ancien régime. L'administration publique se compose aujourd'hui de l'administration centrale (voir Annexe 3) et des administrations locales, exercée par les services régionaux et les services de district. Il s'agit là d'instances émergeant au budget national et totalement financées par la puissance publique. L'administration publique est donc exercée par : les instances centrales ; les instances non centrales (collectivités autonomes par exemple) ; et d'autres entités de droit public n'ayant pas de statut d'autonomie, mais ayant compétence pour collaborer avec le secteur public.

Contrairement à l'ancien système d'administration publique, l'approche actuelle établit une distinction marquée entre le pouvoir central et les collectivités locales. Au niveau de l'administration centrale, on, conformément à la Loi N° 347/1990, 15 ministres et plusieurs instances administratives relevant du pouvoir central (voir Annexe 2).

Système de formation

L'ancien Institut des comités nationaux (ICN) donnait la possibilité aux responsables des comités nationaux de suivre un programme de formation de trois ans. Ce programme était officiellement équivalent à un cycle d'études universitaires diplômantes 'normales' à la Faculté de droit. L'ICN est devenu entre-temps l'Institut d'administration publique (IAP). L'Institut national de l'instruction publique jouait également un rôle important dans le système de formation de l'ancien régime. Les centres d'instruction fonctionnaient à l'échelon régional. Les ministères avaient leurs propres organismes de formation. La plupart d'entre eux subsistent toujours.

2. Objectifs de la formation

Le Ministère de l'Intérieur occupe avec le Ministère des Finances une place prépondérante au sein de l'administration centrale ; il détermine la structure du personnel au niveau des districts et des sous-districts, gère le budget des services de district et de sous-district, coordonne et contrôle leur activité, etc. En collaboration avec d'autres ministères, il prépare et assume également la formation du personnel de l'administration. Le Ministère de l'Intérieur coordonne l'enseignement dans le secteur public en vertu de l'ordonnance N° 176/1991. L'IAP est responsable de cette formation et l'ordonnance 176 précise le niveau de formation requis pour les postes d'agents de district et de sous-districts. Le contenu de la formation est lié aux résultats d'une enquête dans les services de district et de sous-districts conduite par l'IAP. Les matières dispensées au cours de la formation sont liées aux demandes formulées par le gouvernement central et les régions. Le programme de formation de l'IAP bénéficie également d'une aide internationale, provenant essentiellement du Programme Phare.

Voici les principaux objectifs de la formation dans l'administration publique :

1. *Développer les connaissances et les savoir-faire en :*

- sciences politiques, droit et système juridique ;
- droit public et privé, avec accent sur le droit administratif ;
- principes d'économie, essentiellement de l'économie du secteur public ;
- communication avec le public ;
- principes d'administration et de gestion des services centraux et des services publics ;
- philosophie, sociologie et psychologie ;
- langues vivantes ;
- expertise professionnelle particulière.

2. *Assurer le développement personnel en ce qui concerne :*

- La compréhension d'ensemble ;
- le respect de l'éthique ;
- la responsabilité et la créativité ;
- la flexibilité et la réflexion stratégique ;
- l'organisation et l'art de diriger ;
- la communication interpersonnelle et la discipline personnelle.

Il n'existe pas de règlement émanant des pouvoirs publics concernant la formation systématique des agents de l'administration centrale. A ce niveau, la formation provient essentiellement d'initiatives non gouvernementales (si elles sont retenues acceptables) et d'offres internationales.

3. **Cadre juridique**

Avant 1989, il n'existait que peu de textes légaux concernant l'administration publique. Le cadre juridique de l'administration publique était donné par la loi administrative N° 71/1967. Cette loi reste en vigueur, mais elle a été amendée à plusieurs reprises. Même s'il existe un consensus global sur l'idée de la nécessité d'un nouveau texte, le calendrier législatif du gouvernement ne le prévoit pas actuellement.

Depuis la dissolution de la Tchécoslovaquie le 1er janvier 1993, la législation de la République tchèque en matière d'administration publique a connu une évolution légèrement différente de celle de la République slovaque, dont la Constitution a été élaborée à la hâte au cours de l'été 1992, puis adoptée par le Parlement le 1er septembre 1992. Elle a été conçue par des experts du Mouvement pour une Slovaquie démocratique et du Parti de la gauche démocratique. Le Code du travail définit et régit la forme générale des relations entre employeurs et employés, mais ne mentionne pas *expressis verbis* l'administration publique. Il ne se réfère à la Loi sur les salaires que pour la rémunération des agents appartenant à des organismes financés en totalité ou en partie sur fonds publics, catégorie dont les instances de l'administration font évidemment partie.

Le Code du travail donne à tous les agents le droit de participer à la formation. La législation de la République slovaque ne régit pas les obligations des agents. La Loi 232/1992 sur les Collèges publics et la création de l'Académie de police abordent le problème de la formation des fonctionnaires qui ne sont pas astreints à une formation. Cette question est traitée dans le nouveau projet de loi sur l'administration publique.

Depuis le 26 mars 1991, la formation des fonctionnaires obéit aux dispositions de l'ordonnance N° 176 (voir Annexe 4) établissant les conditions d'accès à un poste dans les services de district et de sous-district et précise le niveau d'expertise requis. Certains ministères règlent le problème du niveau de compétence requis pour occuper un poste par le biais d'ordonnances spéciales : N° 163/1992 pour le Ministère de l'Environnement ; 558/1992 pour le Ministère des Affaires sociales, du travail et de la famille, relative aux compétences requises dans l'administration de la protection sociale ; 446/1992 pour le Ministère de l'Intérieur, relative aux qualifications de sapeur-pompier ; 275/1992 pour le Ministère fédéral du Budget, relative aux compétences des contrôleurs ; 220/1992, relative aux qualifications des policiers.

Il n'existe pas de dispositions légales relatives au développement des carrières, mais ce point sera traité dans la Loi sur l'administration publique.

4. Financement

Chaque ministère a son propre budget de formation. En règle générale, la formation à l'échelon de l'administration centrale est entièrement prise en charge par le budget de l'Etat, alors que la formation à l'échelon des collectivités locales est financée en partie par des droits que paient les participants (Certains organismes de formation, publics ou non publics, proposent des formations payantes).

Le budget du Ministère de la Justice peut être pris comme exemple de l'évolution des budgets ministériels de formation dans le temps :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
SK en 000	548	493	585	602	898	1 233
\$US	18 267	16 434	19 500	20 067	29 934	41 100

5. Organismes de formation et statut juridique

L'enseignement de l'administration publique dans les universités

Le Ministère de l'Intérieur a élaboré un dossier relatif à l'enseignement de l'administration publique. Une partie de ce dossier donne une vue d'ensemble sur les formations de premier et de second cycle proposées par les universités aux administrateurs publics. Les programmes d'études sont divisés en programmes utiles et en programmes moins utiles du point de vue de l'administration publique. Le statut juridique de ces programmes est défini par la Loi de 1990 sur l'enseignement supérieur (voir Annexe 5).

Enseignement de l'administration publique dans les ministères

Les ministères organisent des programmes de formation dans leurs propres organismes de formation.(dont la plupart datent d'avant 1989) ou par l'intermédiaire d'établissements publics ou privés. Il n'existe pas à l'heure actuelle de programme de formation systématique pour les hauts fonctionnaires.

Intérieur

Ce ministère forme les administrateurs publics locaux et les cadres des collectivités autonomes. La formation des agents des services régionaux et de district est réglementé par l'ordonnance N° 176/1992 et c'est l'IAP qui la prend en charge. L'ordonnance précise qu'il y a nécessité d'une formation systématique.

L'IAP organise également des cycles de formation longs ou courts à l'intention d'autres secteurs et des collectivités autonomes, qui viennent en complément de la formation dispensée au Ministère de l'Intérieur.

Agriculture

Ce ministère vérifie l'expertise et les compétences de ses agents conformément à l'ordonnance N° 176/1992 par le biais de l'Institut agronomique de Nitra et de l'Institut Zvolen de formation supérieure des agents des eaux et forêts.

Transports, postes et télécommunications

Il n'existe pas d'institut de formation ou de programme d'enseignement spécialisés en dehors de l'enseignement secondaire et universitaire régulier.

Construction et travaux publics

L'enseignement est placé sous la responsabilité directe de l'Institut pour l'éducation et les services de Bratislava, qui propose notamment des cours de langues, d'informatique et de droit.

Économie

Il existe quatre organismes de formation spécialisés : l'Institut du commerce extérieur de Bratislava ; l'Institut du commerce et des voyages de Nitra et de Jelenec ; l'Institut de formation des cadres supérieurs (entreprise d'Etat IBM) de Bratislava ; et l'Institut de préparation et de recyclage professionnels de Bratislava.

Environnement

La formation des agents des services régionaux et de district s'appuie sur l'ordonnance N° 163/1992 , qui définit le niveau requis dans l'administration publique de l'environnement. L'instance responsable est l'Agence slovaque de l'environnement de Banska Bystrica.

Finances

La formation des agents de l'Etat à l'échelon local est assurée par la Direction centrale des impôts (certification des agents fiscaux), le Service central des douanes et le Service central de contrôle financier.

Culture

La formation des agents locaux de l'administration centrale est assurée par l'IAP. Le ministère n'a pas de critères propres établis en ce qui concerne le niveau de formation requis.

Éducation

La formation des agents des services régionaux et de district est assurée par l'IAP. Les autres agents participent à des séminaires organisés par l'Institut pédagogique d'Etat.

Santé

Il existe un système d'enseignement préparatoire pour les médecins, les pharmaciens et les agents de santé. La formation est gérée par l'Institut de formation permanente des agents des services de santé.

Administration et privatisation du patrimoine national

Cette instance organise exclusivement des stages courts pour ses agents.

Travail, affaires sociales et famille

Les agents des Services du travail sont formés au Centre d'enseignement et de reconversion de Povazska Bystrica. La formation des agents locaux responsables des affaires sociales et des agents des instituts de la protection sociale s'appuie sur l'ordonnance N° 558/1992 du Ministère du Travail, des affaires sociales et de la famille. Le processus de formation est préparé et organisé par le Centre de prestations sociales de Poprad et par l'IAP de Bratislava. En collaboration avec la faculté de pédagogie de l'Université Comenius, le ministère assure la formation des travailleurs sociaux dans les services régionaux et de district par le biais d'un cycle de licence et de maîtrise.

Affaires étrangères

La formation qualifiante s'appuie sur un troisième cycle en deux ans mis en place à l'Institut de relations internationales de la Faculté de droit, à l'Université Comenius. Il n'existe pas d'autre programme de formation.

Justice

La formation s'appuie sur la Loi N° 355/1991 concernant les juges et les tribunaux et la Loi N° 80/1992 sur les tribunaux de district. Ce texte définit les obligations du Ministère de la Justice en matière d'administration publique : le ministère doit organiser et gérer la préparation des juristes, des candidats à une fonction judiciaire, des juges de première instance et des juges siégeant dans les instances supérieures. C'est le ministère qui se porte garant du niveau de la formation, laquelle est assurée par l'Institut d'éducation permanente des agents du Ministère de la Justice, section de *Trencianske Teplice*.

Formation à l'intention des collectivités autonomes

L'Association des villes et des communes a créé une Fondation pour la formation au gouvernement autonome, qui a huit centres régionaux. La formation est axée sur :

- les questions économiques et juridiques ;
- la protection sociale ;
- le système fiscal ; la comptabilité ;
- la stratégie de l'entreprise ;
- le développement du tourisme ;
- les questions d'environnement ;
- la gestion publique ;
- le processus de démocratisation.

La formation bénéficie du soutien du Programme Phare et de plusieurs autres donateurs étrangers.

6. Personnel enseignant

Les formateurs sont recrutés en fonction de leur spécialité ; les organismes qui ont une action de formation sont responsables de la sélection de leurs formateurs. C'est ainsi que l'IAP emploie cinq formateurs permanents et 130 intervenants extérieurs venus du Ministère de l'Intérieur, d'autres ministères, d'instances centrales et de l'Université. Les intervenants du Ministère de l'Intérieur ne sont pas rémunérés pour cette formation (on pourrait l'envisager, mais l'Institut considère que ces interventions entrent dans le cadre de leur service), les autres perçoivent 120 SK (\$US 4) par heure. On constate des écarts de rémunération en fonction du statut et du budget de l'établissement : l'Académie Istropolitana ou la *City University* notamment paient environ 200 SK (\$US 6,50) pour une heure de formation. Il s'agit là d'organismes partiellement financés sur fonds publics, qui financent ces formations à partir de subventions diverses. Les organismes privés proposent des rémunérations trois ou quatre fois supérieures. Par comparaison, l'Université accorde 60 SK (\$US 2) par heure à ses intervenants extérieurs, 80 Sk (\$US 2,50) aux maîtres de conférences associés et 100 SK (\$US 3,30) aux professeurs associés.

Les organismes de formation autres que l'IAP ont des intervenants venus de :

- *L'administration publique* : administration centrale, administration locale, instances autonomes.
- *L'université*.
- *Établissements spécialisés* : City University, Bratislava ; ZMOS, Association des villes et des communes ; Fondation pour la formation au gouvernement autonome ; Association des principes du gouvernement autonome ; agences privées.
- *D'organismes étrangers apportant leur soutien* : Programme Phare ; CNFPT, Paris ; dotations, fondations ; accords bilatéraux entre gouvernements.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

Les instances de l'administration centrale réalisent leur propre évaluation des besoins à partir d'une analyse du profil de qualification de leurs agents. Outre la définition des conditions d'accès à un poste dans l'administration publique, les ministères et autres instances centrales élaborent également les critères de mobilité des agents en prenant en compte la pyramide des âges dans l'administration publique, la structure des qualifications des agents, ainsi que leur répartition horizontale et verticale. C'est pendant ce processus d'élaboration des conditions et des critères de mobilité que sont identifiés les besoins de formation.

A cette identification des besoins de formation s'ajoutent des enquêtes parmi les administrateurs réalisées par divers organismes de formation et des consultations avec des experts étrangers du Programme Phare ou d'universités étrangères (Université de Birmingham et de GieBen notamment).

En ce qui concerne le contenu des formations, il convient de faire une référence spéciale aux universités. Leurs enseignements préparent à la fonction publique dans les domaines suivants :

- droit public ;
- économie et finances publiques ;
- économie et planification régionales ;
- administration et gestion publiques ;
- systèmes d'information et de gestion ;
- systèmes de circulation et de communication ;
- géographie et administration publique ;

- éducation des adultes ;
- travail social ;
- pédagogie sociale ;
- culture publique ;
- gestion scolaire ;
- travail social et éducatif ;
- environnement ;
- gestion rurale et agricole ;
- gestion de l'entreprise ;
- administration publique.

Les programmes de l'Université sont en général centrés sur des matières spécialisées. Voici deux sujets abordés dans des cycles d'administration publique : Economie et administration publiques, Université de Matej Bel ; administration publique, Université P.J. Safarika.

L'examen respecte les modes d'enseignement traditionnels, conformément à la Loi sur l'enseignement supérieur. Les contenus éducatifs sont gérés par des départements spécifiques et par le sénat académique des facultés. Les programmes sont accrédités par le Ministère de l'Éducation.

L'Académie Istropolitana, créée en 1990, propose un troisième cycle d'administration publique en deux ans. L'Académie est placée sous l'autorité directe du Ministère de l'Éducation, qui la finance en partie. Ses ressources budgétaires proviennent pour deux tiers de diverses subventions étrangères et pour un tiers (4 200 000 SK, soit \$US 140 000) du Ministère de l'Éducation. Le programme n'est pas accrédité, les étudiants reçoivent une certification. L'Académie coopère étroitement avec l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht et d'autres écoles d'administration publique. Le programme est évalué par les étudiants, les experts étrangers et le marché de l'emploi ; il reflète les équilibres entre l'offre et la demande. Ses bons résultats sont liés à la motivation des étudiants et à l'intérêt des employeurs potentiels (on y recense actuellement 13 enseignants permanents, 29 intervenants slovaques, 46 intervenants étrangers et 3 formateurs étrangers bénéficiant d'un contrat à long terme).

A côté des enseignements universitaires, on trouve nombre d'actions de formation organisées par les ministères et les organismes de formation rattachés (voir Annexe 6 pour le contenu, les groupes cibles et les modalités de formation).

8. Groupes cibles

Du point de vue des groupes cibles, il convient de faire une distinction entre formations obligatoires et formations facultatives. L'IAP propose six formations accréditées aux agents tenus de participer à une formation continue. L'accréditation repose sur une décision de la Commission d'accréditation du Ministère de l'Éducation, qu'il s'agisse de formation qualifiante ou de recyclage. Les groupes cibles sont définis dans la Proposition d'accréditation émanant de l'organisme formateur.

D'autres agents sont astreints à suivre des formations d'experts sanctionnées par un certificat d'aptitude (les groupes cibles sont définis par la loi). Il est demandé une qualification professionnelle de spécialité pour les postes suivants :

- directeur adjoint d'un service de l'administration publique ;
- services de documentation et d'archivage ;
- rapports intercommunaux et actions de coopération ;

- sections juridiques ;
- rationalisation et informatique ;
- statistiques et états ;
- personnel et salaires ;
- gestion des eaux et forêts ;
- agriculture ;
- gestions d'entités financées intégralement ou en partie sur fonds publics ;
- transports ;
- entreprises privées, commerce, tourisme et gestion locale ;
- administration et archives ;
- finances et gestion de fonds ;
- budget et comptabilité ;
- voyages ;
- logement ;
- gestion économique ;
- contrôle ;
- culture ;
- santé ;
- services sociaux ;
- développement régional ;
- défense civile et protection du territoire ;
- services de secrétariat ;
- protection des jeunes, éducation physique et sport.

Pour les agents participant de leur propre initiative à des formations en cours d'emploi dont les groupes cibles sont définis par l'employeur, se reporter à l'Annexe 6.

9. Modalités de la formation

Les enseignements accrédités ou débouchant sur une certification sont des formations longues sous forme de formation continue organisées en modules ; l'accès est fonction du niveau de formation antérieur. On distingue les formations à destination des cadres supérieurs, des cadres moyens et du personnel. Il n'existe pas à l'heure actuelle de formation préalable à l'embauche. On considère que l'effort de formation doit être permanent ; les niveaux de qualification sont définis par la loi. La plupart des formations sont des formations courtes d'un ou deux jours, avec cours ou séminaires, et ne débouchent pas sur une certification (voir Annexe 6).

10. Élaboration des programmes de formation

Les programmes de formation reflètent le processus de réforme du secteur public (voir Annexe 5). Les programmes sont généralement élaborés en collaboration avec des experts étrangers, des universitaires, des groupes cibles et des ministères. Le niveau d'expertise et la certification sont définis par les lois, les ordonnances et les arrêtés ministériels.

La procédure relative aux formations accréditées est définie par ordonnance : ce sont les organismes de formation qui doivent présenter un projet (incluant le programme, les formateurs, le mode de formation,

les groupes cibles, le budget et l'équipement technique) ; la Commission d'accréditation nomme deux arbitres/observateurs et procède à la sélection en se fondant sur leur avis.

La situation est plus complexe pour les organismes privés. Certaines branches de l'administration publique refusent les programmes privés, parfois pour des raisons d'intérêt collectif, parfois pour des questions de tarifs. En cas de financement extérieur (Phare, etc.), les organismes de formation sont mis en concurrence. Certains organismes de formation publics (semi-budgétisés) se comportent en offreurs privés, mais leurs tarifs restent souvent inférieurs.

11. Évaluation

Il est généralement demandé à chacun des participants de rédiger une évaluation du cours, et parfois du formateur. L'élément majeur d'évaluation est le retour d'information sur les cours proposés. Les organismes réalisent en permanence des enquêtes et des études de marché au sein des groupes cibles. Les résultats sont souvent fonction de l'équilibre entre l'offre et la demande.

Il existe quelques variations dans la procédure d'évaluation :

- Enseignements obligatoires sanctionnés par une attestation ou une certification. Les pouvoirs publics ont recensé 26 postes dont l'accès est subordonné à un examen correspondant au niveau de compétence requis, examen qui comporte une partie générale et une partie plus spécialisée. L'évaluation et la validation sont confiées à des organismes ministériels, des ministères et des experts.
- Actions de formation d'initiative personnelle, avec ou sans certification. Ce sont les participants eux-mêmes qui jugent la valeur de la formation, lorsque celle-ci est susceptible d'entraîner une augmentation de salaire ou une promotion. La valeur de la formation est également liée à la notoriété de l'organisme formateur ; elle peut aussi se fonder sur une convention officielle avec l'employeur qui doit signer la demande de participation et acquitter les droits. L'investissement financier signale une évaluation positive de la formation.

12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

En décembre 1995, le Ministère de l'Intérieur a présenté sa stratégie en matière de formation à l'administration publique ; celle-ci vise essentiellement à former systématiquement les administrateurs publics et à améliorer leurs qualifications.

Les groupes cibles sont les suivants :

- hauts fonctionnaires, experts et administrateurs de l'administration centrale et des autres instances centrales ;
- responsables d'instances publiques à l'échelon local ;
- hauts responsables, experts et autres administrateurs de l'administration publique locale (générale ou spécialisée) ;
- certains hauts responsables ou administrateurs de divers organismes administratifs mis en place par les instances centrales ou locales de l'administration ;
- hauts responsables, experts et administrateurs chargés de la gestion économique d'instances administratives locales ou régionales ;
- maires ;

- élus des assemblées locales.

