



Documents SIGMA No. 3

Formation des agents de la  
fonction publique  
dans le contexte  
de l'internationalisation

**OCDE**

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6gb89f24-fr>

**FORMATION DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE  
DANS LE CONTEXTE DE L'INTERNATIONALISATION**

**DOCUMENTATION PROVENANT D'UN SEMINAIRE SIGMA PLURINATIONAL  
ORGANISE A BUDAPEST LES 22-23 MAI 1995**

**DOCUMENTS SIGMA : N° 3**

**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

**Paris 1996**

**28996**

**Ta. 87942 - 03.10.95 - 09.11.95**

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 (PECO) -- est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et de la CE/PHARE, financée principalement par CE/PHARE. L'OCDE et plusieurs pays Membres de l'OCDE fournissent également des ressources. SIGMA soutient les efforts de réforme des administrations publiques déployés en Europe centrale et orientale.

L'OCDE -- Organisation de Coopération et de Développement Economiques -- est une organisation intergouvernementale réunissant 26 démocraties à économie de marché avancée. Le Centre transmet les conseils et l'assistance de l'OCDE concernant les problèmes économiques les plus divers aux PECO et de l'ancienne Union soviétique engagés dans des réformes. CE/PHARE fournit des aides financières pour soutenir ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'au stade où ces pays sont prêts à assumer les obligations de Membre de l'Union européenne (UE).

Créé en 1992, SIGMA relève du Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA). Le PUMA fournit des informations et des analyses d'experts de la gestion publique aux décideurs des pays Membres de l'OCDE et facilite les contacts et les échanges d'expériences entre responsables de la gestion du secteur public. Par l'intermédiaire du PUMA, SIGMA offre à onze pays les précieuses connaissances techniques accumulées au cours de nombreuses années d'étude et d'action.

Les gouvernements participants et le Secrétariat de SIGMA collaborent d'une façon flexible afin de créer des programmes de travail conçus pour rendre les gouvernements mieux à même d'améliorer la gestion publique conformément à leurs priorités propres et à la mission de SIGMA. Cette initiative fait appel à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique pour fournir des services de conseil et une analyse comparative des différents systèmes de gestion. Par ailleurs, SIGMA collabore étroitement avec d'autres donateurs internationaux afin de promouvoir la réforme administrative et la démocratie.

Dans tous ses travaux, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. À cette fin, SIGMA accorde notamment un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant les praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et leurs homologues des pays Membres de l'OCDE.

Les activités de SIGMA se répartissent entre six domaines : réforme des institutions publiques, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, supervision administrative et service d'information.

**Copyright OCDE, 1996**

**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 Cedex 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.**



## Avant-propos

Les fonctionnaires de tous les pays sont confrontés à l'internationalisation croissante de la plupart des tâches qui incombent à une administration publique nationale. Beaucoup doivent tenir compte de législations supranationales et de normes internationales dans leurs activités quotidiennes. Beaucoup doivent se placer dans une perspective multilatérale et bilatérale pour servir les intérêts de leur pays.

Le fait de travailler dans un cadre international est une réalité permanente pour les fonctionnaires, ce qui nécessite une adaptation des systèmes de gestion de la fonction publique. Or, lorsqu'un État prend une initiative qui modifie de manière fondamentale sa situation sur le plan international, par exemple lorsqu'il adhère à un organisme international et accepte de nouvelles obligations, il faut un investissement préparatoire important.

L'adhésion à l'UE, qui a donné lieu à quatre "vagues" successives jusqu'à présent, est un processus d'internationalisation clairement défini qui montre bien les nouvelles compétences exigées des fonctionnaires dans la plupart des domaines, que ce soit pour l'investissement initial ou pour l'évolution continue des modes de gestion. La formation des fonctionnaires en prévision de l'adhésion à l'Union a été choisie comme justification de ce séminaire sur "La formation dans la perspective de l'internationalisation" afin de sensibiliser les pays participant au Programme SIGMA aux besoins de formation de caractère général et spécifique, alors qu'ils se préparent à respecter leurs obligations en vertu des accords européens.

Les derniers pays entrés dans l'UE -- l'Autriche, la Finlande et la Suède -- ont tous organisé des programmes de formation de caractère aussi bien général que spécifique en prévision de leur admission. Certains pays de la génération précédente, comme l'Espagne et le Portugal, avaient déjà mené à bien les programmes de formation lors de leur admission.

Certains pays SIGMA s'emploient actuellement à élaborer des stratégies de formation dans la perspective de l'internationalisation, particulièrement en ce qui concerne l'Europe, et des programmes seront élaborés et exécutés prochainement. D'autres pays suivront.

Tel est le contexte dans lequel a été organisé le séminaire multinational qui s'est tenu en coopération avec le Ministère hongrois de l'intérieur les 22 et 23 mai 1995 à Budapest, Hongrie, séminaire qui a donné aux pays SIGMA la possibilité de tirer parti de l'expérience acquise par les pays de l'UE.

La présente publication contient les études présentées lors de ce séminaire : un *document de synthèse* préparé par M. Jacques Ziller, Professeur à l'Université de la Sorbonne, et cinq monographies dans lesquelles des experts nationaux ont exposé la situation et l'expérience de leurs pays. SIGMA a décidé de publier ces documents en raison de l'intérêt soutenu que manifestent les PECO.

Derry Ormond  
Chef du Service de la Gestion Publique, OCDE  
Janvier 1996



## Table des matières

### Avant-propos

#### *Document de synthèse (M. J. Ziller)*

1.	Introduction .....	11
1.1.	L'Union européenne en tant que réseau de gouvernements .....	11
1.2.	Stabilité et changement .....	12
2.	Impact de l'appartenance et de l'association à l'UE sur les administrations nationales	12
3.	Formation rendue nécessaire par l'adhésion à l'UE .....	14
4.	Groupes devant faire l'objet d'une formation .....	15
5.	Contenu de la formation en vue de l'adhésion à l'UE .....	16
5.1.	Formation de caractère général .....	16
5.2.	Formation linguistique .....	17
5.3.	Formation aux techniques de négociation .....	17
5.4.	Formation spécialisée dans des domaines techniques .....	18
5.5.	Besoins spécifiques de formation des pays .....	18
5.6.	Méthodes pédagogiques .....	19
6.	Formulation des stratégies de formation en vue de l'adhésion à l'UE .....	19
6.1.	Conception des stratégies de formation .....	19
6.2.	Identification des priorités .....	20
6.3.	Mise en oeuvre des stratégies de formation .....	20
6.4.	Évaluation et poursuite de la formation .....	21

### Études par pays

#### *I. Autriche (M. R. Buchegger)*

1.	Contexte administratif .....	22
1.1.	Structure de l'administration publique en Autriche .....	22
1.2.	Formation en cours d'emploi des fonctionnaires .....	23
1.3.	La conscience européenne dans la fonction publique autrichienne avant 1989 ..	23
2.	Évaluation des besoins de formation .....	24
2.1.	Méthodes d'évaluation des connaissances et compétences requises .....	24
2.2.	Résultats de l'évaluation .....	24
3.	Préparation à l'adhésion .....	25
3.1.	Appui politique et financement .....	25
3.2.	Organisation de la formation .....	26
3.3.	À qui s'adresse la formation .....	26
3.4.	Méthodes pédagogiques .....	27
3.5.	Programmes de formation .....	27

4.	<b>Formation aux affaires européennes après l'adhésion</b> .....	30
4.1.	Participation aux activités de formation aux affaires européennes .....	30
4.2.	Évolution future de la formation aux affaires européennes en Autriche et enseignements à tirer .....	31
4.3.	Quelques perspectives .....	32
Appendice A	<b>Cours sur l'intégration européenne offerts par l'Académie fédérale autrichienne d'administration publique (VAB)</b> .....	33
Appendice B	<b>Aperçus des cours usuels de l'Académie européenne</b> .....	34
 <i>II. Finlande (M. A. Temmes)</i>		
1.	<b>Cadre général</b> .....	35
1.1.	Structure générale de l'administration publique et de son système de formation	35
1.2.	Changements ou ajustements liés à l'adhésion à l'UE .....	37
1.3.	Le début de la prise de conscience, de la connaissance et de la volonté politique	37
2.	<b>Évaluation des besoins de formation préalable</b> .....	38
2.1.	Méthodes .....	38
2.2.	Conclusions .....	38
2.3.	Formation générale et formation spécifique .....	39
3.	<b>Stratégies de formation en vue de l'adhésion</b> .....	40
3.1.	Soutien politique à la formation .....	40
3.2.	Financement .....	40
3.3.	Organisation et responsabilités .....	40
3.4.	Assistance de l'UE .....	41
3.5.	Groupes cibles .....	41
3.6.	Méthodes .....	41
3.7.	Programmes .....	42
4.	<b>Stratégies de formation postérieure à l'adhésion</b> .....	43
5.	<b>Enseignements retirés</b> .....	44
 <i>III. Hongrie (M. G. Rádi)</i>		
1.	<b>Contexte</b> .....	45
1.1.	Introduction .....	45
1.2.	La réforme de l'administration publique .....	45
1.3.	Le programme de formation subventionné par Phare .....	46
1.3.1.	Formation et perfectionnement dans la fonction publique .....	46
1.3.2.	Évolution de l'organisation et des structures du gouvernement central et des administrations locales .....	46
2.	<b>Stratégie de formation en vue de l'adhésion</b> .....	47
2.1.	Introduction .....	47
2.2.	Les formations prioritaires .....	47
2.3.	La stratégie de formation .....	48
2.3.1.	Groupes cibles .....	49
2.3.2.	Thèmes de formation .....	49