Le mode de formation envisagé inclut la formation de pré-emploi et la formation en cours d'emploi. La formation initiale est organisée par le biais de l'enseignement secondaire et supérieur. La formation en cours d'emploi revêtira trois formes :

- adaptation ;
- qualification spécialisée ;
- formation liée au poste.

Il y aura formation pour atteindre le niveau requis pour l'admission et de la préparation à l'emploi, avec une composante théorique et une composante pratique. La formation spécialisée correspond à la première certification d'aptitude, la formation liée au poste à la deuxième certification d'aptitude. La formation continue comprendra le recyclage, l'innovation et la formation complémentaire.

La coopération internationale est un élément important de cette stratégie. Elle s'appuiera sur :

- des accords bilatéraux entre instances centrales ou autonomes locales de l'administration et des partenaires étrangers ;
- la coopération avec des établissements d'enseignement appartenant au réseau européen d'instituts d'administration publique représentés au Conseil de l'Europe ;
- des programmes internationaux soutenant la réforme de l'administration publique.

13. Repérage des problèmes relatifs à la formation

Cette stratégie s'est élaborée en tenant compte des lacunes suivantes relevées dans le domaine de la formation à l'administration publique :

- une structure des qualifications inadéquate ;
- un manque de stabilité dans l'emploi liée à un niveau de qualification mal adapté ;
- une absence de travail de réflexion ;
- un manque de motivation chez les agents de l'administration publique ;
- un manque de coordination des actions de formation actuelles ;
- des ressources financières limitées ;
- l'absence de contacts avec les principes de fonctionnement du marché.

Les points névralgiques d'un système de formation sont la qualité des formateurs et les capacités de formation. La pénurie de formateurs qualifiés se conjugue avec la difficulté de motiver et de spécialiser des formateurs ayant les compétences nécessaires pour intervenir dans l'administration publique. Il convient de lancer des programmes spéciaux de formation des formateurs et de trouver un mécanisme permettant de les inciter à accepter un emploi permanent. Phare et SIGMA pourraient jouer un rôle très utile pour venir à bout de cette tâche.

14. Conclusions

Plusieurs facteurs limitent le rôle et le statut de la formation à l'administration publique.

Facteurs sociaux

- Il faut rebâtir l'ensemble de l'administration publique ;
- A administration nouvelle, tâches et compétences nouvelles ;
- Séparation entre l'administration centrale et les instances autonomes ;
- Pénurie de ressources financières (y compris dans le système éducatif).

Facteurs liés à la formation

- Structure de qualification défavorable (un quart seulement des administrateurs locaux ont reçu une formation supérieure) ;
- Manque de coordination dans les actions d'enseignement et de formation (cette coordination débutera en 1997 par le biais de l'IAP et de l'Office gouvernemental) ;
- Absence de cadre juridique pour une action coordonnée et complexe d'enseignement et de formation en matière d'administration publique ;
- Statut de l'administrateur public.

Facteurs liés à la formation interne

- absence de formation pour le sommet de la hiérarchie ;
- absence de formation de pré-emploi ;
- une organisation de la formation interne par départements ministériels qui privilégie les compétences techniques (langues, informatique, interprétation des nouvelles lois) plutôt que l'expertise ;
- absence de coopération entre les ministères et entre leurs organismes ;
- pénurie de formateurs et de spécialistes ;
- système d'évaluation de la formation qui n'est pas encore pleinement développé.

Sources :

Stefan German : *Organisation and Main Competences of the Government and Central Organs of State Administration*, Institut d'Administration Publique, Bratislava, 1995.

Erika Kucerová : *Organisation and Competency of Local State Administration Organs*, Institut d'Administration Publique, Bratislava, 1995.

Ministère de l'Intérieur : *Education Conceptualisation in Public Administration*, Bratislava, décembre 1995.

Institut d'Administration Publique : Programme des études, ON N° 6, 1996.

Institut d'Administration Publique : Programme des activités pédagogiques, Bratislava, 1995.

IMB, Institut pour la formation des cadres supérieurs : Programme 1995.

Institut pour la préparation professionnelle et le recyclage : Programme des séminaires, 1996.

Elena Blazickova, Chef de Département pour la gestion et la formation du personnel, Ministère des Finances : Information sur la gestion, les programmes éducatifs et la formation du personnel au Ministère des Finances et activités de formation internationales au cours de la période 1993-1995.

P. Horsky, Ministère de la Construction et des travaux publics : Entretien.

Institut pour l'Éducation et les services : Programme des activités de formation, 1996.

V. Balázova, Ministère de la Justice ; entretien, mars 1996.

B. Luknár, Chef du Département de la gestion et de la formation du personnel, Ministère de l'Environnement : Information sur les activités du Ministère de l'Environnement en matière de formation, Bratislava, 1995.

M. Klímová, Directeur du Personnel, Ministère des Affaires étrangères : Informations sur la formation complémentaire du personnel au Ministère des Affaires étrangères., mars 1996.

Z. Dianová, Directeur du Département des relations internationales, Ministère des Transports, des postes et des télécommunications : Informations, mars 1996.

Ministère de la Justice : Informations sur le système de formation des employés des tribunaux de la République slovaque, Bratislava, juillet 1995.

Ministère de la Justice : Informations sur le système de formation des employés des tribunaux, documentation interne du Ministère, Bratislava, août 1995.

S. Prokes, Ministère de l'Agriculture, Département de la gestion et de la formation du personnel : La formation des employés du Ministère et des organisations agricoles, Bratislava, mars 1996.

P. Roth, Directeur du Personnel et des questions sociales, Ministère du Travail, des affaires sociales et de la famille : Informations sur la formation, mars 1996.

J. Sauer, Directeur de la gestion du personnel, Ministère de l'Économie.

ANNEXE 1. DISTRIBUTION DES AGENTS DE L'ETAT

Agents de l'Etat en milliers — Total		
1992	1993	1994
1 995	1 991	1 995

Agents de l'Etat par secteur			
	1992	1993	1994
Agriculture et pêche	246	209	183
Industrie	576	547	517
Construction	128	106	93
Commerce en gros et détail	101	88	78
Hôtellerie, restauration	13	21	11
Transports, télécommunications	85	141	36
Banque, assurance, médiation financière	15	20	25
Autres prestations à l'entreprise, recherche	77	69	62
Administration publique et défense	59	77	71
Éducation	184	169	172
Santé et travail social	126	128	127
Autres prestations sociales	36	39	40
Taux de chômage (%)	10,4	14,4	14,8

ANNEXE 2. STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Instances consultatives nationales :

- Conseil législatif ;
- Conseil national de l'administration publique ;
- Conseil de la transformation (sans titulaires pour le moment) ;
- Conseil national pour l'adhésion de la République Slovaque à l'UE ;
- Conseil national des médias ;
- Conseil national des nationalités ;
- Comité de coordination des soins de santé pour les moins favorisés ;
- Conseil de coordination de l'aide sanitaire ;
- Conseil national de promotion des exportations ;
- Commission ministérielle de la toxicomanie et de la lutte anti-drogue.

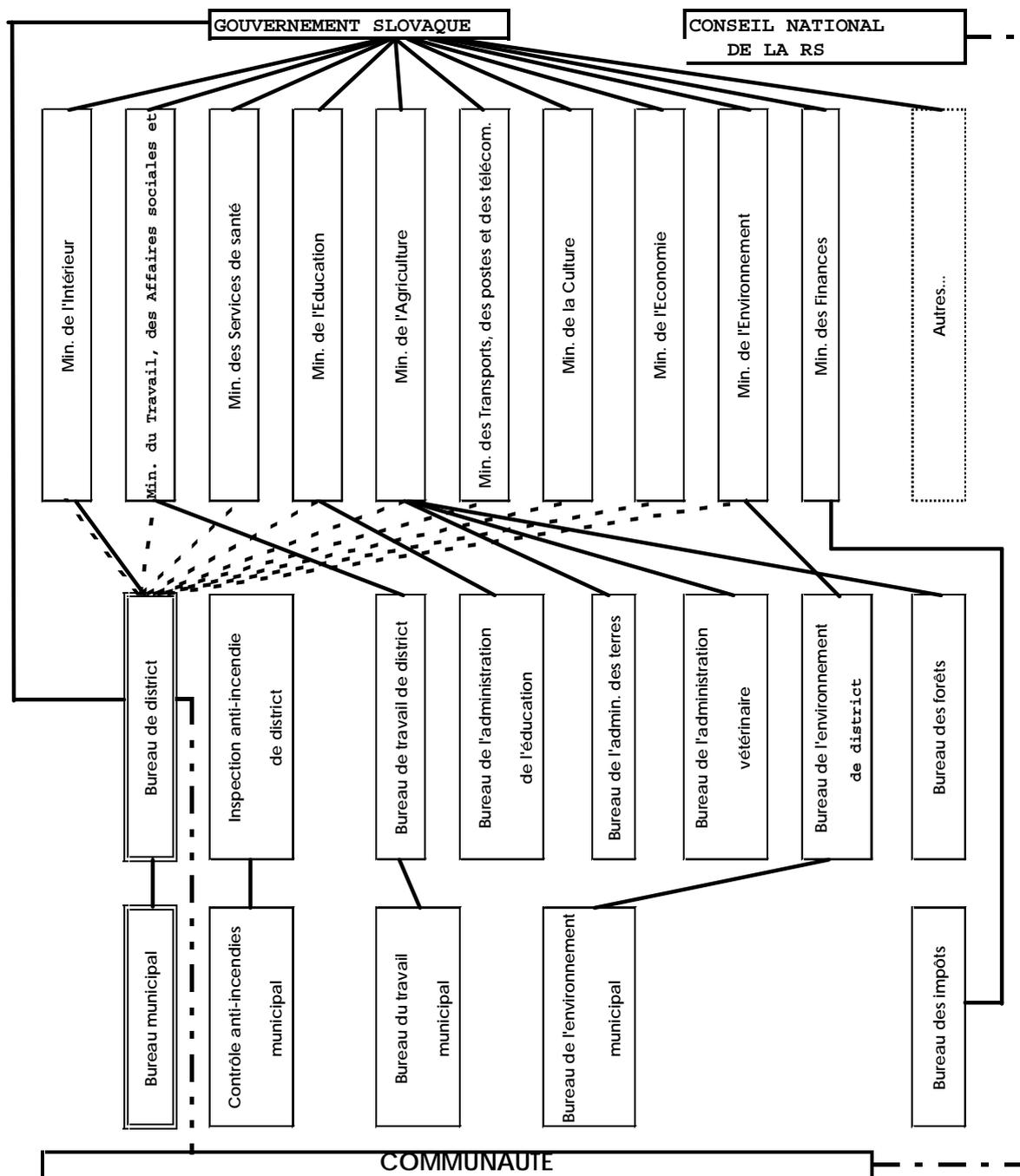
En vertu de la Loi parlementaire de la RS N° 347/1990, il existe 15 ministères :

- Travail, affaires sociales et famille ;
- Agriculture ;
- Transports, Postes et Télécommunications ;
- Bâtiments et travaux publics ;
- Economie ;
- Environnement ;
- Finances ;
- Culture ;
- Education ;
- Services de santé ;
- Intérieur ;
- Affaires extérieures ;
- Justice ;
- Défense.

Instances de l'administration centrale :

- Office du gouvernement ;
- Office de la statistique ;
- Commissariat atomique ;
- Services géodésiques, cartographiques et cadastraux ;
- Service anti-monopole ;
- Service des normes, de la métrologie et des essais ;
- Office de la propriété industrielle ;
- Administration des richesses naturelles ;
- Service de la sécurité au travail ;
- Service de la stratégie du développement social, scientifique et technologique.

ANNEXE 3. STRUCTURE SIMPLIFIÉE DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT



- contrôle direct
- · · · · contrôle méthodique des performances des services de l'Etat
- - - - - recours contre les décisions des municipalités en matière administrative
- · - · - annulations des réglementations municipales irrégulières

ANNEXE 4. DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 176

AMENDEMENT

Sujets de l'examen de qualification professionnelle spécialisée

I. Les sujets à préparer pour l'examen d'accès aux fonctions exigeant une qualification professionnelle spécialisée (§ 1) comprennent :

Connaissance de :

- l'organisation ; compétences en matière d'administration publique locale et régionale ;
- la gestion des collectivités autonomes ;
- les divisions régionales et juridiques ;
- l'organisation et les grandes attributions du gouvernement et des instances centrales ;
- contenu de la Constitution.

Applications concrètes de la procédure officielle en matière de :

- adjudication administrative ;
- utilisation de l'informatique.

Maîtrise du langage administratif.

II. Les qualifications professionnelles exigées dans certains postes comportent une bonne connaissance théorique et pratique des procédures administratives :

1. Directeur adjoint d'un service public :

- réglementation relative au budget ;
- droit du travail ;
- Code civil et Code économique (Code commercial) ;
- réglementation des procédures et méthodes de contrôle dans l'administration publique.

2. Gestion des archives :

- réglementation de l'archivage, service documentation, et traitement avant archivage ;
- réglementation salariale ;
- méthodes statistiques de base ;
- système d'information de l'administration publique.

3. *Rapports avec les collectivités locales et actions de coopération :*

- loi électorale relative aux collectivités autonomes ;
- réglementation relative au droit de propriété communal.

4. *Services juridiques :*

- certaines sections du droit administratif, civil, économique (droit des affaires), financier et du travail.

5. *Rationalisation et informatique :*

- théories de la gestion et organisation du travail ;
- programmation ;
- conception and fonctionnement du système d'information automatisé de l'administration publique.

6. *Statistique et états :*

- méthodes statistiques ;
- dispositif juridique relatif aux statistiques ;
- programmation ;
- organisation de l'administration régionale et locale.

7. *Personnel et salaires :*

- certaines sections du droit du travail ;
- réglementation salariale pertinente.

8. *Gestion des eaux et forêts :*

- dispositif légal relatif à la forêt, gestion de la forêt, gestion de l'eau et de la chasse, conservation de la forêt et des terres, conservation et utilisation des ressources naturelles, planification et construction locales, préservation de la nature, maintenance économique des forêts, enregistrement des biens immobiliers, cadastre, biologie animale, amélioration des domaines de chasse, armes et munitions, gestion de la forêt et de l'eau, protection contre les inondations.

9. *Agriculture :*

- réglementation relative aux terres et à leur gestion, à la cession des terres, à la préservation du patrimoine rural, enregistrement des biens immobiliers, cadastre, bonification des terres, gestion technico-économique des terres, préservation des espaces naturels, pêche, recherche et travail géologiques, gestion des exploitations privées.

10. *Administration des organismes budgétisés et non budgétisés :*

- réglementation relative au budget ;
- réglementation relative à la privatisation “à petite échelle” ou “à grande échelle” ;
- droit économique (droit commercial)

11. *Transports :*

- réglementation relative à l'aménagement du territoire ;
- réglementation relative aux transports et à la gestion de la circulation.

12. *Entreprises privées individuelles, commerce , tourisme et gestion locale :*

- certaines sections du Code civil ;
- réglementation relative la propriété immobilière, la location et la sous-location des résidences secondaires ;
- réglementation relative à la privatisation “à petite échelle” ou “à grande échelle” ;
- réglementation relative au commerce intérieur, à l'industrie hôtelière, la reprivatisation d'unités existantes, le commerce, la manufacture, les sols (lois relatives à la restitution) et les prix.

13. *Administration et enregistrement :*

- à partir de la réglementation, fixer le mode d'élection des assemblées et collectivités locales, l'élection des juges de district, le vote des procédures municipales, garantir le droit de réunion et d'assemblée, services de l'enregistrement, administration de l'enregistrement, lois familiales, utilisation et modification prénoms et patronymes, authentification des signatures et copies, problèmes de droits civils, remise de documents à l'étranger, déclarations de résidence et enregistrement de ces déclarations, réclamations individuelles.

14. *Finances et gestion de biens :*

- réglementation relative au droit de propriété et aux prix ;
- lois relatives à la gestion et à la cession du patrimoine communal ;
- réglementation relative au budget et à la gestion du budget ;
- comptabilité ;
- réglementation relative à la privatisation “à petite échelle” ou “à grande échelle”.

15. *Budget et comptabilité :*

- réglementation relative au droit de propriété ;
- réglementation relative à l'établissement et à la gestion du budget ;
- réglementation fiscale ;
- réglementation relative aux bordereaux d'enregistrement ;
- comptabilité.

16. *Voyages :*

- réglementation relative aux voyages ;
- réglementation relative à l'occupation des sols ;
- réglementation relative à la protection de la nature.

17. *Logement :*

- réglementation relative au logement, à la propriété individuelle des appartements, à la location et à la sous-locations de résidences secondaires ;

- lois de restitution ;
- réglementation relative aux entreprises privées.

18. *Gestion économique :*

- réglementation relative au droit de propriété communal ;
- comptabilité ;
- réglementation relative à l'établissement et à la gestion du budget.

19. *Contrôle :*

- textes précisant les domaines d'intervention, méthodologie, gestion du budget, gestion du patrimoine public comptabilité, privatisation et dénationalisation, entreprises publiques, consommation publique, prix, méthodes statistiques et informatique, droit administratif, financier, économique, commercial et du travail, gestion du patrimoine communal, taxes, environnement, pétitions et plaintes.

20. *Culture :*

- réglementation relative à la préservation du patrimoine culturel national, aux musées et aux galeries ;
- réglementation relative aux médias et aux médias de masse ;
- réglementation relative aux soins de santé, au contrôle sanitaire et aux indemnités ;
- réglementation relative aux entreprises culturelles nationale et aux crédits publics pour la culture.

21. *Santé :*

- réglementation relative à la politique nationale de santé ;
- structure et gestion des soins de santé ;
- réglementation relative aux soins , au contrôle sanitaire public et aux indemnités ;
- règlements d'hygiène.

22. *Prestations sociales :*

- règlement de la Sécurité sociale ;
- certaines sections du Code civil, loi sur les procédures civiles, et réglementation relative à l'emploi ;
- contenu des conventions collectives entre syndicats, employeur et gouvernement.

23. *Développement régional :*

- règles et méthodes de planification et de réalisation du développement régional et élaboration de projets à long terme ;
- dispositions juridiques et financières relatives à la planification régionale ;
- méthodes de travail et information socio-économique ;
- réglementation relative à l'environnement.

24. *Défense civile et mobilisation :*

- réglementation relative à la défense et à la défense civile.

25. *Direction d'un service public :*

- théorie de la gestion, organisation du travail et de l'archivage ;
- tâches administratives ;
- programmation.

26. *Protection infantile, éducation physique et sport :*

- réglementation relative à la protection des enfants et des jeunes ;
- réglementation relative à l'éducation physique. Compétences professionnelles particulières requises pour accéder à un poste dans les services de comté et de district.

ANNEXE 5. L'ENSEIGNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE À L'UNIVERSITÉ

Université	Programmes ciblés (Licence, maîtrise)			Programmes partiellement ciblés
	Licence	Maîtrise	Cours	
Comenius	12	4		plusieurs
Trnava	2	2		3
Agriculture/Nitra		2		plusieurs
Économique/Bratislava	1		3	plusieurs
Matej Bel/ Banská Bystrica	1	2	1	plusieurs
Technique/Kosice	1	1		plusieurs
Pédagogique/Nitra	2	2		
Technique/Zvolen				2
Transports, télécom./Zilina	1	3	1	1
P.J.Safarik/Kosice		3		
<i>Certains cycles de maîtrise débouchent sur des études doctorales.</i>				

ANNEXE 6. FORMATION ORGANISÉE PAR DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Ministère de l'Intérieur

Académie de police de la République slovaque (créée en 1992)

Contenu : Enseignement universitaire et connaissances scientifique des services de sécurité. Thèmes d'enseignement proposés in : police de la circulation ; police en uniforme ; protection des personnes et des biens ; police aux frontières ; police de l'immigration ; police criminelle ; défense civile, lutte contre l'incendie , services de la sécurité civile avec options spécialisées : défense civile, services publics ou lutte contre l'incendie.

Groupes cibles : Seuls certains candidats peuvent postuler à une inscription à l'école du Ministère de l'Intérieur qui prépare à l'Académie de police : le candidat doit être déjà employé par le Ministère de l'Intérieur ou un service de sécurité ; il doit être titulaire d'une formation secondaire attestée par la réussite à l'examen de fin d'études et avoir obtenu un diplôme de l'Ecole spéciale de police ; avoir acquis une expérience professionnelle d'au moins deux ans dans un service de la police ; avoir réussi à l'examen d'entrée, satisfaire aux conditions de santé exigées des agents de la police et des services de sécurité. L'examen d'entrée comporte une épreuve de connaissances générales, une épreuve de langues, un test psychologique et un examen physique.

Mode de formation : L'Académie propose un enseignement du niveau de la licence et de la maîtrise de l'Université et une formation continue. Il s'agit d'un cycle universitaire complet (maîtrise) ou d'un enseignement s'intégrant dans un programme universitaire (licence). Les étudiants peuvent être inscrits à temps plein ou à temps partiel.

Institut d'Administration Publique

Il existe trois filières de formation :

1. *Cours accrédités par le Ministère de l'Éducation réservés aux agents de l'administration centrale et des collectivités autonomes. La sélection se fait en fonction de la position sociale des candidats et de l'ordre d'arrivée de leur dossier. Ces cours sont obligatoires pour certaines catégories et sanctionnés par un examen final. Il existe deux types d'enseignement :*

1.1. *Formation de documentaliste en deux ans :*

Contenu : Introduction aux services de documentation, histoire de l'a administration, services de documentation, analyse et utilisation des archives, langage administratif, législation de l'administration publique.

Groupes cibles : Agents des services de l'enregistrement au niveau de la région et du district.