**IV. Léttonie (M. G. Veismane)**

<b>1.</b>	<b>Généralités</b>	<b>53</b>
1.1.	Structure générale de l'administration publique et de son système de formation	53
1.1.1.	Introduction	53
1.1.2.	Caractéristiques	53
1.1.3.	Effectifs et répartition	53
1.1.4.	Système et structures de formation	54
1.2.	Changements ou adaptations réalisés ou prévus en vue de l'adhésion à l'UE	54
1.2.1.	Responsabilités	54
1.2.2.	Mécanismes	54
1.2.3.	Aménagement juridiques ou administratifs	55
1.2.4.	Projets pour l'avenir	55
1.3.	Points de départ	56
1.3.1.	Prise de conscience de la nécessité d'un changement	56
1.3.2.	Connaissance fondamentale des structures, des processus et des politiques	56
1.3.3.	Connaissances spécialisées	56
1.3.4.	Connaissances acquises dans les écoles secondaires et les universités	56
<b>2.</b>	<b>Évaluation des besoins de formation préparatoire en vue de l'adhésion à l'UE</b>	<b>57</b>
2.1.	Méthodes	57
2.2.	Conclusions quant à l'ampleur des compétences requises	57
2.3.	Connaissances générales et connaissance spécialisées	57
<b>3.</b>	<b>Stratégies de formation en vue de l'adhésion à l'UE</b>	<b>57</b>
3.1.	Soutien politique au programme de formation	57
3.2.	Financement	58
3.3.	Organisation et responsabilités	58
3.4.	Assistance de l'UE	58
3.5.	Groupes cibles	58
3.6.	Méthodes	58
3.6.1.	Formation interactive	58
3.6.2.	Autres stratégies de formation	58
3.6.3.	Documents de l'UE	59
<b>Appendice A</b>	<b>La réforme administrative et l'École d'administration publique de Lettonie</b>	<b>60</b>
<b>Figure 1.</b>	<b>École d'administration publique de Lettonie</b>	<b>63</b>
<b>Figure 2.</b>	<b>Préparation de la société en vue de son intégration à l'UE</b>	<b>64</b>

<b>V.</b>	<b><i>Portugal (M. R.A. Lucas)</i></b>	
1.	<b>Introduction</b>	<b>65</b>
2.	<b>Le Portugal et l'Europe</b>	<b>65</b>
3.	<b>Chronologie de l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne</b>	<b>66</b>
4.	<b>Modernisation et formation dans la fonction publique</b>	<b>67</b>
4.1.	<b>Le système de formation dans la fonction publique</b>	<b>67</b>
4.2.	<b>Le Département de la formation et du perfectionnement</b>	<b>67</b>
4.3.	<b>Le Centre d'études et de formation des collectivités locales</b>	<b>69</b>
4.4.	<b>L'Institut national d'administration (INA)</b>	<b>70</b>
5.	<b>Le programme interministériel de formation</b>	<b>74</b>
5.1.	<b>Objectifs généraux du groupe de travail</b>	<b>75</b>
5.2.	<b>Objectifs spécifiques du projet</b>	<b>75</b>
5.3.	<b>Types d'agents visés par le programme</b>	<b>75</b>
5.4.	<b>Réalisations du groupe de travail</b>	<b>75</b>
6.	<b>Préparation à la présidence portugaise</b>	<b>76</b>
7.	<b>Le rôle des universités</b>	<b>78</b>
8.	<b>Bureaux européens et centre européens de documentation</b>	<b>78</b>
9.	<b>Conclusion</b>	<b>79</b>
<b>Appendice A</b>	<b>Formation aux affaires européennes, Institut national d'administration (INA) -- (1980-95)</b>	<b>80</b>
<b>Appendice B</b>	<b>Formation en vue de la présidence du Conseil des CE (1992) - Séminaires et cours</b>	<b>84</b>
<b>Appendice C</b>	<b>Cours universitaires d'études européennes</b>	<b>85</b>
<b>VI.</b>	<b><i>Suède (M. B. Beckman)</i></b>	
1.	<b>Généralités</b>	<b>87</b>
1.1.	<b>Structure générale de la fonction publique et de son système de formation</b>	<b>87</b>
1.2.	<b>Modifications ou adaptations liées à l'adhésion à l'UE</b>	<b>88</b>
1.2.1.	<b>Internationalisation</b>	<b>88</b>
1.2.2.	<b>Projet d'internationalisation</b>	<b>89</b>
2.	<b>Évaluation des besoins de formation préparatoire</b>	<b>93</b>
3.	<b>Le "Forum Europa" et les stratégies de formation</b>	<b>94</b>
4.	<b>Enseignements tirés</b>	<b>96</b>
<b>Figure 1.</b>	<b>Structure générale de l'administration suédoise.</b>	<b>99</b>
<b>Figure 2.</b>	<b>Le programme du Forum Europa</b>	<b>100</b>

## *Document de synthèse*

**M. Jacques ZILLER**  
**Institut international d'administration publique (IIAP)**  
**Paris, France**

### **1. Introduction**

L'adhésion prochaine à l'UE ainsi que l'association à la Communauté européenne (CE) constituent pour les PECO un défi qui, s'il est commun, n'en est pas moins divers. Ce problème n'est pas totalement inconnu des autres pays d'Europe, si l'on fait abstraction des six pays fondateurs de la Communauté (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas). Cependant, ce défi est à la fois différent et nouveau non seulement parce que les PECO se trouvent au milieu d'une période de transition, mais aussi parce que l'UE elle-même traverse une période de transformations spectaculaires. Les administrations des PECO ne manqueront pas d'être confrontées très bientôt au défi que représente la préparation de l'adhésion à l'UE en raison de l'importance que l'organisation gouvernementale revêt pour la structure et le fonctionnement de l'UE.

#### ***1.1. L'Union européenne en tant que réseau de gouvernements***

De plus en plus, l'UE apparaît comme une organisation très différente des autres organisations internationales (comme l'Organisation des Nations Unies ou l'OCDE) ainsi que de formes bien connues d'États fédéraux (comme l'Allemagne, l'Autriche ou les États-Unis d'Amérique) : essentiellement, il s'agit en effet d'un réseau de gouvernements. Pour pouvoir fonctionner, le marché interne et les politiques européennes communes font appel à la participation de toutes les organisations gouvernementales et organismes publics intéressés.

Comme l'a montré le cas de la CE pendant les années 70 et 80, l'"intégration négative" résultant de l'élimination de tous les obstacles matériels aux échanges ne saurait être réalisée par la simple suppression des barrières douanières et des barrières commerciales quantitatives ni par l'adoption de lois compatibles, voire harmonisées, entre elles. Elle exige en effet une véritable gestion interinstitutions qui fait autant appel aux connaissances mutuelles qu'aux instruments centraux de contrôle. Cela est encore plus vrai dans le cas de l'"intégration positive" qui résulte des politiques communes (comme les politiques régionales ou les politiques environnementales ou agricoles communes).

Les réalités de l'"intégration négative" et "positive" ont une série de conséquences concrètes immédiates pour toutes les administrations publiques intéressées, c'est-à-dire non seulement la fonction publique européenne, mais aussi les fonctions publiques et les autorités locales de tous les États Membres ainsi que des États candidats à l'adhésion et à l'association à l'UE. Ces pays doivent en effet parvenir à une vision commune du contexte institutionnel européen, des instruments politiques à mettre en oeuvre et du fonctionnement de leurs rouages administratifs respectifs. Or, l'on ne peut y parvenir que par un effort constant de formation et par la pratique. Être membre de l'Union de longue date n'est pas nécessairement un avantage, comme le prouve la formation qui a dû être organisée dans les pays qui ont adhéré sur le tard à la CE. Au contraire, une prise de conscience de ces questions au niveau de l'ensemble des administrations des nouveaux États Membres pourra peut-être compenser le fait que les politiques et le droit européens ont été conçus par les Membres les plus anciens. Cela devrait être encore plus vrai au cours des années à venir, période pendant laquelle le changement s'accélérera probablement pour tous les membres de l'UE ainsi que pour les futurs États Membres et États associés.

## **1.2. Stabilité et changement**

Deux éléments vont accélérer le changement au sein de l'UE : l'accroissement du nombre de ses membres et les transformations institutionnelles qui apparaissent comme de plus en plus nécessaires à la fois pour préparer cet élargissement que pour pouvoir mener à bien les politiques actuelles. Toutefois, l'on peut prévoir un degré suffisant de stabilité qui permettra de formuler et de mettre au point des programmes de formation de nature à avoir, au cours des années à venir, un impact positif durable sur les futurs États Membres et États associés.

Un premier aspect de la stabilité dans l'UE tient au fait que la Communauté comme l'UE ont toujours été édifiées sur la prémisse d'une communauté de droit (*community of law* ; *Rechtsgemeinschaft*). Un aspect important du fonctionnement du marché interne dépend des efforts conjugués déployés par les tribunaux nationaux et la Cour européenne de justice (CEJ) pour donner directement effet aux dispositions des traités communautaires, particulièrement ceux qui garantissent la liberté de mouvement des travailleurs, des services, des marchandises et des capitaux. Cela s'est avéré être un moyen extrêmement puissant d'impliquer les administrations nationales. Pour pouvoir faire face au défi auquel elles sont confrontées du fait de l'action combinée des citoyens, des entreprises et des magistrats, les administrations doivent adapter le droit communautaire au moyen d'un vaste effort de réorganisation interne et de formation aux affaires juridiques européennes.

Le deuxième aspect de la stabilité tient au très fort élément interinstitutions du système communautaire, lequel survivra indubitablement aux transformations institutionnelles qui s'annoncent. Le Conseil des ministres conservera certainement un rôle majeur dans le système décisionnel de l'UE. Quelle que puisse être la théorie juridique qui inspire les institutions de l'UE, le Conseil n'est pas un organe doté d'une autonomie propre, mais plutôt une instance de négociations permanentes entre les gouvernements. Ces négociations se déroulent principalement au niveau technique avec la participation de fonctionnaires des ministères sectoriels qui ne sont pas accoutumés du tout aux négociations internationales.

Il se peut fort bien que le contenu des politiques européennes communes soit transformé et que les institutions de l'UE changent dans leurs détails, mais ces deux éléments devront rester les principaux thèmes de la formation aux affaires européennes, aussi bien dans les États qui sont membres de plus longue date que dans les futurs États Membres et États associés.

## **2. Impact de l'appartenance et de l'association à l'Union européenne sur les administrations nationales**

Du fait de la stabilité de ses deux caractéristiques principales, l'appartenance à l'UE a eu un impact beaucoup plus marqué sur les États Membres et surtout sur leurs administrations publiques que l'appartenance à toute autre organisation internationale. Cela a été vrai pour tous les pays, quelle que soit la date de leur adhésion, même pour les six pays fondateurs.

Cet impact peut sembler paradoxal d'un point de vue étroitement juridique : dès le début, les traités communautaires ont été indifférents à l'organisation interne des États Membres. Cela n'a pas changé avec le Traité de Maastricht portant création de l'UE, sauf pour ce qui est de la reconnaissance officielle par les États Membres de la nécessité de se conformer aux obligations découlant de la démocratie, en particulier pour ce qui est du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels qu'ils sont consacrés dans la Convention européenne de 1950. Avant Maastricht, le respect de ces principes n'était qu'une condition implicite à l'entrée dans la CE. Or, l'article 5 du Traité de la CE impose à tous les États Membres d'adopter toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations découlant du Traité

ainsi que des décisions adoptées par les institutions communautaires : cela signifie que les méthodes de travail et, si besoin est, les structures de l'administration publique doivent être adaptées.

L'expérience a montré que l'impact de l'appartenance à la CE sur les administrations des États Membres a varié d'un pays à un autre, selon les effectifs de la population et l'étendue du territoire -- et par conséquent les dimensions de l'administration publique -- et selon aussi les traditions juridiques et techniques de la fonction publique. L'appartenance à la CE n'a entraîné directement aucun bouleversement majeur des rouages de l'État, même si des réformes fort importantes, comme la réduction du nombre des autorités locales en Allemagne ou en Belgique ou la décentralisation en France, ont coïncidé dans le temps avec l'application ou la généralisation des politiques communautaires. Cependant, tous les secteurs de l'administration publique ont été touchés dans leur fonctionnement par l'entrée dans la CE.

Il est indubitable que les ajustements les plus visibles ont été l'adaptation à la législation communautaire. Cela a exigé un effort particulièrement soutenu dans le cas de l'Espagne et du Portugal, qui sont entrés dans la CE en 1986 et qui ont donc dû incorporer dans leurs législations nationales 28 années de directives communautaires et appliquer dans des délais très brefs les règlements de la Communauté. L'Autriche, la Finlande et la Suède ont disposé d'un délai plus long en raison des étapes différentes qui ont précédé leur admission à part entière à l'UE : l'accord de libre-échange entre la CEE et l'Association européenne de libre-échange (AELE) signé en 1972 et l'élimination des barrières douanières en 1984, l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) signé en 1992 et la pleine adhésion en 1995. Toutefois, si l'on tient compte des différences qui caractérisent les traditions juridiques, il est incontestable que le plus gros effort a été fait par l'Irlande et le Royaume-Uni, deux pays de common law qui ont dû s'adapter à un droit communautaire de tradition romano-germanique, influencé principalement par les techniques et concepts juridiques allemands et français.

Tous les pays ont aussi dû mettre au point des mécanismes de coordination en vue de négocier leur accession et, une fois devenus Membres, pour préparer les positions qu'adopteraient leurs représentants au sein de la CE/UE. De ce fait, ils ont dû mettre au point et administrer des systèmes et des procédures de coordination aux plans tant interministériel qu'intraministériel. L'expérience a montré que certains pays se sont mieux adaptés que d'autres et ont ainsi pu permettre à leurs administrations d'influencer plus efficacement l'issue des négociations au sein de la CE/UE. Le cas du Royaume-Uni, qui a exploité très efficacement les systèmes de coordination traditionnels de la fonction publique, et encore plus celui de l'Espagne, qui a mis en place un système tout à fait nouveau et beaucoup plus efficace que la plupart des autres éléments de l'administration, méritent de retenir l'attention. Le cas de la France est notable aussi, dans la mesure où elle a utilisé aux fins de la CE/UE le mécanisme extrêmement puissant qui avait été mis au point en vue de l'application du Plan Marshall.

Tous les pays ont dû mettre en place des procédures et des mécanismes pour suivre et contrôler l'application des décisions de la CE/UE, spécialement du fait que la Commission européenne présente chaque année au Parlement européen un rapport dans lequel les États Membres sont classés en fonction de la rapidité avec laquelle ils ont transposé les directives européennes dans leurs législations nationales. Ce processus de suivi et de contrôle est encore plus nécessaire pour éviter l'embarras dans lequel se trouveraient les gouvernements nationaux qui seraient poursuivis parce que la Commission aurait décidé de saisir la Cour européenne de justice de leurs réactions tardives ou insuffisantes face aux obligations communautaires.

L'appartenance à la CE/UE a également eu un impact -- bien que généralement moins visible, sauf pour un État fédéral comme l'Allemagne -- sur la relation entre le gouvernement central et les autorités locales autonomes. En premier lieu, il existe dans un certain nombre de pays un système selon lequel le droit communautaire est habituellement transposé -- si besoin est, comme dans le cas des directives -- par les parlements nationaux, mais, dans ces pays, c'est au niveau des autorités locales qu'intervient l'aspect

le plus important de l'application de ces règles et politiques. Dans certains cas, cela s'est traduit par un contrôle plus strict du gouvernement national sur l'action des autorités locales, tandis que, dans d'autres, cela a débouché sur l'apparition de nouvelles formes de coopération entre le gouvernement central et les autorités locales. Cette situation est particulièrement évidente dans les pays où les programmes de fond structurels sont élaborés dans le cadre de la politique régionale européenne : les autorités locales sont très souvent les bénéficiaires de ces programmes. La Commission européenne encourage l'élaboration de procédures et de mécanismes lui permettant de coopérer avec les gouvernements nationaux et les autorités locales à l'étape de la planification ainsi qu'au stade de l'exécution et de l'évaluation des programmes. Le cas du Portugal, qui a mis en place des méthodes de travail nouvelles et efficaces grâce à l'assistance technique de la Commission européenne, devrait être particulièrement intéressant pour les PECO.