Mode de formation : Formation en cours d'emploi, 300 heures en modules de 8 semaines, avec examen final. Cet enseignement obligatoire est élaboré en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur.

1.2. *Cours thématique sur les fondements du contrôle* :

Contenu : Systèmes de contrôle : Loi sur le contrôle public ; réglementation du contrôle ; contrôle externe et interne ; administration centrale et développement régional ; droit commercial ; l'entreprise ; le système fiscal ; réglementation relative au budget ; réglementation relative aux prix, protection du consommateur ; contraventions ; contrôle des collectivités autonomes ; protection sociale ; application du contrôle ; coopération avec les tribunaux ; aspects psychologiques du contrôle ; culture de la langue écrite et parlée.

Groupes cibles : Agents de contrôle de l'administration centrale, agents des instances administratives locales, inspecteurs des villes et communes.

Mode de formation : En cours d'emploi, 83 heures par modules de 2 semaines. Les services du gouvernement de la RS cautionnent cette formation en collaboration avec l'Office suprême de contrôle, le Ministère des Finances et le Ministère de l'Intérieur. Formation obligatoire pour tous les groupes cibles. Examen final écrit et oral.

Droits d'inscription : 1 200 SK (\$US 40).

2. *Cours de spécialité, avec certification, participation sur la base du volontariat* :

2.1. *Méthodes et techniques de contrôle* :

Le *contenu* est fonction des demandes de l'administration centrale et du Ministère des Finances.

Groupes cibles : Agents de contrôle des ministères et autres instances centrales ; agents de l'Etat à l'échelon local et agents des collectivités autonomes. Les candidats doivent avoir suivi le cours de base.

Mode de formation : Cours de 29 heures en 4 jours, avec certification. Formulation dispensée sous l'autorité de l'Office du gouvernement, de l'Office suprême de contrôle, du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur. Droits : 510 SK (\$US 17).

2.2. *Formation à l'optimisation de la communication* :

Contenu : Connaissance de soi, techniques d'assertion et de relaxation.

Groupes cibles : agents des services de district et de région.

Mode de formation : En cours d'emploi, 2 modules de 6 jours , avec certification. Formation placée sous l'autorité de la Faculté de pédagogie, Université Comenius, Centre des prestations pédagogiques.

3. *Formation et séminaires qualifiants, formation à court terme sans certification, à partir des demandes exprimées par les ministères et les candidats potentiels* :

Contenu : Enseignement de spécialité en fonction des besoins des différents secteurs avec le système juridique en tant que base de la diplomatie-communication-négociation ; gestion ; marketing personnel ; activités et performances dans différentes branches ; organisation ; ressources humaines ; compétences ; comptabilité et finance ; interprétation de différents textes de loi.

Groupes cibles : Agents des services de région et de district : principes : sections du personnel ; comptables ; départements de la protection du patrimoine architectural et urbain ; services de la protection du consommateur ; services sociaux ; travailleurs sociaux ; services des routes ; services de documentation ; développement régional ; programme public ; sections traitant des entreprises ; services économiques ; services de la communication avec les collectivités locales ; départements juridiques ; sections d'enregistrement et agents des collectivités autonomes.

Modalités de formation : Formations courtes en cours d'emploi, deux à trois jours, contrôlée par divers ministères selon le sujet. Ces formations sont proposées après une consultation avec les ministères ou à partir de leurs propres enquêtes sur la demande.

Ministère de l'Économie

Institut du commerce extérieur (ICE)

L'IFE est un organisme partiellement financé sur fonds publics, qui a vingt ans d'expérience en matière de formation. Il propose actuellement :

Une formation permanente au marketing international :

Contenu : Financement des exportations ; comptabilité et contrôle ; économie des exportations ; stratégie de l'exportation internationale ; droit économique international ; organisation technique et financière des exportations ; logistique internationale ; gestion de projet international.

Groupes cibles : Agents en poste dans un organisme international, agents du service diplomatique, agents du secteur privé.

Mode de formation : Onze modules indépendants, avec possibilité de suivre tout ou partie du cours. L'*Export-Akademie* du Bade-Württemberg, Reutlingen, supervise cette formation qui bénéficie d'une aide du gouvernement allemand. Chaque module est sanctionné par un examen écrit, suivi de certification. Le fait de réussir plusieurs modules permet éventuellement d'obtenir une qualification pour un poste international.

Des stages courts :

a. Protocole diplomatique :

Groupes cibles : Agents du service diplomatique, cadres supérieurs et experts des ministères.

Mode de formation : Stage de cinq jours mis sur pied en collaboration avec l'entreprise privée HOSTESSE INT Bratislava, droits d'inscription de 6 600 SK (\$US 220) couvrant le matériel pédagogique, l'hébergement et les repas.

b. Exportations et importations :

Groupes cibles : Agents d'organismes publics ou privés de commerce international, agents d'import-export, employés de banque.

Mode de formation : Cours de six jours en collaboration avec un formateur de l'Université d'économie, droits d'inscription de 6 300 SK (\$US 210).

c. *Marketing International* :

Groupes cibles : Agents des services de marketing, chefs d'entreprise.

Mode de formation : Stage de trois jours en collaboration avec un formateur de l'Université d'économie, droits d'inscription de 3 300 SK (\$US 110).

Institut IBM de formation des hauts responsables

Groupes cibles : Cadres du secteur public et privé.

Mode de formation : Formations courtes, avec 4 sections : langues vivantes, PC, gestion, PME. Stage payant. La formation est parfois liée à un stage à l'étranger. IMB offre également une prestation de conseil. Formations sanctionnées par une certification.

Institut pour la formation et la reconversion professionnelles

Il s'agit pour l'essentiel de séminaires organisés en collaboration avec le Ministère de l'Économie et axés sur la gestion moderne et le développement des ressources humaines. Les agents — chefs d'équipe — participants obtiennent la qualification de gestionnaires de niveau I. D'autres séminaires sont axés sur la gestion du personnel. Pas de certification officielle. Droits d'inscription : 2 093 SK (\$US 70).

Ministère des Finances

Groupes cibles : Agents du Ministère des Finances.

Mode de formation :

a. *Formation interne* :

Le Ministère des Finances propose 9 formules :

- adaptation et tests : examen d'entrée obligatoire au moment de l'entrée en fonction. En 1995, 112 agents nouvellement recrutés ont passé cet examen ;
- cours d'informatique (en 1995, 37 cours avec 303 participants) ;
- enseignements de deuxième cycle et enseignements longs (mathématiques et assurances, douanes — 5 participants) ;
- éducation permanente (marketing international, 21 jours, 1 participant) ;
- enseignements courts (9 cours pour experts) ;
- séminaires (22 séminaires spécialisés pour 146 participants) ;
- conférences ;
- stages dans un ministère. (En vertu de l'ordonnance N° 506/1995, 20 diplômés de l'Université ont droit à un stage au Ministère des Finances). Les stagiaires sont régulièrement évalués. Cette évaluation sert de base pour un recrutement éventuel à divers postes dans les ministères ; et
- stages spécialisés pour étudiants des universités et de l'enseignement secondaire (des étudiants de l'Académie de commerce , de la Faculté de droit, de l'Université d'économie et de l'Academia Istitopolitana se familiarisent avec le travail concret au sein Ministère des Finances).

b. *Formation internationale :*

- OCDE : centres multilatéraux de formation fiscale à Vienne, Budapest, Copenhague et Ankara. Depuis 1993, 109 agents de ministères ont pris part à des ateliers à Vienne, sur plus de 586 jours ; à Ankara : 2 agents, 10 jours pour 2 cours ; à Budapest : 118 agents, 465 jours dans divers ateliers ; à Copenhague : 6 agents, 60 jours ; et à Paris : 23 agents, 53 jours. Au total, l'OCDE a subventionné 51 cours pour 258 agents du Ministère des Finances ; et
- stages et cours (subventionnés par le *Know-How Fund* britannique, l'OCDE, le FMI, l'IEAP de Maastricht et l'A.D.E.T.E.F de Paris pour 27 agents).

Ministère de la Construction et des travaux publics

L'Institut de formation et de services réagit aux demandes de ce ministère ; il organise ses formations avec la Direction de l'architecture et du développement régional, la Direction de la gestion économique et la Direction des techniques, de la technologie, de la mécanisation et de l'actualisation de la construction.

Groupes cibles : Cadres supérieurs et moyens, autres agents des ministères ; experts d'Europe centrale, d'Europe orientale et d'Europe occidentale ; agents de l'administration centrale, agents locaux de l'Etat et des collectivités autonomes ; employés de banque, de sociétés immobilières ; employés d'aéroports ; experts de sociétés d'assurance sociale, d'entreprises de construction ; cadres supérieurs d'entreprise ; agents commerciaux et de marketing ; secrétaires.

Mode de formation : En cours d'emploi, pas de formation ou d'examen préalables. Cette formation est sanctionnée par une attestation de qualification pour certains postes. Cette formation est financée sur fonds publics (à hauteur de 100 000 SK l'an, et de 900 000 SK cette année).

Les directions organisent des ateliers, séminaires et formations longues (deux semestres) avec certification ; et des formations courtes. L'Institut a compétence pour décerner une attestation de qualification pour plusieurs métiers du bâtiment. Les cours sont répartis en fonction des groupes cibles et l'on tient de l'information en retour provenant des directions.

Ministère de la Justice

Institut de formation continue des agents, section de Trencianske Teplice du Ministère de la Justice

Contenu : Le Ministère de la Justice a mis en place dans cette antenne un système complet de formation avec 8 filières principales :

1. qualification, préparation, and formation des candidats à des fonctions judiciaires ou au poste de juge de première instance ;
2. formation supérieure d'assesseurs judiciaires ;
3. formation complémentaire à des tâches administratives ou d'expertise ;
4. formation à des postes d'encadrement ;
5. amélioration des compétences de spécialité pour les juges et le personnel judiciaire ;
6. conférences, ateliers, séminaires ;
7. formation d'intervenants auprès du personnel ; et
8. cours de langues.

Groupes cibles : juristes, candidats à la fonction judiciaire, juges de première instance, juges de grande instance et juges adjoints, personnels des tribunaux.

Mode de formation : Le niveau est fonction de la formation et du rang hiérarchique. On distingue entre les postes à responsabilité, l'encadrement moyen et le personnel. L'éducation est considérée comme permanente, les niveaux sont définis conformément à la loi. La sélection se fait à l'aide d'examens psychologiques et de spécialité. La formation comporte une partie théorique et une partie pratique. L'enseignement est organisé de manière séquentielle, des postes subalternes jusqu'au sommet de la hiérarchie ; un examen obligatoire est prévu pour chaque niveau. Cette formation est cohérente du point de vue interne et comporte trois niveaux : cours d'adaptation, cours de spécialisation et étude de poste. Il est prévu plusieurs formules : formations longues (en quatre ans, avec des modules de 3 à 8 semaines par an) ; formations courtes : ateliers, consultations, journées d'information, bourses ; formations en cours d'emploi et congés formation.

Ministère de l'Agriculture

Institut agronomique

Créé en 1995, cet institut a organisé 103 actions de formation touchant 4 203 participants. Les coûts sont pris en charge par l'organisme qui commandite la formation.

Groupes cibles : Agents d'organismes agronomiques d'Etat ou privés et maraîchers.

Institut de formation supérieure des agents des eaux et forêts

Groupes cibles : Gestionnaires et spécialistes de l'économie des eaux et forêts. On a recensé 52 actions de formation concernant 599 participants.

Mode de formation : Education permanente et formation qualifiante ?

Le Ministère de l'Agriculture participe à la formation organisée par différents établissements. 107 agents ont participé à 67 séminaires courts, 11 à 6 stages courts (axés sur le système juridique, l'économie internationale et le commerce extérieur), ainsi qu'à des cours de langues et d'informatique. Ce sont les responsables des directions ministérielles qui suggèrent le thème.

Les autres ministères proposent des séminaires, des stages à l'étranger, des ateliers des formations sur des problèmes actuels. Les actions sont financées en partie par le programme Phare d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale.

PROFIL DE FORMATION
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La République tchèque est devenue un Etat souverain le 1er janvier 1993, date à laquelle la République fédérale tchèque et slovaque a cessé d'exister et a fait place à deux Etats indépendants, la République tchèque et la République slovaque.

C'est à cette même date qu'est entrée en vigueur la constitution de la République tchèque qui définit la République tchèque comme un Etat souverain, unitaire et démocratique fondé sur l'état de droit et sur le respect des droits et des libertés de la personne humaine. L'autorité de l'Etat s'exerce par le biais des instances du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. Le pouvoir législatif appartient au Parlement, qui se compose de deux chambres : la Chambre des députés (200 députés élus pour quatre ans) et le Sénat (81 sénateurs élus pour six ans). Les premières élections sénatoriales auront lieu en novembre 1996. C'est le Président de la République, élu par le Parlement pour un mandat de cinq ans, qui est le chef de l'Etat. L'instance exécutive suprême est le gouvernement, qui est responsable devant le Parlement. Le pouvoir judiciaire est exercé par des corps indépendants comprenant la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, ainsi que des tribunaux supérieurs, régionaux et de district. Le système judiciaire sera complété par une Cour suprême administrative, qui n'est toutefois pas encore en place.

Le territoire de la République tchèque a une superficie de 78 864 km² ; la population compte 10 336 000 habitants. La majorité des ressortissants sont de nationalité tchèque, morave ou silésienne ; il n'existe pas de groupe minoritaire aux effectifs appréciables et le pays peut donc être considéré comme homogène du point de vue des nationalités.

Le système de l'administration publique comprend une administration centrale et une administration territoriale. Les chiffres que voici donnent une idée de la taille du système : (i) les 16 ministères et les sept autres instances centrales de gouvernement emploient 8 451 personnes ; (ii) les organes décentralisés de l'administration publique au sein des ministères et autres instances centrales de gouvernement, notamment les services financiers, les agences de l'emploi, les services scolaires, les services vétérinaires, etc.. exerçant une compétence spécifique au sein des districts et des régions emploient 114 798 personnes ; (iii) les services de district, instances administratives publiques ayant une compétence de type général, emploient 895 personnes. Ces statistiques valent pour l'année 1995 et font apparaître un effectif total de 138 108 personnes.

Ces chiffres n'incluent pas le personnel de diverses instances à financement budgétisé opérant dans le cadre des ministères, sans exercer d'activité dans le domaine de l'administration publique. Le personnel correspondant regroupe des enseignants, des médecins et autres compétences ne relevant pas de l'administration publique.

Mais les chiffres de l'emploi dans le secteur de l'administration publique devraient également prendre en compte les collaborateurs des autorités locales, qui sont des responsables élus dont les tâches se situent dans le cadre soit de l'administration publique, soit de la gestion autonome, donc des personnels exerçant une fonction au sein des assemblées municipales élues. Il est difficile d'en évaluer précisément le nombre, puisque ces personnels sont au service des autorités territoriales et qu'il n'existe pas d'organisme central chargé de les comptabiliser. Quant au nombre des collaborateurs des assemblées communales et municipales, qui s'élève à 42 000 environ, il est calculable à partir des données statistiques.

Ces quelques explications ont pour objet de donner une idée des effectifs du personnel que le système de formation abordé plus loin est censé couvrir. Le système de formation ne s'adresse pas à l'ensemble du secteur public ; il vise uniquement l'administration publique *stricto sensu*. Cette précision est

indispensable si l'on veut donner des indications chiffrées relativement crédibles, en dépit du fait qu'il n'existe pas d'instance de coordination susceptible de fournir des chiffres précis.

Le système de formation à l'administration publique avant la transition

Lorsqu'on se réfère la période antérieure à novembre 1989, il vaut mieux parler d'administration d'Etat plutôt que d'administration publique, car il n'existait pas alors d'autonomie territoriale au sens démocratique du terme. On trouvait certes des instances élues (appelées 'comités nationaux') au niveau de la commune, du district et de la région, mais il s'agissait d'instances élues de type soviétique, soumises au contrôle d'une autorité politique centrale. Toutes les activités étaient des activités d'administration publique. En outre, il n'existait pas à l'époque de République tchèque indépendante. On avait alors une République socialiste tchécoslovaque qui n'était devenue un Etat fédéral regroupant deux républiques qu'à partir de 1968.

En 1976, il a été créé un système de formation à l'intention du personnel de l'administration d'Etat fédérale, le "Système polyvalent d'éducation et de formation continue des employés de l'administration publique", mis en place à titre expérimental d'abord sur un échantillon de 23 services d'administration d'Etat puis, au cours des deux années suivantes, de deux 'comités nationaux' régionaux. Après l'évaluation de cette phase expérimentale, le système a été progressivement étendu à la majorité des ministères et aux autres instances de l'administration d'Etat fédérale, aux deux républiques fédérées et à l'ensemble des comités nationaux régionaux.

Le travail de coordination, de méthodologie et de conseil lié à l'élaboration et à la mise en place du système avait été confié à l'Institut de l'administration d'Etat, qui a conservé cette fonction jusqu'en 1989. L'Institut préparait des directives méthodologiques pour la mise en place du système d'éducation et de formation, élaborait un matériel pédagogique de référence pour l'insertion des agents nouvellement recrutés dans l'administration d'Etat et vérifiait leur insertion dans l'emploi après la phase d'adaptation. Pour les agents nouvellement recrutés n'ayant pas encore l'expérience de l'administration d'Etat ou n'ayant occupé qu'un seul poste de responsabilité dans leur carrière, le processus d'adaptation était de six mois pour les titulaires d'une formation secondaire et de trois mois pour les titulaires d'une formation supérieure. A la fin du processus d'adaptation, l'agent était convoqué à un entretien (dit "de vérification de la qualification") devant l'instance de l'administration centrale dont il dépendait. Mais il n'existait légalement aucun lien entre cet entretien et le niveau de salaire ou la promotion.

Le système de formation du personnel respectait des plans de formation élaborés à l'époque par la Direction des cadres et du personnel en coopération avec les services de l'éducation. Les plans de formation visant à préparer les agents et à assurer leur formation continue étaient individuels et ils utilisaient les formules existantes de formation professionnelle, y compris notamment une formation politique.

L'Institut d'administration d'Etat et le centre de coordination pour la formation des agents de l'administration d'Etat centrale préparaient également des projets pilotes en matière de formation continue, projets dont ils assuraient parfois eux-mêmes la réalisation. Voici quelques-uns des modalités de formation retenus :

- cours et séminaires de formation à l'intention des nouveaux agents de l'administration d'Etat ;
- cours de formation à des postes de responsabilité ;
- séminaires de recyclage (ou de formation continue) ;
- cycles de quatre semestres d'enseignement par correspondance à l'intention des jeunes employés de valeur pour les préparer à exercer des responsabilités d'encadrement dans l'administration d'Etat ;

- cours et séminaires de spécialisation pour les agents travaillant dans les services du personnel ou à des postes d'éducation ;
- cours et séminaires de formation à l'intention des agents des services juridiques.

Les cours de formation duraient en général une semaine, les séminaires de trois à cinq jours. La formation professionnelle des agents des différents secteurs était assurée par les ministères eux-mêmes ou d'autres instances de l'administration d'Etat centrale, généralement dans leurs propres centres de formation.

2. Objectifs de la formation

Les objectifs de la formation du personnel du service public n'ont pas été officiellement définis. Dans la mesure où il n'existe pas encore de législation spécifique concernant les fonctionnaires, l'instance qui souhaiterait aborder le problème globalement, c'est à dire pour tous les agents ou catégories (cadres, agents administratifs, employés, etc..) de l'administration publique ne disposerait pas de la base légale nécessaire. Il n'existe pas d'instance de ce type dans le système d'administration publique de la République tchèque.

Depuis 1990, les actions de formation sont de type ponctuel, sans aucun caractère systématique, et ne font que répondre aux besoins qui se manifestent. La réforme de l'administration publique a donc visé dans un premier temps l'autonomie territoriale et l'administration des collectivités territoriales (donc la mise en place de collectivités autonomes et d'instances de district), et les premières actions de formation coordonnées se sont donc situées à ce niveau (qui existait déjà sous l'Etat fédéral). Dès 1991, le Ministère de l'Intérieur de la République tchèque a émis une directive concernant les qualifications professionnelles des agents des services du district et de la commune, et leur évaluation (voir 'Cadre légal' ci-dessous). L'Institut de l'administration locale au sein du Ministère de l'Intérieur est l'organe central qui organise les examens et la formation qui les précède.

Il n'existe pas de système similaire à l'échelon de l'administration centrale de l'Etat. La formation du personnel des ministères et autres instances centrales de l'administration n'est pas coordonnée ; elle se fait de manière linéaire dans le cadre des secteurs individuels. Depuis 1990, la formation est centrée sur les nouvelles dispositions législatives. L'importante refonte du système juridique à laquelle a procédé la République tchèque depuis 1989 exigeait une action de formation visant littéralement des milliers d'agents (les statistiques précises ne sont pas disponibles).

La formation continue est centrée sur l'informatique. Les services de l'administration publique ont tous été dotés d'ordinateurs et de périphériques. L'introduction de cette nouvelle technologie a modifié de fond en comble le travail administratif, la comptabilité, la gestion du personnel, etc. ; et a nécessité la formation de milliers d'agents. Cette formation se poursuit compte tenu de l'évolution des logiciels et des procédures.

La connexion en ligne avec diverses structures européennes et leur centre de gestion exige également une formation continue du personnel. Il lui est proposé par ailleurs un certain nombre de cours de langue, notamment en anglais, et, à un degré moindre, en français et en allemand (autres options possibles en fonction des besoins individuels).