Pour les PECO, les perspectives d'adhésion ou d'association à l'UE rendent ces types de changement inévitables. Plus tôt ils interviendront, et mieux cela vaudra, spécialement du fait que ces pays se trouvent en tout état de cause dans une période de transition pendant laquelle les institutions gouvernementales et les administrations publiques connaissent une série de transformations majeures. La perspective de l'adhésion à l'UE pourrait pour ces pays être davantage un aiguillon qu'un fardeau en leur permettant de centrer leurs efforts et de fixer des priorités. Le processus de préparation à l'adhésion suppose une série de mesures qui doivent être arrêtées dès que possible. Leur application pourrait commencer même sans attendre le début des négociations officielles avec l'UE.

### **3. Formation rendue nécessaire par l'adhésion à l'Union européenne**

Comme l'a montré l'expérience acquise par les États Membres de l'UE, l'adhésion à l'UE a un effet beaucoup plus marqué sur le comportement des pouvoirs publics et de l'administration que sur les institutions nationales. Aussi existe-t-il le risque que les hommes politiques et les fonctionnaires adoptent une attitude d'attentisme. Ce risque est particulièrement sérieux si l'on suppose que le seul ministère véritablement intéressé par l'UE est le Ministère des affaires étrangères en raison du caractère international des négociations devant déboucher sur l'admission à l'UE. Ce genre d'attitude entraîne un double risque : le danger de compromis peu réaliste pour ce qui est des programmes d'exécution et de l'échelonnement des phases de transition, et le danger d'une ouverture brutale et forcée des barrières à un moment où ni l'économie, ni les administrations publiques, ne sont prêtes à faire face à la concurrence aiguë qu'implique l'appartenance à l'UE.

Aussi un effort de formation doit-il être entrepris dès que possible pour susciter une prise de conscience de ces questions à tous les niveaux de l'administration. Cela conduira normalement à organiser une formation plus spécifique aux politiques, aux institutions et au droit de l'UE, ce qui devrait renforcer les processus internes qui doivent aller de pair avec les négociations d'adhésion. Tous les départements ministériels doivent participer à cet effort pour se préparer à faire face aux contraintes et aux possibilités nouvelles qui apparaîtront lors de l'adhésion.

Un exemple intéressant à cet égard est la façon dont les différents pays membres de la CE ont essayé de se préparer à l'élimination des contrôles douaniers prévue dans le cadre de la mise en place du marché interne, le 1er janvier 1993. Les pays qui ont entrepris le plus large effort d'adaptation avaient commencé à se préparer plusieurs années avant cet événement et ils l'ont vécu sans difficultés, ayant réussi à combiner des réajustements structurels (comme la réaffectation dans les ports et aéroports des agents des douanes précédemment en poste aux frontières) et une formation : en apprenant à connaître les procédures et les moyens employés dans les autres pays de la CE, il a été plus facile de repenser les procédures et de mettre en place de nouvelles méthodes de travail. Les pays qui n'ont pas réagi à temps, ainsi que plusieurs entreprises privées qui ne se sont préparées au marché interne que pendant le courant de 1992, se sont trouvés confrontés à des difficultés énormes et n'ont pas toujours réussi à s'adapter à temps. Parmi les

retardataires, il y a eu plusieurs entreprises privées de pays qui étaient au nombre des Membres fondateurs de la CE et qui ont été balayées par le marché interne, n'ayant pas su reconnaître en temps opportun la nécessité de s'adapter, alors même que le grand public, dans la CE et même en dehors de la Communauté, était conscient dès 1987 de l'importance symbolique de la date du 31 décembre 1992.

Il importe d'organiser dès que possible une formation et une sensibilisation aux politiques, aux institutions et au droit de l'UE si l'on veut que la plupart des problèmes qui se posent ne soient pas négligés par les experts des affaires européennes, lesquels seront probablement absorbés par la négociation de l'adhésion et qui s'intéresseront surtout aux intérêts nationaux prioritaires. Cette sensibilisation débouchera sur une évaluation des besoins de formation et sur une adaptation des stratégies et des programmes de formation inspirés de l'expérience acquise de l'intégration européenne à des types spécifiques d'institutions ainsi qu'aux cultures politiques et administratives de chaque pays.

#### **4. Groupes devant faire l'objet d'une formation**

À en juger par le cas des États Membres de longue date, il est probable que la formation devra essentiellement viser deux groupes : un groupe restreint de hauts fonctionnaires qui devront immédiatement s'occuper de la négociation de l'adhésion puis travailler dans le cadre des politiques de prise de décision au niveau européen, et un groupe beaucoup plus vaste de personnes travaillant dans des domaines qui, tôt ou tard, seront influencées par la législation et les politiques de l'UE.

Le petit groupe de spécialistes de l'UE ne devrait pas être composé exclusivement de diplomates, même s'ils ont tous les talents de négociation nécessaires. La législation et les politiques de l'UE atteignent un tel niveau de technicité, sans parler même de complexité, qu'une participation de spécialistes techniques est indispensable. Pour donner une idée du degré de détail des négociations prochaines, il suffit de dire que, sous forme reliée, le texte officiel de l'accord sur l'EEE compte 784 pages en français, tandis que le traité d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède publié au Journal officiel compte 723 pages format A-4. Il ne faut pas perdre de vue non plus que plusieurs membres de cette petite équipe de spécialistes seront probablement recrutés par les institutions européennes après l'adhésion de leur pays, comme cela a été le cas pour la plupart des nouveaux États Membres, et que cette mobilité impose non seulement de former les spécialistes d'aujourd'hui mais aussi ceux qui devront leur succéder dans quelques années. Ce petit groupe comprendra les membres de la représentation permanente du pays à Bruxelles, ainsi qu'un nombre suffisant de représentants de tous les ministères directement intéressés par les politiques de l'UE, lesquels devront se préparer à prendre part aux travaux de groupes d'experts, de groupes de travail du Conseil et de toutes sortes de comités. Selon les dimensions du pays, ce groupe devra comprendre de 100 à 300 personnes auxquelles il faudra dispenser une formation intensive pour les préparer comme il convient à leurs nouvelles fonctions.

Le groupe plus large devra être représentatif de tous les départements ministériels, même si ces départements ne semblent pas directement intéressés par les politiques européennes. Il devra comprendre également des agents des services extérieurs et des autorités locales. Il faudra familiariser ce groupe avec les nouvelles procédures de prise de décision qui devront être mises en place en raison et en prévision de l'adhésion à l'UE ; il faudra qu'il comprenne bien les incidences de l'adhésion à l'UE sur l'administration du pays et sur les activités relevant de leur domaine de compétence, mais une formation intensive ne sera sans doute pas nécessaire. Selon les dimensions du pays, ce groupe pourra comprendre de quelques centaines à quelques milliers de personnes.

## 5. Contenu de la formation en vue de l'adhésion à l'Union européenne

L'expérience acquise par les États Membres de l'UE au cours des quelques années qui ont précédé et suivi leur adhésion ainsi que pendant des périodes de transformations internes au sein de la Communauté, comme la mise en oeuvre de l'acte unique européen à partir de 1987, la négociation des accords de Maastricht en 1991 ou l'association et l'adhésion des pays de l'AELE entre 1989 et 1994, permet d'identifier dans leurs grandes lignes les domaines dans lesquels une formation devra être dispensée en vue de l'adhésion à l'UE. L'on trouvera ci-après un exposé des différentes matières à prévoir, compte tenu des caractéristiques des différents groupes cibles, des besoins spécifiques des PECO et des méthodes pédagogiques qui ont donné les meilleurs résultats ailleurs.

### 5.1. Formation de caractère général

Les deux groupes devront recevoir une formation de caractère général à l'UE, formation qui devra porter sur les domaines suivants :

#### Institutions et procédures décisionnelles de l'UE :

- composition et méthodes de travail du Conseil, de la Commission et du Parlement européen ;
- procédures décisionnelles de l'UE en général [monopole des propositions appartenant à la Commission, préparation de la position du Conseil par le Comité des représentants permanents des États Membres auprès de l'UE et par ses groupes de travail, procédures de vote au Conseil, procédures de coopération et de co-décision avec le Parlement européen] ;
- principales différences entre les procédures générales et les processus décisionnels spécifiques (dans des domaines comme la politique étrangère, la sécurité, la justice et les affaires intérieures, le droit de la concurrence, le budget) ;
- procédures d'exécution (rôle des administrations nationales, "comitologie", agences européennes, etc.).