On prépare actuellement une formation du personnel des ministères et des autres instances de l'administration centrale. Le premier projet de formation coordonnée horizontalement, élaboré par l'Institut de législation et d'administration publique (OLPA) de la République tchèque, sera examiné, non par le gouvernement actuel, mais par le gouvernement suivant (après les élections législatives du 31 mai — 1er juin 1996). On peut simplement formuler le souhait que ce projet soit suivi d'autres projets de formation systématiques des agents de la fonction publique.

3. Cadre juridique

La déclaration de politique générale du gouvernement en 1992 mettait l'accent sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'administration publique, son professionnalisme, ses équipements techniques et informatiques, mais aussi de restaurer son image publique. A cette fin, les pouvoirs publics ont élaboré rapidement un projet de législation de la fonction publique. Par ailleurs, la Constitution de la République tchèque (Article 79, paragraphe 2) stipule que les rapports entre les fonctionnaires et leur ministère ou autres autorités administratives doivent s'inscrire dans un cadre légal. Le projet de loi a déjà été élaboré (par le Ministère du Travail et des affaires sociales et l'OLPA), mais il n'a pas encore été examiné par le gouvernement, et il ne le sera pas dans le cadre de la présente législature.

Il s'ensuit que les fonctionnaires sont régis par le Code général du travail, qui précise les tâches supplémentaires (donc les tâches allant au-delà des obligations normales de service d'un salarié) incombant aux agents des services centraux et autres autorités nommément définies, mais qui ne contient pas de dispositions relatives à l'éducation et à la formation des agents de l'Etat. Les dispositions du Code du travail visent uniquement les décharges de service et les conditions d'assurance des agents participant à une formation interne ou externe, ainsi que certaines de leurs obligations.

Il n'existe de législation spécifique sur la formation que pour les agents des services de district relevant des autorités administratives de district à compétence générale et des services communaux, c'est à dire pour les agents des collectivités autonomes, si du moins ils exercent ce que l'on appelle "l'administration d'Etat déléguée". Se référant à la Loi de 1990 sur les services de district et à ses amendements, le Ministère de l'Intérieur a émis une directive concernant la qualification professionnelle spécifique des agents des services communaux ou des services de district, et le contrôle de cette qualification. (ordonnance N° 260/1991 CoL modifiée par l'ordonnance N° 535/1992 CoL). Ce texte précise quelles sont, au sein de l'administration d'Etat déléguée, les catégories d'agents — employés des services communaux ou des services de district — dont on exige une qualification professionnelle spécifique pour l'exercice de leur fonction ; il indique le contenu de cette qualification, la méthode de vérification, le cadre organisationnel et les formules de perfectionnement ultérieur. Le contenu de cette qualification professionnelle est vraiment très important et couvre la pratique de l'administration d'Etat dans tous les secteurs.

Comme on l'a vu plus haut, c'est l'Institut de l'administration locale au sein du Ministère de l'Intérieur qui est l'instance centrale chargée d'organiser les examens ainsi que la formation préalable des agents intéressés. Les agents visés par l'ordonnance ne peuvent pas exercer leur activité s'ils n'ont pas obtenu une certification professionnelle. En outre, l'Institut organise des stages de "réactualisation" pour les agents titulaires de cette certification. Les services du district ou de la commune peuvent demander à leurs agents de se soumettre à un deuxième contrôle s'il y a eu évolution notable de la législation dans le secteur de l'administration d'Etat correspondant.

4. Financement

La plupart des budgets des ministères et des autres instances centrales de l'administration ont un poste qui couvre les dépenses de formation envisagées. Le financement relève en fait de deux postes. Le premier poste couvre les dépenses de formation engagées à l'intention des agents par l'organisme de formation du ministère ou de l'instance centrale concernés et éventuellement les coûts d'exploitation du centre de formation, s'il en existe un. Le second poste couvre le cas échéant les coûts liés à la formation des agents lorsque l'instance centrale concernée n'a pas d'organisme de formation propre et confie ses formations par contrat à des prestataires de service. Le financement est centralisé ; l'enveloppe budgétaire des ministères est déterminée par le Ministère des Finances.

Les organismes de formation sont financées en totalité ou en partie par le budget public. Dans le premier cas, les différents services de l'administration d'Etat soumettent tous les ans une proposition d'engagement de dépenses dans le cadre de l'enveloppe budgétaire prévue. Dans le second cas, l'administration centrale accorde une dotation annuelle couvrant une partie des dépenses. On ne dispose pas de statistiques sur le pourcentage des dépenses de formation par rapport au budget global. Mais ce pourcentage n'est certainement pas uniforme dans toutes les administrations publiques.

En règle générale, les agents qui bénéficient d'une action de formation ne participent pas aux coûts.

Il n'est pas possible de donner de chiffres exacts en ce qui concerne l'aide extérieure en matière de formation au service public, les données correspondantes n'étant pas centralisées. La situation n'est guère meilleure en ce qui concerne le Programme Phare. Il existe à cela deux explications : premièrement, l'éclatement de la Fédération ; deuxièmement, le système de planification en vertu duquel la formation des agents de l'Etat est couverte pour l'essentiel par le programme GTAF. Dans le cadre de GTAF I (1991-1995), la dotation totale s'est élevée à 12 763 415 ECU, dont 1 403 407 ont été affectés à la formation des agents de l'administration locale (fonctionnaires et élus). Dans le cadre de GTAF II (1992-95), la dotation totale s'est élevée à 16 092 034 ECU, dont 799 719 ECU ont été affectés à la formation dans le service public. Dans le cadre de GTAF III, Convention européenne (1994-96), la dotation totale s'élève à 4 790 000 ECU, dont 500 000 ont été affectés à la formation aux questions européennes. Le programme GTAF IV, qui vient de débiter, a une dotation globale de 9 millions d'ECU, dont 450 000 sont affectés à la formation et 36 700 déjà engagés.

5. Organismes de formation et statut juridique

Certains ministères ont encore leur propre organisme de formation. Il s'agit d'organismes mis en place avant 1989 qui ont été largement utilisés à des fins de formation. En été et en hiver, ils servent de centres de loisir pour le personnel des ministères. Ces organismes sont de droit public et ils sont financés dans chaque ministère sur un poste budgétaire public spécifique s'ils sont entièrement pris en charge (voir la section précédente "Financement"). S'ils ne sont que partiellement budgétisés, ils demandent au budget public un financement partiel et organisent des collectes de fonds pour couvrir le reste des dépenses (voir Annexe 1). Au sein des ministères, ils sont généralement gérés par les directions du personnel ou de l'éducation, si du moins ces structures existent dans l'organigramme du ministère concerné (dans certains cas, ils sont intégrés à la direction du personnel).

Il n'existe pas d'établissement proposant un 3^o cycle d'administration publique. Mais certaines universités ont des facultés qui assurent un enseignement d'administration publique, tandis que d'autres ont des départements ou des instituts qui abordent les questions d'administration publique (voir Annexe 2).

Depuis 1990, il s'est créé des dizaines, voire des centaines d'organismes de formation, la plupart de droit privé. On ne dispose pas de chiffres précis sur ce point. S'ils veulent délivrer une certification reconnue par l'Etat, ces organismes doivent être accrédités par le Ministère de l'Éducation. Mais dans la plupart des cas, ils sont orientés vers le secteur de l'entreprise privée et leur formation a essentiellement pour objet la gestion de l'entreprise. Ils forment également les employés des banques et d'autres institutions de droit public, qui n'entrent pas dans le cadre de ce rapport.

Créé en 1994, le Fonds national pour la formation, ne forme pas les personnels de l'administration publique.

6. Personnel enseignant

Les formateurs sont aussi bien des salariés à temps plein que des salariés à temps partiel. Ils n'ont pas le statut de fonctionnaires, dans la mesure où ce statut n'est pas encore codifié en République tchèque (voir section 3 "Cadre juridique"). La majorité d'entre eux travaillent dans les organismes d'enseignement et de formation en tant que collaborateurs extérieurs à titre contractuel. Les spécialistes de pédagogie sont en minorité au sein de ces organismes. Parmi les experts extérieurs, on trouve aussi bien des universitaires que des professionnels, généralement issus des ministères et autres instances centrales, mais également des consultants privés. Les organismes ont parfois recours aux services d'entreprises privées, mais de manière limitée. Il n'existe pas de données agrégées pour l'ensemble de la République tchèque, mais l'Annexe 1 donne quelques précisions. La rémunération du personnel enseignant est moins avantageuse dans le secteur public que dans le secteur privé. Le niveau de qualification du personnel enseignant est dans l'ensemble satisfaisant. Mais on est confronté à un problème de pénurie de formateurs externes qualifiés, notamment de spécialistes venus des ministères, ceux-ci n'ayant pratiquement pas de temps libre à consacrer à la formation externe. Ceux qui ont un peu de temps libre préfèrent travailler pour des sociétés privées, qui les rémunèrent beaucoup mieux.

Il n'existe pas d'écart de rémunération entre les fonctionnaires et les autres intervenants externes assurant un travail d'enseignement ou de formation dans un ministère. Les formateurs extérieurs sont tous rémunérés. La majorité des organismes recensés en Annexe 1 déclarent rémunérer les intervenants extérieurs sur la base de 110 à 180 CzK (net) de l'heure. Seuls les organismes du Ministère des Finances proposent une rémunération supérieure : 200-500 CzK (brut) de l'heure.

Rien ne s'oppose légalement à ce qu'un fonctionnaire assure un enseignement (dans des organismes de formation publics ou privés) ; mais le fait que la présence de tous soit exigée pendant les heures normales de bureau implique pour l'intéressé la nécessité de demander une autorisation s'il intervient en cours de semaine, ce qui est de pratique courante, et non en fin de semaine. Dans la pratique, les ministères et autres instances centrales n'adoptent pas tous le même régime. L'autorisation est refusée lorsqu'il y a manque d'effectifs. Dans ce cas, l'intéressé peut demander à bénéficier d'une journée (ou demi-journée) de congé payé ou de congé sans solde.

Le décret N° 18/1991 CoL sur "Les autres activités d'intérêt collectif" pris par le Ministère des Finances contient des dispositions relatives à la durée de ce congé payé : il est accordé à tous les agents (y compris aux fonctionnaires) au titre d'une activité d'enseignement, de formation ou d'examen ne pouvant excéder douze jours ouvrables par an, sauf si des motifs opérationnels sérieux s'y opposent.

Bref, les fonctionnaires ne sont pas vraiment incités à assurer un enseignement dans un organisme public de formation compte tenu du fait que dans un organisme privé ils sont rémunérés à la vacation et à un taux plusieurs fois supérieur (4 000-5 000 CzK de l'heure). Mais le problème n'est pas uniquement celui de la rémunération des enseignements ; ce qui est en cause également, c'est la possibilité pour un fonctionnaire d'intervenir pendant les heures normales de travail.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

A partir de 1990, le pays a reçu de multiples propositions d'aide étrangère en faveur de l'administration publique et de sa réforme, propositions où figuraient également, cela va de soi, le conseil et l'aide à la formation. Les sociétés ou les établissements d'enseignement faisaient leurs offres en fonction de leur propre programme du moment. Dans la plupart des cas, l'offre portait sur la formation de gestionnaires de l'administration publique. Ces offres ont souvent été acceptées ; mais elles n'ont pas été comptabilisées. Il n'existe pas de statistique d'ensemble et l'évaluation est donc impossible.

L'OLPA a commandité une étude sur les besoins de formation, étude qu'il a confiée à l'Institut européen d'administration publique (EIPA) de Maastricht ; celui-ci a remis à l'OLPA en 1994 un rapport sur l'identification des besoins de formation dans le service public tchèque.

Le rapport s'appuyait sur une enquête par questionnaire relativement ambitieuse portant sur l'ensemble des ministères et incluant une entrevue avec un certain nombre de hauts responsables. Les auteurs ont relevé une série de faits déjà connus, dont l'absence d'un système coordonné de formation. Il est remarquable que parmi les priorités indiscutables de la formation, les personnes interrogées aient cité la formation aux langues vivantes et à l'informatique (travail sur ordinateur). Mais dans cette analyse, on passe complètement à côté du fait qu'une telle activité implique une qualification et que les compétences ainsi sélectionnées sont utilisables partout, y compris dans le secteur privé. On a vu des agents de l'administration publique acquérir, aux frais de la collectivité, une maîtrise passable de l'informatique et améliorer leur connaissances en langues étrangères, pour ensuite quitter l'administration au profit d'un emploi dans le privé.

Dans ses conclusions, le rapport recommande d'une part le développement d'un système de formation et d'outils de formation adaptés, d'autre part la mise en place de nouvelles formations spécifiques, notamment à la Gestion prospective des postes et des ressources humaines (GPPRH). En ce qui concerne ce secteur crucial qu'est la fonction publique, la décision politique — l'adoption d'une loi sur la fonction publique — qui aurait précisé les grands axes de la formation des agents de l'Etat avant leur entrée en fonction (avec obligation d'examen à l'entrée) et en cours de service, n'est pas intervenue si bien que ces recommandations sont restées sans suivi. Le rapport a été diffusé auprès des ministères pour que les directions du personnel ou les directions de l'éducation voient, chacune dans son propre secteur, comment tirer parti de ces recommandations.

8. Groupes cibles

Les formations sont organisées à l'intention des catégories énumérées en Annexe 1. La formation ciblée est le principe retenu par les organismes de formation des ministères et par diverses universités qui ont mis en place des trois cycles à l'intention de catégories spécifiques de responsables publics. Dans ce contexte, le terme de cible a un double sens : il vise d'une part le contenu des formations (fiscalité nouvelle, législation nouvelle, etc.), d'autre part l'échelon dans la hiérarchie : gestionnaires, responsables administratifs, secrétaires, etc..

Les hommes politiques figurent également parmi les groupes cibles, mais uniquement à l'échelon local (maires). Les responsables politiques à l'échelon central ne sont pas considérés comme des candidats à une formation.

9. Modalités de la formation

L'Annexe 1 indique les modalités retenues (cycle long , court , séminaires, ateliers, mais aussi séjours d'étude, surtout en cas de formation offerte par un organisme étranger). Mais on ne dispose pas sur ce point de données chiffrées suffisantes pour en présenter une synthèse dans le présent rapport. On peut dire simplement que la formation avant l'entrée en fonction est exceptionnelle et que lorsqu'elle existe elle est de courte durée. La formation en vue d'une promotion est l'exception plutôt que la règle. Les formations sont majoritairement des formations en cours de service.

10. Élaboration des programmes de formation

Les actions de formation dans le secteur public s'appuient sur des programmes, notamment lorsqu'elles sont proposées par les établissements scolaires, les organismes de formation de certains ministères (en particulier le troisième cycle de l'École de médecine), les universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

Mais il est fréquent que l'action de formation réponde à une identification ponctuelle des besoins, notamment au moment des changements de législation.

La préparation des programmes varie suivant les circonstances : l'élaboration se fait tantôt sous la responsabilité de l'organisme formateur lui-même, tantôt sous l'égide du ministère ; il arrive aussi que l'élaboration des programmes fasse l'objet d'une coopération entre l'organisme formateur et le ministère ou que le ministère (ou une direction) approuve le projet de programme. L'élaboration des programmes conçus pour une qualification professionnelle spécifique (voir Annexe 1 — Ministère de l'Intérieur : Institut d'administration locale) relève de la responsabilité des ministères respectifs, mais elle se fait parfois en collaboration avec l'Institut de formation à l'administration locale. Certains programmes sont élaborés par l'Institut en collaboration avec le ministère ou une autre instance centrale, l'Université, les services de district, les maires et les secrétaires généraux des autorités locales.

11. Évaluation

Il est d'usage pour les participants d'évaluer leur formation en fin de stage. C'est à l'organisateur qu'il incombe de tirer les conclusions de ces évaluations. Il est difficile de dire si cette pratique est réellement appliquée. Les activités des organismes de formation intervenant dans le cadre d'un ministère sont soumises au contrôle et à l'évaluation des directions ministérielles correspondantes. On ne dispose d'aucune donnée sur l'évaluation des formations sous-traitées à une société privée. Il est possible que la "main invisible du marché" intervienne en l'occurrence.

L'accréditation des organismes de formation privés est de la responsabilité du Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et de l'éducation physique. On recense actuellement quelque 1 200 organismes privés. Un petit nombre d'entre eux seulement (le pourcentage exact n'est pas connu) s'intéresse à la formation à l'administration publique. Sur les 1 200 organismes existants, 800 seulement sont accrédités. Seuls les organismes accrédités peuvent délivrer à leurs étudiants une certification reconnue par l'État. Le Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et de l'éducation physique a signalé que ces organismes n'étaient contrôlés que de manière très irrégulière, compte tenu du fait qu'il ne disposait pas du personnel nécessaire. Les contrôles se font uniquement de manière ponctuelle, notamment en cas de plainte. Les organismes de formation évaluent leurs propres formations.

12. Projets de réforme et évolution ultérieure du système de formation

Il n'existe pas de programme coordonné de formation. Aucun ministère ou autre instance centrale n'a la responsabilité en matière de formation pour le service public. Ce point est abordé dans le projet de loi sur la fonction publique, projet qui malheureusement n'a pu être examiné par le gouvernement dans le cadre de la législature actuelle, il n'a donc pas été voté par le Parlement. L'Annexe 1 indique un certain nombre de réformes envisagées pour le système de formation de certains ministères.

13. Repérage des problèmes relatifs à la formation

Les problèmes de la formation au service public sont liés au fait qu'en l'absence d'une loi sur la fonction publique le statut de la fonction publique lui-même est mal défini. Par ailleurs, il n'existe pas d'organisme central de formation (Université d'administration publique) responsable pour procéder à une évaluation globale (nationale) des besoins de formation et d'organiser la formation en conséquence. Il n'existe pas non plus au sein de l'administration centrale d'instance dotée d'une compétence horizontale en matière de formation. Bref, les actions ne sont pas concertées. On s'est rendu compte récemment, ce qui est encore plus surprenant, que les ministères dans leur très grande majorité se satisfont du système actuel et ne voient pas la nécessité de créer une université d'administration publique. On peut expliquer ce fait de deux manières : soit les ministères sont satisfaits du système actuel, qui est horizontalement 'éclaté', ce qui permet à chacun d'entre eux de planifier et d'organiser de manière indépendante la formation de ses agents, soit les réponses au questionnaire n'ont pas été données par les 'bons' directeurs, ce qui n'est pas à exclure. Jusqu'ici, le gouvernement ne s'est pas attaqué au problème de l'absence d'un système de formation coordonné à l'échelon central.

La seule tentative de mise en place d'une formation visant l'ensemble des ministères et des instances nationales est à mettre au compte de l'OLPA qui a organisé en 1994 trois séminaires d'une journée à l'intention des responsables de la direction du personnel et autres responsables ministériels de haut niveau. Des experts venus du Royaume-Uni, de la République fédérale d'Allemagne et de France y ont fait des conférences sur le système de formation dans la fonction publique de leur pays. Actuellement, ces séminaires bénéficient d'un suivi grâce à deux projets de formation, abordant l'un et l'autre la question de la gestion publique. Le premier est financé par le Programme Phare, l'appel d'offres ayant été remporté par un consortium comprenant le Civil Service College (Royaume-Uni) et les sociétés ROI et DHV des Pays-Bas. Les bénéficiaires sont des responsables de haut niveau chargés d'organiser la formation dans leur ministère. L'enseignement comporte quatre modules de cinq jours couvrant :

1. l'analyse des besoins de formation, la planification de la formation et l'élaboration du budget ;
2. les méthodologies de formation, la dynamique de groupe, la conception de programmes ;
3. le contrôle de qualité, l'évaluation, le transfert et les dossiers de suivi ;
4. les stratégies de formation, la fonction achat, la commercialisation de la formation, le rôle de conseil et de consultants des formateurs ; et le stage se conclue par un voyage d'étude de cinq jours au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Le deuxième projet est lui aussi destiné essentiellement aux responsables des directions du personnel et des directions de l'éducation, même si d'autres responsables de haut niveau peuvent y participer. L'objectif est d'apporter une contribution à la modernisation de la fonction publique de la République tchèque pour la doter d'un système professionnel bien géré adapté à l'économie de marché et à la démocratie. Ce projet est

le résultat d'une coopération bilatérale avec le *Know-How Fund* britannique. Sa réalisation a été confiée au Civil Service College du Royaume-Uni et il comporte trois stages d'une semaine (avec à chaque fois des participants différents, l'objectif étant de former au total entre 60 et 80 cadres). On envisage à la fin de l'année 1996 une évaluation commune avec l'OLPA, ainsi qu'une assistance complémentaire pour augmenter les capacités de formation et les programmes de formation à la gestion dans la fonction publique tchèque.

14. Conclusions

La principale conclusion du présent rapport est qu'il n'existe pas de système de formation coordonné et uniforme, ni de structure susceptible de le mettre en pratique.

Du point de vue des contenus, ce système devrait couvrir à la fois la formation avant l'entrée en fonction et les qualifications nécessaires au recrutement, y compris les examens destinés aux différentes catégories de personnel et la formation permanente des cadres.

Du point de vue de l'organisation, il convient de s'intéresser plus particulièrement à la structure des instances responsables de l'ensemble de la formation au sein de la fonction publique. On a le choix entre un système très centralisé ou très décentralisé. Dans les deux cas, il conviendrait qu'une autorité unique ait la responsabilité du suivi et du contrôle.

Enfin et surtout, il importe de prévoir des infrastructures de formation, les possibilités étant nombreuses. Mais l'élaboration d'un tel système, puis sa traduction concrète, passent par une décision politique : celle-ci n'a pas encore été prise.