#### Sources du droit de l'UE :

- différences entre le droit primaire (traités) et le droit dérivé (directives), réglementations et décisions) ;
- composition de la Cour européenne de justice (CEJ) et du Conseil des ministres et procédures applicables ;
- grands principes de la jurisprudence de la CEJ (applicabilité directe du droit primaire et dérivé ; primauté du droit communautaire ; reconnaissance mutuelle, etc.).

#### Politiques de l'UE :

- domaine général de compétence des institutions de l'UE ;
- quatre libertés et interdiction de la discrimination pour des motifs de nationalité ;
- citoyenneté européenne.

### États Membres de l'UE :

- aperçu géographique, historique et politique ;
- organisation de l'administration en vue de la préparation des politiques de l'UE.

### Sources d'informations sur l'UE :

- où trouver la documentation de l'UE (publications officielles de l'UE ; base de données de l'UE ; agences de presse spécialisées, etc.) ;
- comment utiliser l'information officielle et les rapports non publiés.

## **5.2. Formation linguistique**

Le groupe le plus nombreux n'aura pas spécialement besoin d'une formation linguistique tant que subsistera l'actuel système de langues officielles : du point de vue de la législation communautaire, les principes généraux de la justice renforcent un système selon lequel la langue officielle de chaque État Membre est reconnue comme langue officielle de la Communauté. Néanmoins, une connaissance de l'anglais et du français sera utile à tous ceux qui devront travailler au sein des instances les plus dynamiques de la politique communautaire, dans un environnement où des "systèmes d'alerte avancée" sont nécessaires et où il faut discuter de propositions "pas encore officielles" de "documents officieux", etc.

Le petit groupe de spécialistes de l'UE, en revanche, devra essayer de maîtriser au moins l'une des deux principales langues officielles des institutions européennes, c'est-à-dire l'anglais ou le français, plus la langue officielle d'un autre État Membre de l'Union. Ceux qui devront s'occuper de la jurisprudence de la CEJ devront faire porter leurs efforts sur le français, non seulement parce que c'est dans cette langue que la Cour rend ses arrêts (les informations exactes du point de vue juridique étant ainsi plus aisément disponibles qu'en anglais), mais aussi parce que le droit de l'UE est beaucoup plus influencé par les concepts juridiques qui prévalent sur le continent est plus facile à exprimer en allemand, en espagnol, en français ou en italien qu'en anglais.

## **5.3. Formation aux techniques de négociation**

Dans ce cas également, le groupe le plus nombreux n'aura pas spécialement besoin d'une formation aux techniques de négociation. Cependant, il faudra mettre l'accent sur l'élément négociation dans la formation de caractère général afin de faire bien connaître les processus décisionnels spécifiques de l'UE et de faire admettre la nécessité inéluctable d'accepter des compromis à la suite des négociations. La formation devra porter sur les processus de négociation les plus formels, comme ceux qui ont cours au sein des groupes de travail du Conseil et du Comité des représentants permanents, ainsi que sur les négociations officieuses, qui sont celles qui prévalent dans les couloirs de la Commission et du Parlement.

Le petit groupe de spécialistes de l'UE, pour sa part, devra recevoir une formation beaucoup plus spécifique aux négociations européennes, en même temps qu'une formation linguistique. Cette formation devra mettre particulièrement l'accent sur les points suivants :

- comment comprendre quels sont les intérêts en jeu pour les divers États Membres et pour la Commission ;

- mise au point et application de méthodes et de procédures de coordination au sein de l'administration nationale ainsi qu'avec les représentants des autorités locales et des groupes d'intérêts ;
- compréhension des techniques de rédaction de textes juridiques ;
- perfectionnement des techniques de négociation spécifiques ;
- perfectionnement des techniques de présidence (en prévision de la présidence de l'UE que le pays devra pouvoir exercer, mais aussi pour comprendre le rôle très spécifique que jouent les présidents des comités, et pour se familiariser avec le type de rapports à établir avec eux).

L'expérience montre qu'une formation de ce type est la plus efficace lorsqu'elle est dispensée dans le contexte d'un groupe interministériel, c'est-à-dire d'un groupe assez hétérogène pour ce qui est des domaines de compétence respectifs.

#### **5.4. *Formation spécialisée dans des domaines techniques***

Une formation devra être dispensée dès que possible pour familiariser les agents gouvernementaux avec le droit et les politiques communautaires et leur permettre de se préparer aux négociations en vue de l'adhésion ou de l'association. Cette formation devrait être organisée à l'intention de groupes de représentants d'un petit nombre de départements directement intéressés (ainsi que du Ministère des affaires étrangères si celui-ci doit continuer de jouer un rôle de premier plan pendant toutes les négociations et même au-delà).

La formation à dispenser dans les domaines techniques devra porter sur les points suivants :

- l'application et objectifs de la politique européenne, tels que définis par la Commission et tels que perçus par les États Membres ;
- principaux acteurs au niveau de l'UE (services de la Commission, agences, comités, etc. ; rôle des commissions permanentes du Parlement ainsi que des organes consultatifs européens et des groupes d'intérêts) ;
- instruments d'intervention, une attention spéciale devant être accordée à la pertinence des différentes sources du droit.

Pour être véritablement efficace, cette formation devrait comprendre des contacts directs avec les services de la Commission et les agents d'autres États Membres, et par conséquent aussi à l'enseignement spécifique de l'anglais ou du français, selon la langue de travail la plus utilisée dans la pratique.

#### **5.5. *Besoins spécifiques de formation des pays d'Europe centrale et orientale***

L'évaluation des besoins de formation dans chaque pays permettra de déterminer si l'adhésion des PECO à l'UE fait entrevoir des exigences spécifiques autres que celles identifiées par les pays membres de plus longue date. En tout état de cause, les programmes de formation élaborés dans le contexte de l'adhésion à l'UE devront être reliés aux autres programmes existants, spécialement ceux qui ont trait à l'état de droit et à l'administration publique. L'un des objectifs à atteindre devra être, au minimum de faire en sorte que le contenu des divers programmes de formation soit connu de ceux qui seront appelés à formuler et à mettre en oeuvre les programmes correspondants aux besoins spécifiques des PECO.

## **5.6. Méthodes pédagogiques**

Plusieurs pays ont mis au point des méthodes pédagogiques répondant spécifiquement aux exigences d'une formation préparatoire à l'appartenance à l'UE. Deux types de méthodes sont particulièrement importantes et peuvent utilement compléter les cours et les lectures.

Les études de cas sont probablement la meilleure méthode de formation au droit communautaire, spécialement si l'on considère l'importance que revêt la jurisprudence de la CEJ pour l'évolution de l'intégration européenne et pour la liberté de mouvement à l'intérieur du marché interne. Comme toute la jurisprudence de la CEJ est publiée dans les onze langues officielles, il est particulièrement facile de préparer de telles études de cas. Il existe déjà plusieurs manuels qui pourraient facilement être traduits dans les langues des PECO. D'autres types d'études de cas ont également été mis au point par les universités et les instituts d'administration publique dans le cadre d'études spéciales.

Les jeux de rôle et les simulations constituent un aspect majeur de la formation au système décisionnel de l'UE et constituent un moyen de formation extrêmement efficace dans la mesure où ils permettent de saisir très rapidement les principaux éléments des négociations européennes et de la culture administrative européenne. L'utilisation de ces méthodes est l'une des clefs du succès des programmes de formation car elles ont un impact puissant sur la motivation des étudiants.

Il est également recommandé d'avoir recours aux méthodes audio-visuelles, spécialement pour l'étude des langues, mais aussi pour la sensibilisation en général. Il faudrait aussi allouer un temps suffisant à la formation aux technologies de l'information, qui prennent de plus en plus d'importance en tant que moyens d'accès aux bases de données de l'UE et de gestion des politiques (le réseau espagnol d'informations pour la coordination des politiques au niveau de l'UE est un bon exemple de ce que l'on peut réaliser dans ce domaine).

## **6. Formulation des stratégies de formation en vue de l'adhésion à l'Union Européenne**

### **6.1. Conception des stratégies de formation**

Pour mettre au point les stratégies de formation requises, il faudra tout d'abord obtenir l'appui politique nécessaire. Cette priorité ressort clairement du Livre blanc sur les conditions d'adhésion des PECO à l'Union présenté au printemps 1995. Même s'il ne fixe pas de délais précis, le Livre blanc est suffisamment concret pour faire apparaître clairement aux PECO la nécessité de se préparer dès que possible. En outre, l'application des accords d'association a probablement donné lieu à assez de difficultés pour que la nécessité de prévoir une formation dans ce domaine soit aujourd'hui universellement reconnue.