L'assistance étrangère en matière de formation dans le service public transite depuis 1990 par le Programme Phare, mais aussi par des accords bilatéraux. Les formes en sont diverses ; mais il n'existe pas d'instance centrale qui gère et évalue cette assistance.

ANNEXE 1. ORGANISMES DE FORMATION DES MINISTÈRES

Ministère des Finances

Quatre centres de formation opèrent dans le cadre du Ministère des Finances. Ils sont entièrement financés par le budget public, par le biais du Ministère des Finances. L'un d'eux, mis en place en 1985, est affecté exclusivement à la formation du personnel des ministères. Deux autres, mis en place en 1990, prennent en charge le personnel des services financiers territoriaux (soit un total approximatif de 13 500 agents, fonctionnaires ou non). L'effectif du personnel n'est pas uniforme : dans la plupart des cas, il s'agit de personnel administratif, les enseignants étant en minorité. La formation est assurée à la fois par ce personnel enseignant et/ou des cadres du Ministère des Finances, mais aussi par des intervenants extérieurs. Le centre mis en place en 1985 est à nouveau opérationnel depuis 1995 et il propose des formations d'une durée comprise entre une et trois semaines. Jusqu'ici, 300 agents du ministère sont passés par ce centre. Les autres centres proposent un stage d'une semaine (parfois un peu plus), l'effectif annuel moyen des participants étant de 5 000 agents environ.

Un dernier type de formation concerne les agents des douanes, qui relèvent du Ministère des Finances. Le personnel enseignant est composé des formateurs du centre ; le recours à des intervenants extérieurs est exceptionnel. Les formations durent une journée, une semaine, parfois plus. En moyenne, ces enseignements sont suivis chaque année par 4 000 cadres de la douane.

Le système de formation actuel est considéré comme satisfaisant. On n'envisage ni privatisation, ni recours par contrat à des prestataires de services extérieurs.

Ministère de l'Industrie et du Commerce

Opère dans le cadre de ce ministère l'Institut du commerce extérieur, mis en place dans les années 1960 en tant qu'organisme d'enseignement et de formation de l'ancien Ministère du Commerce extérieur. Il emploie 24 salariés, dont 17 cadres et sept agents de service. Les coûts d'exploitation et les salaires ou rémunérations sont entièrement à la charge du budget public.

L'Institut propose des cours de langues, des enseignements de spécialité et des séminaires. Les cours de langues se présentent sous la forme de cycles de 2-3 ans, à raison de 4-6 séances par semaine. En fin de cycle, les participants se voient délivrer un certificat. On compte 600 inscrits par an. La formation est assurée par neuf professeurs de langues (salariés de l'Institut) et par douze vacataires extérieurs.

Les enseignements et séminaires de spécialité durent en général de un à trois jours, exceptionnellement une semaine. La formation est assurée essentiellement par des intervenants extérieurs, cadres de banques, responsables de l'administration, professeurs d'Université ou spécialistes du secteur privé. La collaboration se fait en général sur une base contractuelle.

L'Institut cessera en 1996 ses activités dans le cadre du Ministère de l'Industrie et du commerce ; il sera privatisé et donné au plus offrant.

Ministère de l'Intérieur

Doté depuis le 1er janvier 1968 d'un statut juridique propre, l'Institut d'administration locale est un organisme financé sur crédits publics. Il est placé sous le contrôle méthodologique du département de l'administration civile du Ministère de l'Intérieur et sous le contrôle financier de la Direction financière du ministère. Depuis le 1er janvier 1995, son directeur relève directement du responsable de la première Direction de l'administration civile du Ministère de l'Intérieur.

Le budget annuel de l'Institut est fixé par le Ministère de l'Intérieur. Il s'élevait en 1995 à 19,8 millions CzK. En 1995, l'effectif du personnel était de 76 agents, dont 12 enseignants, 24 agents administratifs et 40 agents de service assurant le fonctionnement du centre de formation. L'Institut se trouve à Prague, mais la formation est assurée dans un centre situé à l'extérieur de Prague, qui peut accueillir 200 stagiaires.

L'Institut assure la formation des agents des services de district et des titulaires d'une fonction territoriale opérant dans le cadre de "l'administration déléguée" définie par l'ordonnance N° 260/1991 CoL, modifiée, du Ministère de l'Intérieur visant la qualification professionnelle spécifique du personnel des services de district et des services communaux, ainsi que son contrôle. Cette qualification professionnelle qui couvre une série de dispositions juridiques est sanctionnée par un examen précédé par des stages de deux à trois semaines, qui absorbent 70 pour cent des capacités de formation du centre. L'ordonnance susmentionnée autorise également l'Institut à organiser un examen spécifique des qualifications professionnelles.

L'Institut recourt pour ses formations et ses examens à un grand nombre d'intervenants extérieurs, recrutés sur la base d'un contrat (de droit privé). Les intervenants proviennent des ministères et autres instances centrales, des tribunaux, des banques, des universités, d'organismes non publics et d'entreprises privées. Les coûts liés à la rémunération de ce personnel extérieur représentent quelque 18,5 pour cent de l'ensemble des coûts encourus par l'Institut au titre des salaires et rémunérations.

En 1995, les enseignements spécifiques de qualification professionnelle ont été suivis par 2 398 agents, les autres formules de formation ayant été suivies par 2 852 agents. Il existe d'autres formules de formation, notamment des séminaires courts de "réactualisation" de un à cinq jours, des programmes monothématiques de 2,5 à cinq jours, ainsi que des programmes plurithématiques de cinq jours ou plus destinés :

- aux responsables des services de district ;
- aux maires nouvellement élus ;
- aux secrétaires généraux des services de la commune ou du district ;
- aux responsables nouvellement désignés des services de district.

On organise deux fois par an des séminaires d'une semaine pour les présidents et les cadres des services de district.

Le système actuel est considéré comme satisfaisant. Aucune modification n'est envisagée.

Ministère de la Justice

L'Institut d'éducation permanente du Ministère de la Justice a été mis en place le 1er janvier 1989 sous forme d'un organisme entièrement financé sur crédits publics doté d'un statut et d'un règlement intérieur propres. Le directeur de cet Institut rend directement compte au responsable de la Direction du personnel du Ministère de la justice.

C'est le Ministère de la Justice qui fixe le budget annuel de l'Institut. Ce budget s'élevait en 1995 à 7,6 millions CzK. Le personnel permanent comprend douze agents, dont quatre enseignants, sept agents administratifs et un agent de service. L'Institut fait également appel, sur une base contractuelle, à 50 intervenants extérieurs, provenant essentiellement de la Cour suprême, des cours supérieures, du Ministère de la Justice et de la Faculté de droit de l'Université Charles, Prague. La rémunération des intervenants extérieurs représente quelque 19 pour cent du total des salaires et rémunérations à la charge du budget de l'Institut. Depuis 1995, l'Institut coopère également avec l'organisme de gestion TIS pour la formation d'administrateurs de biens dans le cas de banqueroutes. L'Institut n'a pas de centre de formation propre. Les enseignements se font dans ses locaux, dans les locaux du Ministère de la Justice ou dans les locaux du personnel de divers organismes.

En 1995, l'Institut a formé 2 750 personnes. La formation concerne essentiellement les juges et les procureurs, le personnel judiciaire (greffiers, responsables de services administratifs judiciaires, économistes, contrôleurs judiciaires, huissiers) ; il prend également en charge la préparation et l'examen des candidats à la fonction judiciaire. Le stage d'une semaine est la formule habituelle ; un séminaire sur quatre environ ne dure qu'une journée. L'Institut propose également des cours de langues destinés aux responsables à l'échelon central, organise des concours de dactylographie et participe à la gestion de l'Ecole de justice pour les hauts responsables de la fonction judiciaire. Il n'est pas envisagé pour l'avenir de modification des activités de formation.

L'Ecole de justice de Kromeriz, destinée aux futurs magistrats des tribunaux supérieurs, a été créée le 1er janvier 1995 et a débuté ses actions de formation en septembre 1995. Son directeur est nommé par le Ministre de la justice. Chaque année, le directeur recrute le personnel enseignant dont il a besoin dans le secteur judiciaire, parfois des juristes venus d'autres secteurs. Les modalités d'étude sont les suivantes :

- cycle normal de trois ans, avec enseignement théorique et formation pratique ;
- cycle spécial d'un an et demi destiné aux diplômés de la Faculté de droit, avec une formation exclusivement pratique.

Les deux formules sont sanctionnées par un examen final.

L'année scolaire comprend des périodes d'enseignement et des périodes de formation pratique. L'enseignement se fait du 1er septembre au 30 novembre et du 1er février au 31 mars. La formation pratique va du 1er décembre au 31 janvier et du 1er avril au 30 juin. Le mode des formations comprend essentiellement des cours, des séminaires, des exercices, une combinaison de ces formules et des consultations.

Ministère du Travail et des affaires sociales

Opèrent dans le cadre du Ministère du Travail et des affaires sociales (i) l'Institut de formation à la sécurité du travail et (ii) les centres de formation des services du travail.

(i) L'Institut de formation à la sécurité du travail a été créé en 1973. Jusqu'à fin 1991, il jouissait du statut d'organisme autonome entièrement financé sur crédits publics. Depuis 1992, le budget public ne le finance plus que partiellement. En mars 1994, la tutelle est passée de l'Office tchèque de la sécurité du travail au Ministère du Travail et des affaires sociales. La contribution du budget de l'Etat couvre 47 pour cent du total des dépenses de l'Institut (dont le budget global est de 3,9 millions CzK). L'Institut propose un enseignement et une formation dans le domaine de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail :

- aux cadres de ce secteur (notamment aux contrôleurs de l'Inspection technique publique) ;

- aux professionnels et aux non spécialistes (notamment aux techniciens de la sécurité du travail et aux cadres d'organismes ou de sociétés).

Ce type de formation est également proposé par d'autres institutions, ce qui crée un environnement concurrentiel.

L'Institut emploie 15 salariés, dont sept spécialistes et huit agents de service. Les spécialistes assurent l'enseignement, mais ne travaillent pas à temps plein. Pour ses formations, l'Institut fait appel en outre à 45 intervenants extérieurs, dont des responsables venus de l'Office tchèque de la sécurité du travail, de l'Université, de l'entreprise ou de cabinets privés. Les coûts liés au personnel extérieur se sont élevés en 1995 à 193 000 CzK.

Les formations durent de un à plusieurs jours. Une formation de spécialité peut par exemple comporter un cycle d'enseignement de deux ans consacré à la sécurité et à la protection de la santé sur le lieu de travail à l'intention des diplômés du secondaire. Le cycle comporte 405 séances. Les formations sont suivies en moyenne par 1 500 personnes annuellement.

Il n'est pas envisagé de modification du système actuel dans le futur.

(ii) Le secteur couvert par le Ministère du Travail et des affaires sociales comprend 76 services de l'emploi. Trois d'entre eux ont été dotés de centres de formation après 1990. Leur coût d'exploitation n'est pas soumis au contrôle central, mais figure au budget de chacun des services, lui-même intégré dans le budget de l'Etat. Ces trois centres de formation emploient 9 salariés. Aucun de ces centres ne dispose de capacités d'hébergement.

Les formations durent généralement entre trois et cinq jours ; les séminaires spécialisés, de un à deux jours. Certaines formations sont externalisées sur la base d'un appel d'offres en direction des entreprises privées.

Dans le cadre des services de l'emploi, on a formé 110 intervenants internes, qui travaillent dans les services de l'emploi et assurent parfois jusqu'à douze jours de formation par an. Le recours aux intervenants extérieurs est l'exception et il se fait en règle générale sur une base contractuelle.

Le système actuel est satisfaisant. Il est toutefois envisagé de faire davantage appel pour la formation à des prestataires de services contractuels.

Ministère de la Santé publique

Le Ministère de la Santé publique dispose de deux organismes de formation ; l'un est situé à Prague et date de 1953 ; l'autre est situé à Brno et date du 1er janvier 1992. Dans les deux cas, la création s'est faite à l'initiative du Ministère de la Santé publique. Les deux organismes sont financés en partie par le budget de l'Etat.

L'Ecole de médecine du troisième cycle (PMS) de Prague comporte 83 sections ou unités spécialisées et elle emploie au total près de 200 enseignants à temps plein ou à temps partiel (dont 31 professeurs d'Université et 50 maîtres de conférences). La PMS est le seul organisme gouvernemental habilité à accorder une certification aux nouveaux spécialistes. Le personnel enseignant extérieur représente environ 15 pour cent de l'ensemble.

Parmi les activités d'enseignement de la PMS figurent des séminaires courts ou longs, des ateliers et des formations spécialisées préparant à l'examen ou à la certification de spécialité. La plupart de ces activités

s'inscrivent dans le cadre de la formation médicale continue. Les formations spécialisées, les examens de spécialité et les formations médicales continues sont également proposées à des participants étrangers, venus notamment des pays en développement. En 1995, la PMS a proposé quelque 1 547 actions de formation à quelque 18 700 participants.

Les participants sont logés dans un hôtel *ad hoc* disposant d'un amphithéâtre de 120 places et de huit salles de cours. Ils ont accès à des programmes de formation (en anglais) transmis par satellite (EUROTRANSMED). Le bâtiment comporte également une bibliothèque reliée à Internet. La PMS est très active au sein du réseau international d'institutions scientifiques et d'établissements d'enseignement.

L'Institut d'éducation continue des personnels de santé de Brno a pour mission d'améliorer le niveau professionnel et moral des personnels de santé (pas exclusivement celui des médecins). Il lui incombe d'organiser les cours de formation et de recyclage de la formation médicale continue. Il est destiné par priorité aux salariés du ministère, mais il propose également des formations dans le domaine des soins de santé au personnel des Ministères de la Défense, de la Justice, du Travail et des affaires sociales, et des Transports, parmi d'autres. L'Institut compte 228 collaborateurs, dont 97 se consacrent à des activités de pédagogie et d'enseignement. Le personnel se compose majoritairement d'agents techniques, économiques et administratifs, ainsi que de personnel de service.

L'Institut dispose de locaux propres avec dix salles de cours, des salles réservées aux séminaires et aux examens et un auditorium de 80 places. Il existe sur place une capacité d'hébergement de 260 lits, une salle de restaurant et autres espaces.

Les trois quarts des actions de formation sont assurées par le personnel de l'Institut. Le reste est assuré par des experts extérieurs recrutés parmi les meilleurs spécialistes des universités, des cabinets privés, des ministères et autres instances centrales ou des agences.

L'enseignement comporte deux formules : un cycle de spécialisation en externe et des formations *ad hoc* d'une à deux semaines. On compte en moyenne 11 000 participants par an.

Le système actuel est satisfaisant. Aucune modification n'est envisagée.

Ministère des Transports

L'Institut central des transports a été créé en tant qu'organisme de formation à l'initiative du Ministère des Transports. Ses dépenses sont couvertes à hauteur des deux tiers par le budget de l'Etat ; les autres recettes proviennent ainsi d'activités rémunérées.

L'Institut organise des formations pour les salariés de son propre secteur et pour d'autres organismes. Il dispose d'un bâtiment où les stagiaires peuvent se loger et prendre leurs repas. Il emploie 41 salariés, dont un seulement est spécialiste des questions d'éducation. On a sinon des techniciens, des financiers, des agents administratifs et du personnel de service. La formation est assurée par des intervenants extérieurs individuels (sur une base contractuelle) ou par des organismes de formation spécialisés (externalisation). L'Institut a une collaboration permanente avec un certain nombre d'entreprises privées opérant dans le domaine de l'enseignement et de la formation.

Les modalités de formation comprennent des formations d'une journée, d'une semaine ou des stages plus longs qui se déroulent soit dans les locaux de l'Institut, soit dans des locaux loués.

Les pouvoirs publics ont pris en juin 1995 la décision de privatiser l'Institut ; l'opération se fera dans le courant de 1996.

Fondation ‘Fonds d'assistance à l'administration locale en République tchèque’

Cette fondation a été créée en août 1991 et son financement est assuré à la fois par des ressources domestiques — subvention de la République tchèque — et par des ressources étrangères — dotations du Programme Phare et du *Know-How Fund* britannique. La fondation concentre ses activités sur les autorités administratives locales. Le format le plus courant est le séminaire ou l'enseignement d'une journée à l'intention du personnel des services communaux et municipaux et des fonctionnaires élus des assemblées locales. Les activités de la fondation recourent en partie celle de l'Institut de l'administration locale du Ministère de l'Intérieur.

La fondation et son secrétariat sont à Prague. La fondation emploie 31 collaborateurs, dont quatre agents administratifs, et quatre rédacteurs basés à Prague. Elle compte douze centres régionaux sur l'ensemble du territoire, employant au total 23 organisateurs et gestionnaires de l'enseignement. Elle entretient des contacts avec quelque 400 conférenciers ou experts extérieurs.

En 1995, la fondation a organisé 459 séminaires d'une journée, qui ont été suivis par 17 000 personnes environ. Elle se propose de développer ses activités en conformité avec la demande de la clientèle et de réduire sa dépendance par rapport aux subventions publiques.

ANNEXE 2. UNIVERSITÉS ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les personnes entrant dans la fonction publique sont soit des diplômés de l'enseignement supérieur (fonctionnaires), soit des diplômés de l'enseignement secondaire (agents administratifs, employés), soit des personnes n'ayant pas bénéficié d'une formation sanctionnée par un examen final (ouvriers de l'industrie, jeunes techniciens). L'examen d'admission joue un rôle négligeable et ne concerne que les échelons inférieurs.

Les diplômés de l'enseignement supérieur travaillant dans la fonction publique proviennent en général d'une faculté de droit ou d'une université économique. Mais beaucoup d'entre eux sont issus également d'une faculté des sciences, d'une faculté pédagogique ou d'une université technique. Il n'existe pas d'université d'administration publique qui assurerait un enseignement général en matière d'administration publique. Compte tenu de cette lacune, l'essentiel des cadres de l'administration (fonctionnaires) est issu des facultés de droit et des universités économiques.

La Faculté de droit de l'Université Charles de Prague organise dans le cadre de la formation continue des enseignements de troisième cycle et des formations d'un autre type à l'intention des fonctionnaires. Les diplômés d'une faculté de droit travaillant dans l'administration publique ont actuellement à leur disposition deux modalités de formation :

Droit public I, II et III, à savoir :

- Droit public I — droit constitutionnel, droit international et droit européen ;
- Droit public II — droit constitutionnel, administratif et financier, droit de l'environnement et droit de la protection sociale ;
- Droit public III — droit constitutionnel, droit pénal, pratique de l'enquête judiciaire et criminologie.

Ces enseignements sont actuellement suivis par quelque 100 étudiants de troisième cycle.

Cours publics, sans obligation de connaissances juridiques préalables, organisés sur une base commerciale. En voici les thèmes :

- Techniques législatives — trois cours de deux semestres pour 100 étudiants ;
- Environnement — cours de deux semestres pour 37 étudiants des services de district ;
- Politique sociale et gestion du personnel — deux cours de quatre semestres pour 100 étudiants ;
- Droit et propriété immobilière — pour les employés des services du cadastre (depuis 1996, le cours est également ouvert à des étudiants privés) ; au total, 78 étudiants ;
- Droit de la construction — cours de deux semestres pour 33 agents des services des bâtiments ;
- Droit européen — cours de deux semestres pour 33 agents des services des bâtiments ;
- Droit européen — cours de deux semestres pour 57 fonctionnaires ;
- L'essentiel du système juridique pour les agents de l'administration publique — 20 étudiants des services des mines ;

- L'essentiel du système juridique pour les agents du Ministère de la Défense — 35 étudiants.

En 1993, l'Université d'économie de Prague a créé un enseignement du niveau de la licence, "Administration publique et économie régionale" et un autre du niveau de la maîtrise d'ingénierie, "Etudes régionales et administration publique". Ces deux enseignements ont pour objet l'administration territoriale et l'autonomie territoriale. La formation est assurée pour l'essentiel par le corps enseignant ; mais on a également recours à des experts extérieurs, venus notamment des instituts scientifiques de l'Académie des sciences de la République tchèque, et à des spécialistes de haut niveau travaillant dans les instances centrales de l'administration.

Au début des années 1990, il a été créé deux facultés d'économie et d'administration, l'une à l'Université Mazaryk de Brno, l'autre à l'Université technologique de Pardubice.

La Faculté d'économie et d'administration de l'Université Mazaryk de Brno propose notamment des cours d'économie publique, de développement régional et d'administration, au niveau de la licence et de la maîtrise. Mais l'effectif des étudiants admis dans ces filières (au cours de l'année universitaire 1994/1995) ne représentait que 16 pour cent de l'effectif total. La majorité d'entre eux choisissent l'économie car ils peuvent espérer travailler en dehors de l'administration publique, notamment dans des entreprises ou des banques publiques. Le cours du niveau de la licence "Développement et administration de la région" est suivi en externe par 25 agents d'organismes administratifs publics, venus pour la plupart des services de district ou d'autres instances de district.

La Faculté d'économie et d'administration de l'Université technologique de Pardubice propose uniquement un cycle de licence de trois ans. Cette faculté privilégie l'économie et la gestion, tout en s'intéressant également aux applications informatiques et aux langues vivantes.

A l'Université de Bohême occidentale, le cours d'"administration publique" est né d'une coopération avec les universités américaines. L'enseignement est assuré pour l'essentiel par des intervenants extérieurs, venus pour la plupart des Etats-Unis et qui enseignent en anglais. Cet établissement s'adresse surtout aux futurs cadres de l'administration autonome.

L'Institut de gestion régionale de Jindrichuv Hradec est intégré à la Faculté pédagogique de l'Université de Bohême méridionale. Il propose un cycle de licence en trois ans (en interne ou en externe) en "Gestion des services publics" et en "Gestion des transports". L'enseignement est à dominante économique. Les diplômés peuvent espérer un emploi dans le secteur privé et dans l'administration publique. Le corps enseignant est essentiellement interne, mais on compte 30 pour cent d'intervenants externes, qui sont pour la plupart des spécialistes de la pratique économique. L'Institut propose également des cycles courts ou longs de reconversion ou de formation complémentaire sur des thèmes tels que : "Grands problèmes de l'administration d'Etat" ou "Droit administratif et entreprises communales", etc.

Les universités et instituts des régions collaborent avec des universités étrangères ou autres établissements d'enseignement étrangers, qui ont fourni l'essentiel de l'assistance ayant permis leur création. Leur plus gros problème reste la pénurie d'enseignants permanents ayant le niveau professionnel requis.

Ce bilan n'est pas exhaustif, mais il couvre les principaux établissements d'enseignement supérieur.

PROFIL DE FORMATION
SLOVÉNIE

(A la date d'avril 1996)

1. Introduction

La Slovénie est située au coeur de l'Europe centrale, entre les Alpes, la Mer Adriatique, la chaîne des montagnes dinariques et les plaines de Pannonie. Le territoire a une superficie de plus de 20 000 km² et une population de 2 millions d'habitants. Près des neuf dixièmes de cette population sont de nationalité slovène. On trouve également des minorités nationales hongroises et italiennes, qui jouissent de droits particuliers garantis par la Constitution et qui sont représentées au Parlement. Les deux villes principales sont Ljubljana, la capitale, et Maribor, qui ont chacune leur université. La densité de population est élevée en Slovénie : 100 habitants par km². Près des trois quarts de la population vivent dans les 52 agglomérations du pays. Plus de 50 pour cent du produit intérieur brut (PIB) provient de l'industrie manufacturière. Le deuxième secteur par ordre d'importance est le commerce, suivi par l'industrie de la construction, les transports, etc. ; le tourisme représente 6 pour cent du PIB. En valeur, le PIB de 1995 représente \$US 12,1 milliards, soit \$US 6 050 par habitant.

En septembre 1989, l'Assemblée a adopté un amendement à la constitution républicaine, amendement par lequel la Slovénie se dotait des bases d'un état souverain. Le premier Président de la République était élu en avril 1990. La déclaration de souveraineté de la République de Slovénie a été confortée par le plébiscite du 23 décembre par lequel la population s'est prononcée à plus de 88 pour cent pour l'indépendance. A la suite d'une série de décisions et après adoption de la charte constitutionnelle fondamentale sur la souveraineté et l'indépendance le 25 juin 1991, la Slovénie est devenue *de jure* indépendante. La nouvelle constitution slovène a été adoptée le 23 décembre 1991, un an jour pour jour après le plébiscite qui avait donné sa légitimité au nouveau régime politique, à la charte constitutionnelle fondamentale et à la nouvelle Constitution.

Caractéristiques générales du système administratif slovène

La démocratie parlementaire slovène est caractérisée par l'existence d'une Assemblée nationale de 90 députés élus au suffrage direct, qui s'acquitte des tâches habituelles d'un parlement, puisqu'elle vote les lois, élit le président du gouvernement et nomme les ministres du gouvernement. Outre l'Assemblée nationale, le Conseil national appartient également aux institutions parlementaires. Les membres de l'Assemblée et du Conseil sont élus au suffrage direct, dans le respect des principes de territorialité et d'appartenance socio-professionnelle. Le Conseil national n'a pas de fonction législative, mais il est habilité à opposer son veto à une loi adoptée par l'Assemblée. Si le texte est adopté en seconde lecture par une majorité de représentants du peuple, la décision est acquise. L'Assemblée nationale et le Conseil national disposent de leurs propres services, qui emploient 285 fonctionnaires.

Le pouvoir exécutif est représenté par le Président de la République et le gouvernement. Le Président a à sa disposition les services de la Présidence. Le gouvernement de la République (le Cabinet) comprend le Premier ministre et dix-sept ministres, dont deux ministres sans portefeuille. Le gouvernement a à sa disposition les services du Premier ministre et d'autres services techniques, qui emploient 932 fonctionnaires. Le secrétariat du Premier ministre et les autres services techniques liés à cette fonction sont dirigés par le Secrétaire général du gouvernement, ce qui n'est pas le cas des Services législatifs du gouvernement et des Services de la réforme de l'autonomie locale, qui ont chacun à leur tête un ministre sans portefeuille.

L'ensemble de la fonction administrative est assurée par 15 ministères ayant chacun leur compétence propre. La Constitution stipulant que toutes les fonctions administratives doivent être assumées par un ministre, il n'existe pas à ce niveau d'autre entité publique que les 15 ministères, qui font partie de l'administration au sens traditionnel. Les 15 ministères emploient au total 22 566 fonctionnaires :

Ministère	Nombre de fonctionnaires en 1995
Travail, famille et affaires sociales	188
Relations et développements économiques	343
Finances	4 104
Activités économiques	152
Agriculture, sylviculture et alimentation	318
Culture	146
Intérieur	8 192
Défense	5 692
Espace et environnement	1 229
Justice	987
Circulation et communications	339
Éducation et sport	159
Santé	197
Science et technologie	218
Affaires étrangères	302

La fonction territoriale de l'administration publique est assurée par les instances administratives locales. La Slovénie est divisée en 58 unités administratives, qui emploient des fonctionnaires. Outre les instances locales, des services spécialisés relevant de différents ministères assurent également la fonction territoriale de l'administration : il s'agit des services d'inspection, des services géodésiques et des services de la défense nationale.

Du fait de la réforme de l'administration locale, 147 collectivités locales nouvelles ont vu le jour, la plupart dans des régions de taille et de population réduites. Le système de l'administration décentralisée est tout entier en situation mouvante, et l'on doit donc se contenter de citer le chiffre moyen d'agents des services techniques des collectivités territoriales, soit 2 654, la tendance étant à une nette augmentation.

Le système administratif et les fonctionnaires

L'administration ne dispose pas encore d'un système incluant l'ensemble des fonctionnaires, même si un tel système est actuellement en préparation. Cela tient à plusieurs facteurs. En Europe même, le concept de fonctionnaire est variable d'un système à l'autre. Chaque pays décide de l'appartenance des agents de telle ou telle catégorie à la classe des fonctionnaires en fonction des traditions et de la culture nationales, ce qui entraîne des écarts importants au niveau de la définition retenue du fonctionnaire et de la réglementation. Il arrive que seules certaines catégories d'agents de l'administration publique soient considérés comme des fonctionnaires (au sens restreint du terme), alors qu'à l'autre extrême on range parfois dans cette catégorie les ouvriers des services publics.

Au début des années 1920, la Slovénie faisait encore partie de l'Empire austro-hongrois dont elle partageait le système administratif ; elle a hérité de la tradition de l'Europe centrale, dont le modèle classique est

actuellement la République d'Autriche. Ce modèle a été reproduit dans d'autres secteurs géographiques, notamment dans le royaume de Yougoslavie, si bien que le système de la fonction publique, tel qu'il a existé jusqu'à la Seconde guerre mondiale, peut être considéré comme un décalque de la réglementation autrichienne. Après la guerre, c'est la Yougoslavie qui a pris le relais. Une Loi fédérale sur les fonctionnaires adoptée le 25 décembre 1957 réglementait l'ensemble de la fonction publique. Ce texte établit un certain nombre de catégories parmi les fonctionnaires, et régit leur promotion, leur formation et leur rémunération. Il précise également le moment de l'entrée en fonction et de la cessation d'activité, ainsi que les droits et obligations de base. Le texte prend le terme de fonctionnaire dans un sens très large, puisqu'il inclut dans la fonction publique l'ensemble des agents des instances centrales, des organismes pédagogiques, scientifiques et culturels publics, des institutions médicales et organismes de sécurité sociale, ainsi que de l'ensemble des organismes assurant un service public dans le cadre des dispositions légales. Il s'agit donc d'une définition très large qui inclut pratiquement l'ensemble des agents du secteur public.

L'instauration d'un socialisme autogestionnaire a eu pour conséquence une évolution du statut des fonctionnaires. Le principe de base de ce système politique était de conférer à tous les agents le même statut et de rendre ce statut uniforme au sein de ce que l'on appelait le travail associé. Les agents du secteur marchand et les agents du secteur public avaient donc le même statut. Qu'il fût employé par une usine ou une administration publique, un travailleur ne pouvait être licencié que pour cause d'acte criminel grave, de comportement perturbateur ou d'incompétence.

Telle était la situation en 1990 lorsque la Slovénie a pris le chemin de l'indépendance. L'une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement a été une réduction des droits des travailleurs, car il fallait restructurer l'ensemble de l'économie, ce qui débouchait inévitablement sur des licenciements. Une législation économique particulière a donc été adoptée qui introduisait le droit du travail moderne, avec possibilité de licenciement et protection contre le chômage.

La tâche apparaissait plus ardue dans l'administration publique. Au départ, on s'était fixé comme objectif d'introduire en bloc un système totalement nouveau, ce qui était impossible compte tenu des délais. Les pouvoirs publics ont donc choisi la voie de la réglementation — en attendant l'introduction d'un système adéquat — en se cantonnant aux points les plus importants. Il en résulté une Loi sur les agents des autorités publiques adoptée le 20 avril 1990.

De par l'intitulé même du texte, on voit que l'acception du terme de fonctionnaire est moins large et ne couvre plus que les agents de l'administration centrale au sens restreint, donc uniquement les agents employés par les instances et organisations évoquées plus haut. En outre, on voit par l'intitulé que le texte n'introduit pas encore la notion de fonctionnaire, se contentant de parler des "agents de l'administration d'Etat". Le texte précise également quelques points concernant leur statut, notamment l'accès à un poste de l'administration publique, le système de classification (qui reste partiel), la base du système des rémunérations, la compétence en matière disciplinaire, et enfin les congés et autres absences. On trouve une grille de classification des agents de l'administration un peu plus élaborée dans la Loi sur le niveau des salaires dans les institutions publiques, les instances centrales et les instances locales autonomes, texte qui précise également la rémunération de base du travail et le fonctionnement de la grille salariale de base.

Les agents des administrations publiques sont répartis en deux grandes catégories. La première catégorie regroupe les fonctionnaires d'autorité, donc les agents de l'administration dont le recrutement est lié à une activité politique. Cette catégorie correspond à l'échelon politique des agents de l'administration. La seconde catégorie regroupe les fonctionnaires, c'est à dire les agents dont l'activité au sein de l'administration constitue l'activité principale et la principale source de revenus.

Dans la première catégorie on trouve les 90 députés, qui ont l'Assemblée nationale comme employeur. On y trouve ensuite le Premier ministre et les ministres, au nombre de 17. Un autre groupe comprend les secrétaires d'Etat, qui en règle générale exercent des responsabilités importantes au sein des ministères. On trouve enfin les responsables des 54 directions ministérielles. Ils sont nommés par le gouvernement sur proposition du ministre concerné et partagent son destin politique. Si par exemple le ministre démissionne, les secrétaires d'Etat et les responsables des directions au sein des ministères sont tenus eux aussi de remettre leur démission.

La seconde catégorie est elle-même subdivisée en deux : d'un côté les fonctionnaires nommés par le gouvernement sur proposition du ministre concerné, de l'autre les agents recrutés par contrat d'embauche. Au sommet de cette première subdivision, on trouve les 9 Secrétaires généraux de ministères et les 43 sous-secrétaires d'Etat. C'est ce groupe qui assiste le ministre dans la gestion du ministère. Les agents de la seconde catégorie sont en règle générale à la tête de départements spécialisés. Par ailleurs, le gouvernement recrute également, sur proposition du ministre, les 277 conseillers du gouvernement, les 62 sous-secrétaires d'Etat et les 598 conseillers ministériels. Ce sont ces trois groupes qui au sein des ministères assument la fonction la plus exigeante, celle d'experts.

Au sommet de la seconde catégorie, on trouve les conseillers indépendants, puis les conseillers supérieurs, les inspecteurs de la République et les conseillers. Pour accéder à ces postes, il faut être un professionnel de haut niveau et avoir de deux à cinq ans d'expérience ; pour les postes tels que celui d'administrateur civil, d'expert ou d'inspecteur, on demande une formation professionnelle de haut niveau et jusqu'à 3 ans d'expérience ; les autres postes — administrateurs, responsables financiers, collaborateurs — sont accessibles à des agents ayant une formation secondaire et jusqu'à deux ans d'expérience.

Lorsqu'on évalue rétrospectivement le rôle de l'administration, on voit qu'il n'est pas possible d'envisager la mise en place immédiate d'un nouveau système de formation à l'administration, y compris de la formation en cours de service. Les agents se sont formés essentiellement dans des programmes d'enseignement de troisième cycle, qui n'étaient pas tous centrés sur l'administration ; on ne trouve de programme ciblé que dans l'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement qui proposent une formation professionnelle diplômante le font sous forme de cycles d'études supérieures et de rencontres professionnelles. Il est vrai que certains ministères (Justice, Défense) ont élaboré des programmes de formation fonctionnelle spécialisée, mais on ne trouve de programme complet d'enseignement qu'au sein du Ministère de l'Intérieur.

2. Objectifs de la formation

Au cours des six dernières années, les réformes intervenues dans l'administration publique ont visé essentiellement la mise en place de structures efficaces plutôt que l'instauration d'un véritable système de formation et d'enseignement. Cela est lié dans une certaine mesure au fait qu'il n'existe pas encore de réglementation acceptée par tous en matière d'emploi public ; le rôle des agents (leurs droits et leurs devoirs) et celui de la formation ne sont pas encore bien définis. Entre-temps, l'ensemble de l'éducation nationale a été réformée. C'est ainsi qu'en 1993 a été adoptée la Loi sur l'Université et qu'en 1996 le Parlement a adopté un certain nombre d'autres textes relatifs à l'éducation, avec notamment la Loi sur l'organisation et le financement de l'éducation, la Loi sur l'école primaire, la Loi sur les lycées, la Loi sur l'enseignement technique et professionnel et la Loi sur l'éducation des adultes. Pris globalement, ce dispositif législatif établit les bases d'une formation fonctionnelle à la fois spécifique et efficace.

L'absence, dans ce dispositif, de mesures relatives à la formation professionnelle ne signifie pas nécessairement que cette question ait été négligée. Les organismes d'enseignement supérieur et les services

de formation continue de certaines instances publiques (ministères) ont au contraire joué un rôle majeur dans l'examen du problème. Ils ont organisé de nombreux séminaires, professionnels et scientifiques, centrés sur les questions d'organisation et d'adaptation des programmes aux nécessités du jour. L'un des événements majeurs a été une rencontre de travail, à laquelle assistaient des participants étrangers, organisée par l'École supérieure d'administration publique et l'Institut d'administration publique.

Les études spécifiques montrent qu'il existe actuellement un système relativement bien implanté d'enseignement de troisième cycle, alors que les cours de perfectionnement professionnel sont par comparaison un peu délaissés. Les statistiques indiquent que de nombreux organismes ne disposent pas d'un plan à moyen ou long terme de formation continue, ou du moins de plan prenant en compte les facteurs essentiels du développement : le profil des agents à former ; les incitations à prévoir pour que les agents en poste acquièrent les connaissances et savoir-faire adéquats ; les établissements à inclure dans le processus éducatif, etc.

La planification des développements ultérieurs doit s'attacher à combler ces lacunes et à indiquer des orientations pour la mise en place d'un système moderne :

- la connaissance constitue une priorité nationale, l'éducation est un investissement en termes de développement ;
- les organismes publics doivent pour satisfaire leurs besoins de formation mettre en place leur propre système, ce système devant s'intégrer lui-même dans le cadre de l'éducation nationale, car c'est la seule voie qui s'offre pour atteindre le niveau requis, éviter le cloisonnement et garantir une flexibilité horizontale et verticale ;
- si l'on veut formuler une stratégie de formation et élaborer une planification, il importe dans un premier temps d'élaborer un plan de développement du personnel (profil et formation) ;
- il faut que les conditions de base pour la réalisation du plan de formation soient remplies : définition normative de la formation ; mécanismes permettant de promouvoir l'acquisition de savoirs nouveaux ; normes et conditions matérielles de la formation ;
- La formation est une activité permanente, systématique, qui ne doit pas se limiter au développement de certaines facultés ou niveaux ou de certaines catégories d'activités. A la diversité des processus de travail doit correspondre une diversité des programmes de formation.

En matière d'activité administrative, l'adhésion à ces orientations implique la mise en place d'un système d'éducation et de formation permanentes dans l'administration publique ; une amélioration du niveau de la formation et son adaptation au contexte social, économique et administratif, mais aussi une plus grande interdisciplinarité et transdisciplinarité dans les cycles d'études administratifs ; l'intégration dans les autres programmes d'enseignement de certaines composantes administratives et organisationnelles du programme prévu pour l'administration publique — enseignement technologique et sociologique, etc. Mais la mise en place d'un système complet de formation dans l'administration slovène et la création de centres spécifiques de formation professionnelle doivent être considérés comme des objectifs à long terme. A court terme, l'objectif est l'acquisition de savoirs nouveaux, la maîtrise des processus informatiques modernes, la connaissance des langues vivantes et le perfectionnement professionnel des responsables du sommet de la hiérarchie.

Par rapport au passé, la formation aux différentes fonctions dispose désormais à tous les niveaux d'un programme plus ambitieux. Les formations nouvelles, qu'elles soient de second ou de troisième cycle, comprennent des cycles de maîtrise proposés par un nombre important d'organismes d'enseignement, notamment par les centres de formation de quelques ministères (Défense, Intérieur), mais par aussi par le centre de formation créé en 1990 au Ministère de la Justice, qui forme à l'administration publique. A la suite d'une mesure de réorganisation, ce centre a été ensuite rattaché au Ministère de l'Intérieur.

Il faut souligner que la coopération avec les institutions ou les établissements d'enseignement étrangers s'est beaucoup intensifiée récemment, que ce soit dans le cadre de l'aide internationale ou dans celui des conventions et accords bilatéraux. Il convient de mentionner dans ce contexte le projet slovéno-helvétique de deux ans pour la modernisation de l'administration publique (projet MASTER), qui correspond par ailleurs à la première étape de la création d'une Académie d'administration publique.

3. Cadre juridique

La réorganisation du système administratif s'appuie sur de nombreux textes juridiques : Loi sur le gouvernement de la république (adoptée en 1993), qui définit la fonction et la structure de l'administration, ainsi que ses rapports avec l'Assemblée nationale et les services gouvernementaux ; Loi sur l'administration (adoptée en 1994) qui établit les bases d'une réglementation pour l'administration et ses missions, pour l'organisation et la gestion des ministères, l'organisation territoriale et le fonctionnement de l'administration publique, les rapports entre les ministres et l'administration nationale ou locale, les rapports au sein même de l'administration et les fonctions d'inspection et de contrôle ; Loi sur l'autonomie locale (adoptée en 1994) qui avec les textes précédents fonde juridiquement la création de nouvelles instances autonomes et la réorganisation de l'administration ; Loi sur l'organisation et la sphère d'activité des ministères (adoptée en 1994), qui définit la structure et l'étendue des obligations et fonctions ministérielles. Le statut des agents de l'administration est défini par la Loi sur les agents de la puissance publique, tandis que la Loi sur les barèmes de rémunération dans les établissements publics, les instances centrales et territoriales définit de manière plus précise les catégories d'agents et la rémunération de leur travail.

Il s'en faut de beaucoup que l'administration dispose d'une base juridique complète. La grande priorité pour l'avenir est la définition d'un système couvrant l'ensemble de la fonction publique. Il conviendra également de définir le système de la formation professionnelle dans et pour l'administration publique ; dans certains secteurs, la formation reste appuyée à un dispositif qui date d'avant l'indépendance.

C'est ainsi que la Loi sur les stages préparatoires, les cours de perfectionnement et l'examen de qualification au sein de l'administration centrale et de l'administration judiciaire (adoptée en 1985) stipule que les agents sont tenus d'acquérir une formation adéquate au moment de leur recrutement. Ce texte définit également le programme de l'examen de qualification et les attestations de compétence professionnelle à fournir pour accéder à des postes de décision dans l'administration.

Les stages préparatoires sont de durée variable, selon le niveau de formation de l'intéressé (6 mois pour les titulaires d'une formation secondaire, 12 mois pour les titulaires d'un diplôme d'études supérieures). C'est le directeur de l'instance administrative concernée qui a compétence pour organiser et réaliser ces stages. Tous les candidats bénéficiant d'une formation au sein de l'administration doivent passer l'examen de qualification ; cette obligation vise également les autres agents, mais elle relève de textes réglementaires différents. L'examen de qualification comprend une section générale et une section spécialisée. Le programme de la section générale est le même pour tous les candidats ayant le même niveau de formation, alors que celui de la section spéciale varie en fonction du domaine d'activité de l'intéressé.

Même si la récente Loi sur les agents de la puissance publique fait référence à la formation professionnelle, le texte réglementant plus précisément cet aspect n'a pas encore été adopté. La Loi sur les barèmes de rémunération dans les institutions publiques, les instances centrales et les collectivités territoriales apporte des précisions sur les échelons de la fonction publique et la rémunération de base du travail. Ce texte aborde également la question du droit à la promotion, celle-ci intervenant en principe tous

les trois ans sous certaines conditions : amélioration des connaissances professionnelles, polyvalence, efficacité au travail, créativité, etc.