Un premier élément des stratégies de formation devra consister à susciter une prise de conscience aux fins de l'administration publique en diffusant des informations sur les incidences de l'association et de l'adhésion et en organisant de brefs séminaires de formation (d'une demi-journée à deux jours) à l'intention de larges secteurs de l'administration.

Un deuxième élément devra consister, sur une base plus soutenue, à organiser des séminaires de plus longue durée (une à deux semaines) sur les différentes matières décrites aux points 5.1., 5.2. et 5.3. ci-dessus. Ces séminaires devront se présenter sous forme de modules pour que l'on puisse, avec le temps, les grouper des différentes façons (par exemple une semaine de formation de caractère général suivie de quelques semaines de travail normal puis d'une ou deux semaines de formation plus spécialisée et d'étude des langues).

Il est tout à fait clair que l'élaboration des stratégies de formation dépendra directement de la nature du système d'éducation du pays. Aussi devra-t-elle être fondée sur une évaluation des connaissances générales que les groupes cibles ont de l'histoire et de la géographie de l'intégration européenne. Les universités et les écoles secondaires devront être associées à cette stratégie car elles sont probablement le meilleur moyen de faire mieux connaître cette question au niveau du grand public. Les services de la fonction publique responsables de la gestion des ressources humaines joueront un rôle majeur à cet égard en faisant converger les compétences académiques et l'évaluation des besoins de formation faite par les praticiens.

Il faudra coordonner et faire correspondre les besoins évalués et les ressources disponibles afin de répartir clairement les responsabilités en ce qui concerne l'information du grand public, la formation au niveau interministériel et la formation au sein de chaque organisme de l'administration. Il faudra probablement décentraliser dans une certaine mesure la conception et l'organisation des programmes, spécialement dans les petits pays, afin de parvenir à des stratégies réalistes et abordables.

Le financement est un aspect important de la conception des stratégies de formation. C'est là une question qui devra être analysée en détail avant de faire des choix vu qu'il existe aux mêmes types de problèmes de nombreuses solutions qui diffèrent aussi bien par leur durée que par leur intensité.

L'assistance des États Membres de l'UE et de sa Commission ne devrait pas seulement être demandée à des fins de financement. L'expérience qui a été acquise de la formation aux affaires européennes est probablement beaucoup plus précieuse que dans tout autre domaine car, dans une large mesure, les problèmes qui se posent sont essentiellement les mêmes pour la plupart des Membres actuels et futurs Membres de l'UE, quelle qu'ait pu être leur évolution politique récente. De ce fait, la formation aux affaires européennes se distingue à certains égards de la formation à l'administration publique, à la gestion publique et à l'analyse des politiques. Pour éviter d'oublier les besoins spéciaux des pays en transition, les responsables de la conception et de la mise en oeuvre des stratégies de formation devront s'attacher en priorité à resserrer la coopération entre les experts des pays d'Europe occidentale et ceux des PECO pour les aider à évaluer les besoins, à mettre au point des programmes de formation et à organiser les séminaires de formation eux-mêmes.

## **6.2. *Identification des priorités***

Il faudra établir un ordre de priorités en ce qui concerne le contenu et le niveau de la formation, compte tenu des besoins spéciaux de chaque pays, lesquels sont fonction à la fois de l'étape qu'ils ont atteinte dans leur processus de transition et du type de liens qu'ils entretiennent avec l'UE. Ces priorités devront prendre en considération les possibilités de financement et son caractère incertain.

Un élément très important à prendre en considération est l'effet cumulatif de la formation, car l'on est habituellement amené à décider de commencer la formation générale et la formation spécialisée presque en même temps, tout en accordant une grande attention aux profils des candidats à une formation. Des priorités devront par conséquent être identifiées non seulement au niveau du gouvernement central mais aussi en consultation avec tous les départements intéressés si l'on veut que ces derniers fixent leurs propres priorités dans un cadre plus général.

## **6.3. *Mise en oeuvre des stratégies de formation***

Il faudra élaborer des matériels pédagogiques. A la différence de bien d'autres domaines de formation dans la fonction publique -- dans lesquels il faut élaborer des matériels pédagogiques véritablement propres aux PECO -- il est possible de traduire des matériels pédagogiques qui existent déjà, en ne leur apportant que de légères adaptations, pour autant qu'ils portent sur le droit et les politiques de

l'UE. Des matériels pédagogiques propres aux PECO ne pourraient être élaborés que sur la base de l'expérience qu'ils auraient acquise de l'UE, expérience qui est encore limitée aux négociations concernant l'association et qui n'intéresse par conséquent que certains aspects limités de la formation.

Des manuels et ouvrages de texte sur le droit communautaire et les politiques européennes ainsi que sur les systèmes administratifs des États Membres de l'UE existent dans différents pays. Il est recommandé de commencer à traduire un certain nombre de ces publications de l'allemand, de l'anglais et du français afin d'avoir une diversité d'approches et de vues sur les affaires de l'UE.

Les jeux de rôle et simulations sont des méthodes déjà utilisées dans divers instituts d'administration publique, comme l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht, l'Institut international d'administration publique de Paris, le Centre d'études européennes de Strasbourg et les écoles allemandes, autrichiennes, britanniques et françaises d'administration publique, entre autres, ainsi qu'au Collège de l'Europe, à Bruges. Dans ce cas également, il devrait être facile de traduire les documents nécessaires. Il est relativement aisé aussi d'identifier les auteurs de ces jeux afin d'obtenir leur concours pour mettre au point des exercices nouveaux et peut-être plus spécifiques.

Des moniteurs devront être formés : la première génération de formateurs sera probablement constituée d'universitaires spécialisés dans les affaires européennes, qu'il faudra cependant familiariser avec les problèmes auxquels se heurtent les praticiens et avec la pratique européenne. Pour cela, l'on pourra organiser des séminaires de formation spécifiques comportant notamment des contacts avec différents agents publics, mais aussi mettre sur pied des voyages d'études dans des institutions et des centres de formation d'Europe occidentale. Une attention considérable devra être accordée à la mise au point de méthodes pédagogiques actives pour veiller à ce que la formation des agents publics des PECO ne cède rien, en qualité, à celle que reçoivent leurs homologues des pays d'Europe occidentale.

La motivation des étudiants est habituellement l'un des éléments déterminants du succès ou de l'échec de la formation. Dans ce contexte, l'on peut envisager différentes incitations directement liées à la formation préparatoire à l'adhésion à l'UE, et spécialement :

- des voyages dans différentes capitales d'Europe occidentale dans le cadre de la formation ;
- des perspectives de carrière pour ceux qui réussiront le mieux, que ce soit au sein des structures de coordination qui seront mises en place dans le contexte de l'association à l'UE, dans la fonction publique européenne ou dans la représentation permanente du pays à Bruxelles.

Pour être efficaces, ces incitations devront être reliées à une évaluation sérieuse des étudiants au moyen d'examens intervenant à une étape ou une autre de la formation. Il serait bon d'analyser de près les systèmes qui ont été mis en place dans certains pays membres de l'UE pour lier la préparation aux concours européens à la formation et aux concours d'accès à la fonction publique nationale, comme la "filière européenne" organisée par le *Civil Service College* britannique.

#### **6.4. *Évaluation et poursuite de la formation***

Si l'on veut garantir le succès des programmes eux-mêmes et s'assurer le soutien continu de ceux qui financeront les programmes et les séminaires, il importera de mettre au point dès que possible des procédures d'évaluation intégrées à l'élaboration des stratégies et des programmes de formation. L'évaluation devra par conséquent venir en tête des priorités des stratégies de formation qu'élaboreront les PECO.

## *Autriche*

**M. Reiner BUCHEGGER**  
**Académie fédérale d'administration publique (VAB)**  
**Vienne, Autriche**

### **1. Contexte administratif**

#### ***1.1. Structure de l'administration publique en Autriche***

L'Autriche est une république fédérale composée de neuf provinces (*Länder*) qui comprennent à leur tour une centaine de districts. Chaque district regroupe un grand nombre de municipalités (villes, villages et communes) de dimensions diverses. Aussi bien les *Länder* que les communes jouissent d'une certaine autonomie pour ce qui est d'adopter et d'appliquer des instruments réglementaires ainsi que de participer à la mise en oeuvre des lois adoptées au niveau fédéral et au niveau des *Länder*.

Cette structure fédérale, bien qu'incontestablement souhaitable à bien des égards, non seulement complique les processus internes de l'administration mais encore, au plan international devient, à un degré peut-être encore plus marqué, une cause de discussions. Comme, par exemple, l'UE ne traite essentiellement qu'avec ses États Membres, il faut trouver le moyen de faire participer les *Länder* et peut-être aussi les autorités locales (et leurs administrations respectives) aux questions, à tout le moins, qui relèvent de leur compétence au plan interne. De ce point de vue, l'exemple de l'Autriche est à rapprocher de celui d'un pays doté d'une structure semblable, à savoir la République fédérale d'Allemagne.