Les droits et obligations de l'employé et de l'employeur sont également précisés dans la convention collective du secteur public (adoptée en 1991). Les agents peuvent bénéficier de cinq jours au moins de formation professionnelle par an, à condition d'occuper un emploi présupposant une formation de niveau secondaire. Les coûts de formation sont pris en charge par l'administration. Inversement, les agents sont tenus de participer à une formation si l'entité publique le leur demande. On considère donc que la formation fait partie du temps de travail et que l'agent y dispose des mêmes droits. En cas de formation à temps partiel (cycles d'études pour agents en poste), les droits et obligations de l'intéressé sont définis par le contrat de formation.

4. Financement

Le financement d'une formation ou d'un enseignement professionnels au bénéfice des agents de la fonction publique constitue un élément très important, voire décisif. Lorsque cette formation est exigée par le contexte de l'activité professionnelle, ses coûts doivent être pris en charge par l'instance (le ministère) correspondante. Les modalités de formation visés par un texte de loi (examen de qualification, examen sanctionnant un cours de perfectionnement professionnel sur la prise de décision administrative) doivent être financés sur crédits publics (budget). De même, c'est le budget public qui doit financer la totalité des infrastructures nécessaires à la formation dans le secteur public.

On ne connaît pas le montant exact des crédits susceptibles d'être affectés à la formation administrative, dans la mesure où le budget national ne le précise pas. Chaque ministère reçoit sa dotation propre (dans le cadre de la Loi de finances) ; le montant affecté à l'enseignement et à la formation du personnel fait donc l'objet d'une décision interne. Certains ministères prévoient une dotation spécifique de formation, dans le cadre des ressources dont ils disposent, mais cette dotation ne couvre souvent que les coûts et les matériels.

Dans le cas de formations ou cours professionnels assurés par des institutions extérieures (facultés, organismes privés), les participants doivent parfois payer de leur poche, alors que les programmes et séminaires organisés par les centres de formation de certains ministères sont gratuits.

Il convient de souligner que les organismes (ministères) sont prêts à assumer le coût de stages assurés par une faculté ou autre établissement, s'ils peuvent se procurer par là une formation adéquate (de meilleur niveau). Le montant de leur participation varie en fonction de certains facteurs, le plus important étant la nécessité d'acquérir des savoirs nouveaux.

L'aide internationale pour la formation à l'administration publique s'est intensifiée récemment. De nombreux pays ou organismes participent à l'organisation et à la préparation de programmes de formation. Les chiffres de 1995 font apparaître que la Slovénie a bénéficié d'une aide technique internationale variée dans le cadre d'une collaboration avec six pays. En outre, une part importante de l'aide provient d'institutions internationales telles que l'Union européenne et l'OCDE (par le billet des Programmes Phare et SIGMA), ainsi que de la Confédération helvétique dans le cadre du projet MASTER.

5. Organismes de formation et statut juridique

Le niveau de formation et de culture de la population est un élément décisif pour le développement d'un pays. Lorsque le niveau de formation est élevé, le pays peut faire face aux évolutions et concevoir une stratégie lui permettant de s'affirmer au sein d'un environnement plus large. C'est ce qui explique que l'éducation soit un problème complexe exigeant la participation de divers agents à des programmes de formation de niveau doctorat, mais aussi l'élaboration d'une stratégie de formation qui dote les agents en poste d'un savoir professionnel, d'une compétence et d'une motivation de haut niveau.

Compte tenu de ce défi, la qualité et l'efficacité du travail dépendent du niveau de formation de l'agent, mais aussi de sa formation professionnelle continue. Outre les programmes d'enseignement proposés par divers établissements, il faut donc un système de formation en cours de service. Les statistiques prouvent malheureusement que la Slovénie a jusqu'ici accordé moins d'intérêt à la formation continue (aussi bien dans l'ensemble du système que dans le secteur précis de l'administration publique) qu'aux formations diplômantes et aux formations de haut niveau.

Pour pouvoir établir des comparaisons, il est bon d'indiquer ici les caractéristiques générales du système éducatif slovène. Ce système comprend plusieurs niveaux : un cycle primaire de huit ans, un cycle secondaire de quatre ans, un cycle d'enseignement de collège de deux ans, une formation professionnelle supérieure de trois ou quatre ans et un cycle d'enseignement supérieur de quatre ou cinq ans. Les programmes du primaire sont uniformisés ; dans le secondaire, on trouve une filière professionnelle, une filière technique et une filière de lycée ; le deuxième cycle secondaire et l'enseignement supérieur professionnels sont assurés par des écoles professionnelles spécifiques, alors que l'on trouve des cycles d'enseignement supérieur dans divers domaines scientifiques. A tous les niveaux, la scolarité peut être soit à temps plein (élèves, étudiants), soit à temps partiel (organismes d'enseignements de terminale et programmes secondaires pour adultes).

Les diverses filières accueillait en 1995, pour l'ensemble des niveaux, plus de 360 000 élèves ou étudiants, dont 214 832 élèves dans le primaire, 104 609 élèves dans le secondaire et 43 249 étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur :

Établissements	Total	Scolarité normale		Étudiants adultes	
		Élèves étudiants		à temps partiel	
<i>Primaires</i>	<i>219 216</i>	<i>217 431</i>	—	<i>1 785</i>	—
<i>Secondaires</i>	<i>102 991</i>	<i>95 621</i>	—	<i>7 370</i>	—
<i>Universités</i>	<i>40 239</i>	—	<i>32 728</i>	—	<i>7 511</i>
<i>Université de Ljubljana :</i>	<i>28 522</i>	—	<i>24 183</i>	—	<i>4 339</i>
Collèges	1 724	—	630	—	1 094
Écoles professionnelles supérieures	2 059	—	1 400	—	659
Facultés	24 261	—	21 675	—	2 586
Écoles des beaux-arts	478	—	478	—	—
<i>Université de Maribor :</i>	<i>11 717</i>	—	<i>8 545</i>	—	<i>3 172</i>
Collèges	97	—	94	—	3
Écoles professionnelles supérieures	339	—	331	—	8
Facultés	11 281	—	8 120	—	3 161

Il est en outre possible de s'inscrire individuellement dans un institut d'éducation pour adultes. Ces instituts organisent des séminaires et proposent des programmes généraux, professionnels et techniques. En 1995, on dénombrait 3 164 séminaires et cycles d'enseignement, suivis par 50 488 participants, dont 27 053 étaient inscrits dans un programme d'enseignement général et 23 395 dans un cycle professionnel. Cette même année, 7 240 personnes étaient inscrites dans une formation pour adultes.

Outre les formations diplômantes proposées par certains établissements ou instituts d'éducation des adultes, la formation professionnelle, ainsi que les formations professionnelles et stages proposés notamment par les entreprises ont enregistré une progression importante ces dernières années :

	Formation sur poste	Formation permanente à l'étranger		Recyclages formels
Participants	90 033	219 181	2 890	1 915
Participants par milliers d'actifs au travail	137	328	4	3

On retrouve dans le domaine de l'administration publique les caractéristiques générales du système éducatif. La part de la population active ayant un niveau de formation générale et professionnelle augmente dans la population, et il en va de même dans l'administration, où le phénomène est même peut-être un peu plus marqué. On note en effet certains écarts par rapport aux indicateurs généraux, notamment en ce qui concerne le niveau éducatif, les qualifications et la répartition de la formation spécifique.

Agents de l'administration publique, par niveau professionnel (1995) :

Institutions	Total	Diplôme universitaire	Diplôme non-universitaire	Enseignement secondaire	Diplôme de formation professionnelle
Services ministériels et services centraux	23 498	5 178	3 497	11 890	2 924
Instances locales	2 921	477	784	1 239	383
Services parlementaires	285	84	19	108	74

Proportion des agents d'instances ou organismes de l'administration publique par niveau de formation exigé par le poste (1995) :

Structure (%)	Diplôme universitaire	Diplôme non-universitaire	Enseignement secondaire	Ouvriers qualifiés	Autres
Total	7,5	9,1	21,1	50,4	11,9
Administration publique	21,5	16,2	49,5	7,3	5,7

Cette proportion reste la même sur plusieurs années. L'organisation des programmes de formation professionnelle et le nombre d'inscriptions évoluent progressivement, comme dans les formations universitaires.

Il n'existe pas encore d'organisme national d'enseignement (académie, institut) susceptible de concevoir et de mettre en place des programmes de formation spécifique pour les agents de l'administration, sur le modèle de ce qui existe dans la majorité des pays d'Europe occidentale. Cela ne veut pas dire que les agents de l'administration ne bénéficient pas d'une formation adéquate, mais uniquement que cette formation repose exclusivement sur les établissements d'enseignement supérieur et sur le système de formation de certaines instances d'Etat (ministères). En outre, la grande majorité des agents de l'administration, notamment ceux qui ont une formation secondaire ou supérieure, ont été formés dans ce que l'on appelle les facultés de sciences sociales.

Enseignements proposés par les facultés, les écoles professionnelles supérieures et les collèges :

Faculté de droit (Ljubljana) :

Administration publique, droit pénal, droit des affaires, commerce extérieur, droit international.

Faculté de sciences sociales :

Sociologie, avec une chaire de théorie sociologique, gestion du personnel et gestion sociale, technologie et méthodologie informatiques, sciences politiques, avec une chaire de théorie des sciences politique et une chaire d'analyse de la politique et de l'administration publiques, relations internationales, polémologie, communication, sciences culturelles.

Faculté d'économie :

Chaires de : théorie économique, finance, gestion, création d'entreprise, organisation, économie internationale, marketing, comptabilité, informatique, mathématiques et recherche opérationnelle, statistiques.

École supérieure d'administration publique :

Administration publique, gestion d'entreprise, informatique administrative.

École Supérieure des affaires intérieures :

Sécurité publique, sécurité nationale, criminalité et criminologie, protection des personnes, administration publique.

Faculté de droit (Maribor) :

Chaires d'administration publique, sciences économiques, droit du travail, loi fondamentale, droit international et relations internationales.

Faculté des sciences de l'organisation :

Chaires d'informatique, organisation, méthodologie, gestion du personnel, production.

Faculté d'économie-gestion :

Chaires d'économie, politique économique, finances, droit des affaires, analyse économique quantitative, organisation et informatique, économie politique, marketing, échanges internationaux.

Ces facultés proposent en outre des enseignements de niveau doctorat et des cycles spécialisés, mais aussi des cycles de maîtrise et de doctorat spécifiques. La plupart proposent des formations aux actifs au travail et organisent des rencontres scientifiques et professionnelles avec des participations internationales. On y trouve également, mais à un moindre degré, des stages de perfectionnement professionnel ; des enseignants participent parfois aux programmes organisés par certaines instances centrales.

En règle générale, la formation professionnelle et les cours de perfectionnement en matière d'administration publique sont mis en place au sein des unités administratives (directions, sections, services) et répondent aux besoins individuels de certains ministères, services officiels ou entités administratives. Seuls le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Défense se sont dotés d'un système complet de formation des fonctionnaires. Le Ministère de la Justice avait lui aussi son propre système de formation, jusqu'à ce qu'une mesure de réorganisation l'intègre dans le système de formation du Ministère de l'Intérieur.

On trouve au sein du système éducatif diverses formes d'organisation ou structures de programme, les enseignements étant organisés soit de manière autonome, soit en collaboration avec d'autres instances éducatives. A la base, le système est structuré de la manière suivante :

- formation professionnelle ou formation diplômante (secondaire et supérieure) ;
- formation initiale pour certains domaines débouchant sur un examen de qualification ;
- perfectionnement (de haut niveau, spécialisé) pour l'exécution de certaines tâches ;
- formation des cadres de gestion et des directeurs de certains secteurs professionnels ;

- cours de langues vivantes, niveau élémentaire et supérieur ;
- informatique.

Le système de formation du Ministère de l'Intérieur, qui est responsable de la formation dans l'ensemble de l'administration publique, a accueilli l'an dernier dans ses divers modules plus de 8 000 agents dont 900 ont suivi une formation diplômante (secondaire ou supérieure), 650 un programme de formation de base, 1 900 des cours spécialisés, 480 un programme destiné notamment aux cadres de gestion et aux directeurs et 1 500 environ plus de 170 séminaires. En outre, 700 employés ont participé à des actions de formation mises en place par d'autres instances et 447 à 161 séminaires, cours ou colloques, dont certains à l'étranger.

Ministère de l'Intérieur — Actions de formation menées en 1995

	Cours ou classes	Participants
1. École secondaire de police (cycle de 4 ans)	18	551
2. École supérieure des affaires intérieures , (cycle de 3 ans) Enseignements : sécurité publique, enquête criminelle, sécurité nationale, enquêtes privées ; Administration publique.	5	343
3. Direction de l'enseignement et de la formation , programmes de base : Officiers de police, enquêtes criminelles ; Administration publique ; Stages spéciaux : circulation, toxicomanie, atteintes à la propriété, jeunes trafiquants ; Formation des cadres de gestion ; Formation des directeurs ; Formation pour le compte d'autres entités.	10 76 15 10 17	265 1 900 330 150 389
4. Centre de formation pour le service militaire.	3	385
5. Centre de formation à l'administration publique , programmes :	172	3 613
Cours de perfectionnement professionnel pour cadres moyens et directeurs ;	9	182
Cours de perfectionnement pour les agents d'instances de l'administration ;	17	693
Cours préparatoires, stages et examen de qualification ;	10	792
Séminaires réservés à certaines instances centrales ;	33	967
Cours de langues vivantes.	103	979

Dans le cadre du centre de formation à l'administration publique, plus de 3 600 agents de l'administration ont participé en 1995 à des actions de formation.

De même, les programmes du Ministère de la Défense comportent d'une part des formations de base mises en place dans un certain nombre d'établissements d'enseignement, des formations spécialisées et des programmes intéressant un certain nombre de secteurs professionnels. C'est ainsi qu'en 1995, 360 agents ont participé à des formations de base (à long terme) et 5 491 à diverses formules de formation professionnelle (informatique, langues vivantes, séminaires professionnels, etc.). En outre, le Centre d'enseignement de la protection et du sauvetage a organisé des séminaires, notamment à destination des entreprises, qui ont réuni plus de 4 700 participants. Dans le cadre de la coopération internationale

(programme IMET) et des accords bilatéraux, le Ministère de la Défense a également organisé des formations professionnelles et des cours de langues vivantes à l'étranger :

Ministère de la Défense — Actions de formation menées en 1995

	Cours ou classes	Participants
1. Centre des écoles militaires :		
École de formation des officiers ;	4	102
École des sous-officiers ;	2	102
École de l'Etat-Major — séminaires pour les commandants d'unités militaires.	3	87
2. Centre de formation à la défense :		
Défense civile ;	6	206
Télécommunications;	6	90
Informatique.	271	2 991
3. Centre de formation à la protection et au sauvetage :		
Formation des unités et services de la défense civile ;	17	268
Formation des pompiers ;	4	90
Informatique ;	12	231
Combat ;	12	185
Autres cours et formations professionnels ;	30	1 276
Formations pour le compte d'autres organismes.		4 787
4. Organisation et administration du personnel :		
<i>Division de la formation :</i>		
Langues vivantes ;	21	255
Stages à l'étranger.		38

En 1995, le Ministère des Finances, qui arrive en troisième position dans l'administration publique pour l'importance des effectifs, a organisé 195 séminaires, rencontres et programmes de formation à l'intention de 4 180 agents. Le ministère vise toujours un objectif à long terme, qui est la formation continue de ses agents, et il travaille (en collaboration avec l'organisme français Sofreco) à la mise en place de son propre centre de formation :

Ministère des Finances — Actions de formation menées en 1995

	Cours	Participants
Prévention des accidents de travail, prévention de l'incendie	71	1 395
Examen des douanes	3	95
Nouvelle législation douanière	75	1 955
Comptabilité	4	81
Contrôle aux frontières	12	405
Programme Phare	29	240

Les instances de l'administration publique planifient pratiquement toutes leur formation, mais il est rare qu'elles l'organisent dans leurs murs. Elles préfèrent envoyer leurs agents suivre les cours des universités ou autres établissements. Il s'agit la plupart de temps de formations préparant à l'activité professionnelle, à l'examen de qualification ou à la spécialisation dans certains domaines et de formations destinées aux cadres de gestion et aux directeurs. On y privilégie systématiquement les nouvelles technologies informatiques, les logiciels et les langues vivantes.

Le seul organisme d'enseignement supérieur qui ait explicitement une action d'amélioration des qualifications dans la fonction publique est l'École supérieure d'administration publique. Elle propose des formations diplômantes, mais aussi des enseignements diversifiés portant notamment sur les administrations publiques et les administrations d'Etat, les collectivités autonomes, la gestion du service public, les processus administratifs, etc. :

École supérieure d'administration publique — Actions de formation menées en 1995

Enseignements	Cours	Participants
Préparation de l'examen de qualification	1	45
Réglementation de l'administration centrale	6	400
Collectivités autonomes	1	100
Gestion du secteur public	1	16
Prise de décision administrative	12	415
Informatisation de l'administration publique	6	145
Communication dans l'administration publique	8	120
Financement du secteur public	1	14
Total	36	1 255

Par comparaison, les autres facultés se consacrent essentiellement à la préparation de rencontres professionnelles ou scientifiques autour de thèmes divers. Des séminaires ou rencontres de juristes, de sociologues, de politologues, d'économistes et de spécialistes de l'organisation du travail sont organisés annuellement par la Faculté de sciences sociales, la Faculté d'économie, la Faculté de sciences de l'organisation ou la Faculté de droit et, dans son propre cadre, par l'Institut d'administration publique, qui est à l'origine de nombreuses réunions de haut niveau avec une participation internationale.

Il est pratiquement impossible de présenter une statistique des cours de perfectionnement et de formation assurés par certains établissements, par des organismes privés ou par les centres de formation des instances publiques sans l'accompagner d'une analyse des types de formation. Il est clair que les agents de l'administration bénéficient d'une formation beaucoup plus importante que les autres employés, à la fois par le nombre de participants et le nombre d'heures de stage. A partir des indicateurs chiffrés, on peut estimer qu'un agent de la fonction publique consacre en moyenne une semaine (40 heures) par an à la formation.

L'enquête statistique ne donne qu'une image plutôt approximative de la participation des fonctionnaires à des stages professionnels à l'étranger, notamment aux programmes axés sur la stratégie d'adhésion à l'Union européenne. Les instances européennes et certains organismes ou programmes (UE/Phare, OCDE, SIGMA, *Know-How Fund*) proposent de nombreux colloques et séminaires. Mais le public visé est essentiellement celui des cadres ou experts de l'administration participant à l'élaboration de cette stratégie.

Il est rare que l'on trouve dans les programmes des établissements formant à l'administration publique des enseignements portant spécifiquement sur l'adhésion à l'Union européenne ou sur son organisation et son fonctionnement. Il ne faudrait pas en conclure que ces enseignements sont inutiles ; le projet d'adaptation structurelle et fonctionnelle du système administratif slovène privilégie au contraire ce point. Dans ce contexte, la Slovénie a déjà lancé, avec l'aide d'organisations internationales, un certain nombre de projets visant à améliorer le niveau de qualification des agents de la fonction publique.

C'est ainsi que cette année a été créée "l'Académie de diplomatie", sous les auspices de la Faculté des sciences sociales et en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères.

Dans le cadre de l'accord entre l'Académie autrichienne d'administration fédérale (*Verwaltungsakademie des Bundes*) et l'Ecole supérieure d'administration publique, un programme de formation à la gestion des ressources humaines a débuté cette année à l'intention des agents de l'administration centrale (ministères) et de leurs organismes de formation.

Le projet slovéno-helvétique de deux ans pour la modernisation de l'administration publique, qui repose sur un accord interne entre les deux gouvernements, est beaucoup plus ambitieux et exigeant ; Ses objectifs sont multiples, mais il vise essentiellement la formation de 40 fonctionnaires qui devront développer le système administratif — organisation, méthodes, techniques de travail — et la formation au sein de l'administration publique. On peut envisager comme suite à cette action de formation la mise en place d'une unité organisationnelle spécifique chargée de développer l'administration publique, l'Académie d'administration ayant pour sa part à planifier, organiser et gérer le programme de formation des fonctionnaires.

L'ensemble de ces projets représente le point de départ ou le prérequis indispensable pour une modernisation du système administratif, qui est une priorité nationale déclarée. Le contrôle de leur réalisation a donc été transférée au Conseil national des projets, qui est composé de plusieurs ministres. Le gouvernement tient compte dans son plan de travail du programmes des autres projets visant la modernisation du système administratif.

6. Personnel enseignant

On trouve dans le corps enseignant intervenant dans le processus de formation des différences de niveau et de modalité de participation (temps plein, temps partiel, vacation). Mais dans les formations scolaires classiques (primaire et secondaire), c'est la collaboration à temps plein qui prévaut, alors que dans le supérieur et dans la formation professionnelle la proportion des collaborateurs à temps partiel et des vacataires est en progression (il sont déjà plus d'un sur quatre) ; dans le domaine de l'éducation des adultes, la collaboration contractuelle est pratiquement de règle.

Enseignants à temps plein et à temps partiel, par type d'établissement (1995) :

	Total	Temps plein	Temps partiel	Vacation
Écoles primaires	15 053	14 490	430	133
Écoles secondaires	7 360	6 019	476	865
Collèges, facultés	3 172	2 090	69	1 013
Éducation des adultes	3 575	28	-	3 547

La structure du corps pédagogique est donc en train d'évoluer. Parmi les établissements cités ci-dessus, ceux qui assurent un enseignement certifiant ont un corps enseignant composé pour l'essentiel d'instituteurs et de professeurs. Il en va de même pour les programmes de base que gèrent les organismes d'enseignement des ministères, notamment ceux de la Justice et de la Défense. Dans les programmes de perfectionnement professionnel, on s'assure dans certains domaines la collaboration d'experts collaborant à titre contractuel.