Cette structure fédérale se reflète dans certains chiffres approximatifs concernant les effectifs de l'administration publique en Autriche :

	Employés fédéraux	300 000
	Employés des <i>Länder</i>	130 000
	Employés municipaux	70 000
<hr/>		
<b>Total:</b>	Fonctionnaires	500 000
	Enseignants des <i>Länder</i> (payés par le gouvernement fédéral)	77 000
	Employés des services municipaux exonérés de TVA	23 000
<hr/>		
<b>Total:</b>	Enseignants, services municipaux	100 000
<hr/>		
<b>Total général:</b>	Fonctionnaires, enseignants, services municipaux	600 000

Ces chiffres ont simplement pour but de donner une idée des effectifs approximatifs de la fonction publique autrichienne au début des années 90 ; il est difficile d'obtenir des chiffres précis et réalistes mais, aux fins de la description ci-après -- et de la formation organisée -- il suffit de donner un ordre de grandeur.

### **1.2. Formation en cours d'emploi des fonctionnaires**

En Autriche, les fonctionnaires reçoivent essentiellement une formation en cours d'emploi, laquelle revêt deux formes principales. Il y a d'une part les cours obligatoires qui doivent être suivis pour passer avec succès l'examen qui donne droit à l'octroi du statut spécial de fonctionnaire permanent. La durée des cours et le niveau d'instruction à acquérir varient selon le corps dont il s'agit (droit, économie, administration en général, services techniques) et dépendent aussi de la classe du poste (diplômés d'université, diplômés d'études secondaires, etc.). Généralement parlant, on peut dire que, jusqu'à la fin des années 80, virtuellement aucune connaissance de l'UE n'était exigée pour passer les examens, et ce n'est qu'au cours des cinq ou six dernières années qu'une étude rudimentaire de l'intégration, essentiellement du cadre juridique et des principales institutions européennes, a été introduite comme matière dans certains des cours.

Le deuxième type de formation en cours d'emploi est l'éducation continue, laquelle peut être organisée soit par les divers départements de l'administration, soit par une institution de caractère général, en l'occurrence, l'Académie fédérale d'administration publique (VAB = *Verwaltungsakademie des Bundes*). Dans le premier cas, la formation dispensée est généralement hautement spécialisée et a pour but de donner aux fonctionnaires du département les compétences exigées par leur emploi (par exemple l'Ecole des impôts et des douanes du Ministère des finances). L'étude des langues étrangères, jusqu'au niveau intermédiaire, est généralement organisée aussi au niveau des départements.

La VAB offre un grand nombre de cours et de programmes qui portent sur des sujets extrêmement divers pouvant, en principe, intéresser plus d'un département<sup>1</sup>. Ces cours et programmes concernent, entre autres, l'informatique, l'administration du personnel, les questions juridiques, l'étude spécialisée des langues, les techniques de gestion en général, la promotion de la femme, l'économie, etc. Des cours sur l'intégration européenne sont offerts depuis 1988/89, et des programmes à ce sujet ont été introduits entre 1990 et 1992.

### **1.3. La conscience européenne dans la fonction publique autrichienne avant 1989**

L'Autriche a envisagé de s'associer à ce qui était alors la communauté économique européenne (CEE) dès les années 60 mais a opté plutôt pour l'Association européenne de libre échange (AELE). Néanmoins, un accord de libre-échange entre la CEE et l'Autriche a été négocié et est entré en vigueur au début des années 70, ce qui s'est traduit, vers la fin de cette décennie, par la suppression des droits de douane sur la plupart des produits non agricoles. La négociation et l'application de cet accord ont été confiées à ce que l'on peut appeler la première génération d'experts de l'intégration : des experts hautement qualifiés, relativement peu nombreux et provenant de très peu de ministères, principalement ceux des affaires étrangères, de l'économie, du commerce et des finances.

Dans virtuellement tous les autres ministères, il appartenait à chacun, s'il le souhaitait, de se familiariser avec le processus d'intégration européenne, et il s'agissait par conséquent d'un processus tout à fait fragmentaire, voire accidentel. Ce n'est que tout récemment, pour ainsi dire au cours des trois ou

---

<sup>1</sup> L'on traitera séparément ici de certains aspects des programmes de formation qui intéressent les fonctionnaires des administrations régionales (*Länder*) ou des communes, mais l'accent est mis surtout sur l'administration fédérale.

quatre dernières années, que les ministères en général ont reconnu la nécessité de former systématiquement et à plus grande échelle les membres de la fonction publique autrichienne.

De ce fait, il a fallu mettre au point une formation d'un type très nouveau et de haute qualité. Les fonctionnaires appelés à travailler au plan international, jusqu'à lors, n'avaient été que les agents du Ministère des affaires étrangères et peut-être du Ministère de l'économie et du commerce et, dans une mesure encore plus limitée, du Ministère des finances. Or, virtuellement tous les ministères doivent participer de plus en plus directement au processus d'intégration européenne, celle-ci s'étendant à des domaines toujours plus divers.

L'administration autrichienne, ayant essentiellement par le passé été repliée sur elle-même et s'étant occupée surtout de gestion interne, a dû développer toutes les compétences requises pour opérer au plan international. Dans certains domaines de l'administration publique, le degré de participation au processus d'intégration européenne ne s'est intensifié qu'assez tard, et parfois même peu avant, voire après, l'adhésion effective de l'Autriche à l'UE !

## **2. Évaluation des besoins de formation**

### **2.1. Méthodes d'évaluation des connaissances et compétences requises**

Vers 1988/89, la Chancellerie a demandé aux ministères et aux gouvernements des *Länder* d'évaluer tous leurs besoins dans le contexte du resserrement de la participation de l'Autriche au processus d'intégration européenne. A ce stade, l'on ne savait pas encore exactement quelle voie suivrait le pays, si l'Autriche serait membre à part entière ou se bornerait à participer à l'Espace économique européen, ou si les rapports existant avec la CE seraient maintenus dans le sens de l'accord de libre-échange conclu 15 ans auparavant.

Les questions posées portaient sur des domaines extrêmement divers allant des ajustements qui devraient être apportés au système juridique en vigueur, de la nécessité d'une coordination plus étroite entre les ministères et au niveau de chacun d'eux et des transformations organisationnelles requises aux effectifs qui seraient nécessaires, y compris pour ce qui est des connaissances et des compétences que devrait avoir le personnel.

En outre, l'on pourrait presque dire à l'autre extrémité du spectre, la VAB a essayé d'évaluer les compétences requises de façon indépendante en prenant contact avec les institutions qui s'occupaient de dispenser une formation à l'intégration européenne, et pas nécessairement aux fonctionnaires seulement, comme l'IEAP de Maastricht, l'Institut de l'Université européenne de Florence et l'Institut européen de l'Université de la Sarre, à Saarbruck, entre autres.

### **2.2. Résultats de l'évaluation**

L'on ne donnera pas ici de chiffres détaillés ventilés par grade hiérarchique, par l'intensité de la formation requise ou par priorité<sup>2</sup>.

Aucun ministère n'a réellement pu dire combien de personnes de quel grade devraient être formées, dans quel ordre ni avec quelle intensité ! La VAB a été informée en termes très généraux que presque toutes les unités administratives seraient affectées, même si c'était à des degrés divers.

---

<sup>2</sup> Quelques chiffres sont fournis plus loin sur le nombre de personnes formées par la VAB au cours des six dernières années.

Simultanément, il s'est avéré que les prévisions avaient été trop modestes. En particulier, l'idée que les effectifs dans le pays même pourraient être réduits du fait que de plus en plus de décisions étaient prises à Bruxelles ne s'est pas matérialisée du tout. Comme tout nouvel État Membre doit prendre une part intense à ce processus décisionnel, qui suppose tout une préparation et une coordination nouvelle au plan national, il faut, pour détacher des représentants auprès des organes supranationaux, prévoir une coordination et une négociation intensives au plan tant national qu'international.

D'un autre côté, les indications fournies à la VAB par les différentes institutions de formation ont porté principalement sur le contenu de la formation et n'ont pas beaucoup contribué à faciliter le travail d'évaluation des besoins de formation. Les indications fournies ont certes contribué à mettre au point le contenu des programmes et des cours que la VAB a préparés, mais c'est sur la base de la demande du "marché", c'est-à-dire des fonctionnaires, qu'il a fallu déterminer le nombre de cours qui devraient être offerts, le type de formation à dispenser et les groupes qui devraient en bénéficier.