Cela n'est plus vrai des programmes proposés notamment par les ministères. C'est ainsi qu'au centre de formation à l'administration publique du Ministère de l'Intérieur, la formation est assurée par des experts et collaborateurs, le centre se contentant d'organiser et de préparer. Inversement, à l'École supérieure d'administration publique, les enseignements sont assurés dans une large mesure par des vacataires exerçant une activité indépendante.

La formation des enseignants et formateurs varie selon la catégorie et le niveau considérés. C'est ainsi que dans l'enseignement secondaire on exige des enseignants une formation supérieure et une qualification pédagogique. A l'Université, on prend en compte le grade universitaire et le statut (habilitation), alors que ces éléments jouent moins pour les formateurs intervenant dans des programmes, notamment les stages de perfectionnement, où les connaissances et l'expérience professionnelles dans le domaine concerné comptent davantage. Il n'en demeure pas moins que les formateurs ont bénéficié dans leur majorité d'une formation supérieure. On peut se demander s'ils ont les qualifications pédagogiques nécessaires. Les travaux de recherche montrent que dans l'ensemble ils ne les ont pas. La "formation des formateurs" est donc une tâche du futur. Les enseignements et programmes de formation proposés par les établissements d'enseignement supérieur sont généralement assurés par des personnels de l'enseignement supérieur ayant un diplôme universitaire.

La rémunération des instituteurs et professeurs titulaires est définie par la Loi sur les barèmes de rémunération dans les établissements publics, les instances centrales et les instances territoriales. En revanche, les enseignants du supérieur sont rémunérés sur une base contractuelle. La rémunération est en

règle générale fonction du niveau du programme, du niveau de formation de l'intéressé et de ses qualifications d'enseignant.

7. Évaluation des besoins et contenu de la formation

L'ensemble du système éducatif national évolue dans sa forme, sa durée et son contenu. Mais en même temps, il y a nécessité d'adapter les contenus de formation. On a certes modifié les programmes du cycle secondaire et des deuxième et troisième cycles du supérieur, mais l'on ne peut pas en dire autant de la formation à l'administration publique.

Il n'a pas encore été réalisé d'analyse complète des besoins de formation en matière d'administration publique ; seuls les ministères dotés d'un système de formation, s'intéressent plus systématiquement à ce type de question. Il s'ensuit qu'il existe des systèmes très élaborés dans certains secteurs, de la formation initiale à la formation professionnelle spécialisée, alors que dans d'autres on est obligé de s'en remettre aux programmes proposés par certaines écoles ou organismes (privés). Dans le premier cas, les programmes sont en permanence évalués et réadaptés, le niveau de qualification des intervenants (professionnels) et le pourcentage des intervenants qualifiés sont en progression, les méthodes pédagogiques se modernisent ; dans le second cas, tout dépend de l'esprit d'innovation des prestataires.

La participation internationale à l'effort de formation a induit certaines innovations dans les programmes. Le nombre des enseignements de gestion est en progression, on enseigne les techniques nouvelles en matière de gestion des ressources humaines et l'on aborde des thèmes tels que la communication, la gestion financière, la méthodologie de la recherche, la comptabilité publique, etc. Enfin et surtout, on a consacré un certain nombre d'études comparatives aux systèmes étrangers, études sur la base desquelles des changements organisationnels vont être introduits dans le système éducatif fonctionnel (Académie nationale).

L'évaluation du succès ou de l'échec des participants est obligatoire dans les formations diplômantes assurées par des établissements d'enseignement, dans les cours préparant à l'examen de qualification et dans les programmes de base de la formation professionnelle, alors que pour d'autres formats l'évaluation est exceptionnelle. Dans les établissements scolaires, l'évaluation se conforme aux normes et critères nationaux définis par la réglementation. L'examen de qualification pour la procédure administrative, et l'examen de qualification ou la certification pour les formations professionnelles initiales conditionnent respectivement l'accès à l'emploi et la nomination dans un poste précis.

La sélection des candidats à un enseignement secondaire ou universitaire donne lieu à une procédure d'appel public à candidature (dans tous les établissements secondaires ou supérieurs), alors que dans le cas des programmes spécialisés, spéciaux ou supérieurs ce sont les services des ministères correspondants qui mettent en place des plans annuels. Cette planification permet en même temps de définir les groupes cibles.

8. Groupes cibles

Plusieurs critères sont pris en considération lors de la définition des groupes cibles de la formation professionnelle (niveau de formation, poste, domaine d'activité) :

- l'inscription dans les cycles d'enseignement général préparant à l'examen de qualification se fait en fonction du niveau de formation des intéressés ;
- en ce qui concerne les programmes professionnels de base, la sélection se fait sur deux critères : le niveau de formation et le domaine d'activité ;
- pour les programmes spécialisés ou professionnels, la sélection se fait en tenant compte du domaine d'activité des intéressés et de leur poste actuel ;
- pour les programmes destinés aux cadres de gestion, on prend en considération l'échelon hiérarchique (échelon supérieur, moyen ou inférieur).

En ce qui concerne la formation préalable à l'embauche, on se fonde sur le principe de la catégorie professionnelle, alors que pour les formations spécialisées, le choix se fait en fonction du thème traité. Dans les programmes de gestion, on prend en considération les deux critères ; en cas de candidature à un poste subalterne, le poste et le domaine d'activité sont importants, alors que pour la sélection des candidats à un poste de cadre moyen, le facteur décisif est le poste occupé (principe de l'appartenance catégorielle). Les candidats à un poste de haut niveau sont sélectionnés en fonction de leur position dans la hiérarchie.

9. Modalités de la formation

Le modèle d'enseignement et de formation et le choix des méthodes et des matériels pédagogiques sont fonction de l'objectif assigné au programme correspondant.

Dans les formations certifiantes assurées par des établissements d'enseignement (écoles secondaires, Université, facultés), la durée dépend du niveau de formation visé. C'est ainsi que dans les établissements secondaires on trouve des programmes en quatre ans sanctionnés par la "Maturité" ou un examen final ; les collèges et établissements du second degré proposent un cycle de deux ans ; les écoles professionnelles supérieures, un cycle de trois ou quatre ans ; et les universités, des cycles de quatre ou cinq ans. En règle générale, le cycle de la maîtrise dure deux ans. La pédagogie habituelle a recours à des exposés magistraux, des discussions et exercices de groupe.

Les cycles de formation professionnelle de base assurés par certains ministères ont une durée comprise entre six mois et un an et s'appuient généralement sur des cours et des exercices collectifs.

Abstraction faite des formations de base, la durée et les méthodes pédagogiques des stages de formation professionnelle portant sur un domaine précis varient en fonction des contenus et des objectifs. Leur durée est en général d'une semaine, y compris pour les stages à l'étranger. Les séminaires (ponctuels), cours et colloques proposés par d'autres organismes durent généralement un ou deux jours. Il s'agit de programmes dits de 'réactualisation' ou de programmes portant sur les changements récemment intervenus dans la législation ou l'organisation. On y pratique diverses méthodes pédagogiques : ateliers, études de cas, jeux de rôle, simulations, etc.

A quelque échelon du système éducatif que l'on se situe, la formation des enseignants (formation des formateurs) est l'exception. La coopération avec la *Verwaltungsakademie des Bundes* (3 modules de 3 jours) permet toutefois une certaine action de formation. L'autre exception est représentée par le projet

slovéno-helvétique MASTER (prévu pour un an et demi) dont l'organisation suit celle des autres programmes de maîtrise (MBA). On trouvera en Annexe 1 une présentation plus détaillée des méthodes.

10. Élaboration et évaluation des programmes de formation

L'apparition de nouveaux programmes de formation, leur développement et leur évaluation sont des processus très proches. Cette proximité se vérifie au niveau des contenus et des procédures de validation. Ces procédures comportent en général une identification des besoins et une amorce d'indication des contenus.

Les programmes (les contenu), leur validation et leur évaluation sont variables. Les formations certifiantes et spécialisées sont élaborées à partir d'une méthodologie unique, prescrite par l'Institut d'éducation. Les programmes d'enseignement sanctionnés par un diplôme sont élaborés par des commissions et approuvés par le conseil ou le sénat dont elles dépendent ; ils sont également discutés par les instances nationales responsables de l'éducation. L'évaluation se fait selon la même procédure.

En règle générale, le programme des formations professionnelles et spécialisées est élaboré par une commission regroupant des experts du domaine considéré et des enseignants (y compris des enseignants du supérieur). Mais les procédures de validation varient. Dans certains cas, le programme est discuté et approuvé par les autorités scolaires (conseil, sénat), mais il est généralement soumis aux instances collégiales des services techniques des ministères. Il est finalement proposé à la ratification du ministre responsable du secteur d'activité correspondant.

L'évaluation prend en compte plusieurs éléments : d'une part une analyse réalisée par les établissements ou services ministériels à l'aide de questionnaires que les participants remplissent en fin de programme. Mais on a également recours à un questionnaire écrit, ainsi qu'à des entretiens avec les organisateurs et les formateurs des cycles professionnels.

En matière de contenus, on prend en compte dans l'évaluation les suggestions des experts. Il n'est pas rare que l'on ait recours à des analyses comparatives de programmes similaires (également du point de vue de l'organisation). La coopération avec des organismes de formation ou académies étrangères (essentiellement au niveau universitaire) est fréquente. C'est ainsi que se prépare actuellement une conférence internationale (Ecole supérieure des affaires intérieures) sur le maintien de l'ordre en Europe centrale et orientale ; des représentants qualifiés de 14 pays (enseignants du supérieur, membres de diverses institutions et hauts fonctionnaires) travaillent dans la commission du programme.

La procédure d'évaluation dépend du niveau du programme. Pour les programmes de masse (formations certifiantes, programmes de base), on convie des professeurs d'Université, des experts et certains des intervenants à s'associer à l'effort d'innovation. Les normes d'approbation respectent les critères nationaux. On se montre moins strict sur les programmes ponctuels visant par exemple à introduire des modifications dans tel ou tel système.

11. Réformes envisagées et développements ultérieurs du système de formation

Pour la réforme de son administration publique, la Slovénie s'est fixé deux objectifs essentiels : en accroître l'efficacité et en adapter les structures et les missions aux impératifs de l'adhésion à l'Union européenne. L'élaboration d'un plan à long terme a déjà débuté et l'on s'efforce de définir les projets d'action sur les quatre années à venir. Les fonctionnaires seront l'un des éléments clés du processus de transformation et leur formation devra y tenir une place centrale.

La restructuration de l'administration publique porte sur cinq grands domaines pour lesquels les projets d'action et les projets éducatifs se confondent : l'administration centrale ; les collectivités territoriales autonome ; les services publics ; la protection des droits de la personne face à l'administration ; le développement de l'administration, le statut des fonctionnaires et leur formation.

Le projet relatif à l'administration centrale et aux actions de formation comporte deux volets : la transformation de l'environnement correspondant dans la perspective de l'entrée dans l'Union européenne ; les modifications indispensables des structures et du fonctionnement de l'administration. Cela suppose que soient abordées les questions suivantes : développement des mécanismes de la démocratie ; rapports au sein du système administratif ; modernisation de l'administration centrale, renforcement des structures et des missions de l'administration centrale à l'échelon régional et local ; informatisation de l'administration centrale.

Pour ce qui touche aux collectivités locales, il conviendra d'aborder les points suivants : quelles doivent être les structures et les missions des instances autonomes ; comment les financer ; comment répartir les responsabilités et les compétences entre l'administration centrale et les instances locales ; comment procéder concrètement à la dévolution de responsabilité et au contrôle ; quels sont les instruments juridiques dont on dispose pour protéger les droits des instances locales face à l'Etat ; comment moderniser l'administration (nouvelle gestion publique), etc.

La réforme structurelle et fonctionnelle du système administratif comporte un troisième aspect, qui touche un grand nombre de services publics et l'ensemble du secteur public. Parmi les actions projetées, figurent : la définition du secteur public et des services publics ; le statut et la position des entreprises et des institutions publiques, ainsi que le droit de propriété et les rapports administratifs en leur sein ; la concession de services publics ; l'intérêt collectif ; la déréglementation, la libéralisation et la privatisation de services publics et l'introduction d'une composante concurrentielle dans la prestation des services publics.

L'un des points les plus sensibles est certainement la protection des droits individuels vis-à-vis de l'administration. L'harmonisation administrative repose sur une réglementation adéquate. Mais il conviendrait de s'intéresser davantage à son application, aux modalités spécifiques de la protection des individus vis-à-vis de l'administration, au rôle du Tribunal constitutionnel à cet égard, à la création d'un poste de médiateur, etc.

Le cinquième et dernier point concerne les rapports au sein de l'administration. Il s'agit en quelque sorte d'un sous-système "conservatoire" dans le système administratif. Ici, des tâches très précises sont envisagées : créer un système de la fonction publique à l'échelon national et local et créer les institutions nécessaires au développement de l'administration centrale. Sur ce dernier point, on tient compte du projet de mise en place d'une entité organisationnelle unique pour l'organisation, les méthodes et les techniques administratives et du projet de création d'une Académie d'administration centrale.

Parmi les projets envisagés, le plus délicat est sans doute celui qui a pour objet la création d'une Académie d'administration centrale (en tant qu'institution et partie prenante de la réforme). Il s'agit de mettre en place un système permanent de formation professionnelle chargé de diffuser la connaissance et de faire acquérir aux agents de nouvelles compétences. Les établissements d'enseignement n'assurent pas actuellement ce type de formation, car le savoir qu'ils transmettent a pour objet des métiers particuliers. Le rôle de l'Académie devrait être double : améliorer les connaissances acquises au cours de la scolarité ; constituer un noyau éducatif (en termes d'organisation et de programmes) adapté aux besoins de l'administration publique et tirant son expertise aussi bien de l'administration que d'autres organismes de formation. Une fois dotée de ce système, la Slovénie participerait certainement plus facilement au flux international d'échange de savoir.

Enfin et surtout, l'Académie d'administration publique devrait entretenir des rapports étroits avec le système de la fonction publique : en d'autres termes, elle devrait être une composante de ce système. La formation professionnelle au sein de l'administration est en rapport étroit avec d'autres éléments du système, tels que le régime de promotion, de rémunération et de classification. Elle est par nature l'une des bases sur lesquelles repose la mise en place d'un système global de la fonction publique.

12. Repérage des problèmes relatifs à la formation et conclusions

Un examen critique des indicateurs statistiques révèle le caractère dispersé et complexe de l'enseignement et de la formation proposés aux fonctionnaires et l'absence d'un système global définissant les conditions de la formation et s'appliquant à l'ensemble de l'administration. Or certains secteurs de l'administration ont développé des systèmes de formation de haut niveau (Intérieur, Défense), même s'ils ne couvrent que des domaines professionnels très spécifiques.

Une analyse détaillée des programmes de formation montre que :

- la plupart des facultés et des écoles professionnelles supérieures proposent des formations (enseignements) diplômantes et à de rares exceptions ne proposent pas de programmes de perfectionnement aux agents de l'administration publique ;
- la formation fonctionnelle est assurée pour l'essentiel par les services techniques de certaines instances centrales. Rares sont celles (Ministère de l'Intérieur, de la Défense et des Finances, ce dernier avec un rôle de planification) qui ont mis en place un organisme spécifique de formation ; on y privilégie les cours de perfectionnement axés sur un domaine particulier ;
- l'analyse comparative montre également que les cours de perfectionnement professionnel sont presque toujours centrés sur un programme de base (en vue de l'insertion ou de l'examen de qualification) ou bien sur un programme spécialisé (dans un domaine spécifique). Par comparaison, les cours de perfectionnement portant sur la gestion sont davantage l'exception que la règle ;
- la participation d'instances extérieures (privées) au perfectionnement professionnel est plutôt limitée, à la seule exception de l'informatique et des langues vivantes. Les programmes proposés visent en général les gestionnaires et exigent des connaissances spécifiques préalables (gestion des ressources humaines, communication, gestion, etc.). Mais sur le marché, rares sont les organismes à proposer une formation administrative.

En ce qui concerne la forme et les méthodes des programmes de perfectionnement professionnel, les recherches montrent que les lacunes et faiblesses les plus évidentes se manifestent au niveau des procédures d'évaluation, notamment pour l'évaluation de l'incidence du cours sur l'amélioration des pratiques de travail, mais aussi au niveau de la pédagogie. La pédagogie moderne a mis au point toute une gamme de méthodes et de techniques pour l'éducation des adultes, certaines inspirées d'un contact direct avec l'enseignement, d'autres fondées plutôt sur l'analyse et la formulation d'un savoir acquis par l'expérience. On constate malheureusement que la communication à sens unique, sous forme de cours magistraux, reste dominante.

Les faiblesses ou carences qui se manifestent au niveau de la conception et de l'organisation des programmes ne pourront être surmontées que par une action globale et systématique visant à mettre en place un système de formation au sein de l'administration publique. Ce système devra assumer plusieurs fonctions, notamment l'analyse des besoins du personnel et des besoins de formation, l'élaboration de programmes pour les cours de perfectionnement professionnels (élémentaires ou spécialisés) ou la recherche sur les systèmes d'organisation. Mais d'autres questions se posent également. Il s'agit de savoir quels programmes de formation (préalables à l'embauche ou la promotion) devraient être rendus obligatoires pour l'ensemble des agents de l'administration, comment mettre en place les structures correspondantes et quels programmes de formation (contenus et organisation) inclure dans le système de formation des différentes instances ou des organismes indépendants. Tout ceci est lié à la réglementation de la fonction publique (Loi sur les fonctionnaires). Ces deux tâches sont prioritaires. Les premières actions sont déjà en cours dans le cadre du projet de modernisation de l'administration publique.

ANNEXE 1. DESCRIPTION DES ENSEIGNEMENTS : PROJET SLOVÉNO-HELVÉTIQUE MASTER

1. Programme de base

- Sujet 1 :** Comparaison des systèmes administratifs
Méthode : Cours, études de cas, études de références, O&A
- Sujet 2 :** Théories et méthodes de l'organisation
Méthode : Cours, études de cas, simulations/exercices, étude de références, O&A
- Sujet 3 :** Développement organisationnel & Apprentissage organisationnel
Méthode : Cours, mini-études de cas, simulations/exercices, étude de références et travail de groupe
- Sujet 4 :** Gestion financière du secteur public
Méthode : Cours, bilans, exercices, discussions de groupe, étude de références
- Sujet 5 :** Méthodes d'évaluation et de recherche en matière de stratégie
Méthode : Lectures, exercices, discussions de groupe, analyse de cas, étude de références
- Sujet 6 :** Gestion & Développement des ressources humaines
Méthode : Cours, discussions de groupe, études de cas, exemples, étude de références
- Sujet 7 :** Efficacité personnelle (se présenter, prendre la parole, gérer son temps)
Méthode : Cours, enregistrements vidéo, jeux de rôle, évaluation and études de référence
- Sujet 8 :** Méthodes de travail (prise de décision et élaboration de projet)
Méthode : Cours, jeux de rôle, exercices de groupes, travail personnel et étude de références
- Sujet 9 :** Le système administratif slovène
Méthode : Cours, discussions de groupe, étude de cas et de références
- Sujet 10 :** Droit administratif slovène
Méthode : Cours, discussions de groupe, étude de cas et de références

2. Programme spécifique de la filière I

- Sujet 1 :** Analyse & audit financiers (niveau supérieur)
Méthode : Cours, discussions et exercices de groupe, travail personnel et étude de références
- Sujet 2 :** Gestion de projet : maîtrise du processus de changement
Méthode : Cours, jeux de rôle, étude de cas, simulations, travail personnel et étude de références
- Sujet 3 :** Stratégie et prise de décision dans le secteur public
Méthode : Cours, jeux de rôle, exercices de groupe, travail personnel et étude de références
- Sujet 4 :** Techniques de conseil
Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, tâches et étude de références

3. Programme spécifique de la filière II

Sujet 1 : tudes politiques et analyse des besoins de formation

Méthode : Cours, simulations, travail et discussions de groupe, étude de références

Sujet 2 : Apprentissage adulte & apprentissage par l'action

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, tâches et étude de références

Sujet 3 : Théories de la gestion et des techniques de direction

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, évaluation personnelle and étude de références

Sujet 4 : Gestion de la formation

Méthode : Cours, discussions de groupe, simulations, tâches et étude de références

Sujet 5 : Comportement organisationnel

Méthode : Cours, jeux de rôle, exercices de groupe, travail personnel et étude de références

Sujet 4 : Techniques de conseil

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, tâches et étude de références

4. Programme spécifique de la filière III

Sujet 1 : tudes politiques et analyse des besoins de formation

Méthode : Cours, simulation, travail et discussions de groupe et étude de références

Sujet 2 : Apprentissage adulte et apprentissage par l'action

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, tâches et étude de références

Sujet 3 : Théorie de la gestion et techniques de direction

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, évaluation personnelle et étude de références

Sujet 4 : Gestion de la formation

Méthode : Cours, discussions de groupe, simulations, tâches et étude de références

Sujet 5 : Comportement organisationnel

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, tâches et étude de références

Sujet 6 : Finances et comptabilité publiques

Méthode : Cours, études de cas, tâches et lectures

Sujet 7 : fficacité personnelle II

Méthode : Cours, jeux de rôle, simulations, évaluation par vidéo, tâche et étude de références

Sujet 8 : Technologie de l'enseignement

Méthode : Cours, discussions de groupe, consultations individuelles et étude de références.