L'évaluation a-t-elle donc été un exercice futile ? Elle a été utile de deux points de vue au moins : premièrement, elle a permis à la VAB, en tant qu'institution de formation, de prendre conscience des types de programmes qu'elle devrait offrir ; deuxièmement, ce qui est encore plus important, l'évaluation a beaucoup contribué à susciter au sein des différents ministères une prise de conscience de la nécessité d'acquérir des compétences et des connaissances des affaires européennes qui n'existaient pas encore à l'époque.

### **3. Préparation à l'adhésion**

#### **3.1. Appui politique et financement**

L'Autriche a officiellement présenté sa demande d'admission à ce qui était alors la CE en juillet 1989 ; dès 1988, la VAB offrait dans le cadre de son programme ordinaire un petit nombre de cours sur la CE en général, et plus particulièrement sur le cadre juridique, les institutions, les processus de prise de décision et les aspects économiques de l'intégration, ainsi que sur les incidences de tous ces aspects sur l'Autriche.

C'est en 1990 et 1991 qu'un appui politique a été obtenu, par suite, en partie aussi, des efforts qui avaient déjà été entrepris. Il a alors été décidé d'ouvrir des crédits supplémentaires aussi bien pour élargir que pour approfondir les programmes. Il a été prévu d'accroître le budget de l'Académie fédérale de l'ordre de 5 à 10 pour cent et de lui adjoindre cinq postes nouveaux (trois postes d'enseignant et deux postes d'employé de bureau). Vu les programmes offerts les années suivantes, il est apparu clairement qu'une bonne partie du financement requis est venu d'une réaffectation des crédits dans le cadre du budget de la VAB.

Un élément fort important a été le fait qu'aussi bien le Secrétaire d'État aux affaires européennes que le Secrétaire d'État chargé de la fonction publique (et donc implicitement le Chancelier) ont apporté leur plein appui politique au renforcement des programmes de préparation à l'intégration européenne. Si cela est fort important, c'est parce que la formation en cours d'emploi dispensée par la VAB l'est seulement sur une base volontaire et qu'elle dépend par conséquent de la coopération des ministères, qui doivent détacher leurs employés suivre des séminaires et des cours qui ne durent parfois qu'un jour ou deux mais qui peuvent aussi durer jusqu'à 16 semaines. Il importe de mentionner néanmoins qu'aujourd'hui encore, cette coopération varie non seulement d'un ministère à un autre, mais aussi d'un service à un autre d'un même ministère.

### 3.2. *Organisation de la formation*

En Autriche, la formation était assurée principalement au niveau fédéral et au niveau des gouvernements des *Länder*, lesquels organisaient -- et organisent encore -- des cours de caractère essentiellement préliminaires donnant un aperçu général des institutions et des processus décisionnels dans un contexte européen, ainsi qu'un petit nombre de cours spéciaux dans des domaines directement liés aux pouvoirs législatifs des *Länder*. Les fonctionnaires des *Länder* qui ont besoin d'une formation plus approfondie sont pour la plupart détachés à l'institution fédérale de formation, ou peuvent parfois être envoyés suivre des études à l'étranger<sup>3</sup>.

Certains des ministères fédéraux ont organisé eux aussi certains cours spéciaux sur des sujets en rapport direct avec leurs attributions, par exemple le Ministère de l'éducation, le Ministère des finances ou le Ministère de la science et de la recherche. Cependant, les institutions intéressées ne se sont apparemment guère souciées de coordonner ces séminaires entre les divers ministères ni entre les ministères et la VAB (en tant qu'institution responsable au premier chef de l'éducation continue et de la formation). En outre, la plupart des ministères ont redoublé d'efforts pour offrir des cours d'anglais et de français à leurs employés.

La formation la plus complète a été assurée par la VAB, laquelle a également offert les programmes les plus divers. Bien que ces programmes soient orientés principalement vers les besoins des fonctionnaires fédéraux, ils sont aussi ouverts au grand public. Ils sont gratuits pour les employés fédéraux, mais les autres participants doivent payer des droits d'inscription, lesquels sont cependant légèrement inférieurs aux droits normalement perçus pour des séminaires semblables.

La contribution de la CE à toute cette formation a été passablement limitée, ou n'a été qu'indirecte. La VAB a cependant bénéficié des discussions et de l'assistance de l'IEAP de Maastricht, ainsi que de la participation de représentants de la CE (UE) à nombre de ses séminaires.

### 3.3. *A qui s'adresse la formation*

La VAB offre des cours et des programmes qui s'adressent aux agents de tous types :

- Les personnes pour qui il suffit d'avoir une compréhension générale des processus de l'intégration européenne suivent les séminaires introductifs et, s'ils ont besoin de se spécialiser, elles peuvent suivre ensuite des séminaires en rapport avec leur domaine d'activité.
- Les cours peuvent être groupés en un module appelé Programme d'études européennes ; pour devenir spécialiste des affaires européennes et obtenir un diplôme, il faut suivre au minimum six séminaires obligatoires et six séminaires facultatifs.
- Une autre façon de se spécialiser dans l'intégration européenne consiste à participer au programme le plus complet offert par l'Académie européenne (*Europaakademie*), qui est un programme intensif de spécialisation dans l'administration publique dans le contexte de l'intégration européenne d'une durée de 16 semaines.

---

<sup>3</sup> Outre la VAB, deux établissements autrichiens offrent des programmes d'études approfondies sur l'intégration européenne, dont l'un concerne plus spécialement le droit européen, tandis que l'autre a un caractère plus général. Un certain nombre d'agents des *Länder* ont suivi ces programmes.

### 3.4. *Méthodes pédagogiques*

Les programmes de la VAB sont inspirés par trois principes :

- Les programmes et les cours doivent être conçus de manière à répondre aux besoins spécifiques des groupes cibles, et leur contenu doit être conforme aux normes scientifiques tout en ayant un intérêt concret.
- En conséquence, les instructeurs doivent venir d'universités nationales ou étrangères, instituts de recherche ou d'administrations nationales et internationales et doivent tous être reconnus comme experts dans leurs domaines de compétence.
- L'enseignement et les méthodes pédagogiques employées doivent être extrêmement variés et toujours axés sur les besoins spécifiques des étudiants. Il peut s'agir de cours, ménageant habituellement de larges possibilités de discussion, de travaux en groupes faisant l'objet d'une discussion au sein du groupe et en plénière, de jeux de rôle et d'exercices de simulation.

Dans tous les cas, la priorité est accordée aux méthodes les plus interactives étant donné qu'une participation active revêt une importance toute particulière pour l'éducation des adultes. Non seulement une interaction est-elle mieux adaptée au tempérament des adultes, mais encore les séminaires sont fort enrichis par la contribution apportée par des personnes pouvant échanger des idées et faire profiter les autres de l'expérience qu'ils ont acquise.

Pour maximiser l'efficacité de l'enseignement, la VAB limite le nombre de participants par séminaire, lequel doit être compris entre dix et environ 25 au maximum. En général, les participants sont groupés en fonction de leurs antécédents des points de vue tant de la formation que de la profession (c'est-à-dire par ministère), ainsi que par âge et par sexe. Il n'est donc pas inhabituel qu'un séminaire soit suivi par les représentants de huit à douze ministères. La proportion de femmes participant aux divers séminaires varie généralement entre un tiers et deux tiers.

### 3.5. *Programmes de formation*

#### Programmes autres que ceux offerts par l'Académie fédérale

On ne s'étendra pas beaucoup sur les programmes offerts par les institutions susmentionnées, y compris les séminaires par les ministères eux-mêmes. Un cours, dispensé dans l'Ouest de l'Autriche, concerne l'étude approfondie du droit européen. L'autre programme offert dans l'Est de l'Autriche était semblable au programme de la VAB, sauf qu'il est réparti sur deux semestres. Les séminaires organisés par les *Länder* ou par les ministères portent principalement sur leurs activités spécifiques ; par exemple, le Ministère de la science et de la technologie organise des séminaires sur la recherche-développement, le Ministère de l'éducation des séminaires sur les programmes éducatifs de l'UE ou les *Länder* des cours sur les programmes régionaux et les programmes structurels de l'UE<sup>4</sup>.

Les cours susmentionnés constituent un complément indispensable aux programmes de caractère général offerts par la VAB, mais ils ne sont certainement pas aussi larges, que ce soit du point de vue de leur contenu ou du nombre de personnes formées.

---

<sup>4</sup> Ainsi qu'un nombre toujours plus grand de cours d'anglais et de français.

## Séminaires de la VAB

La VAB offre depuis 1988 des séminaires sur l'intégration européenne. Après avoir commencé en 1988/89 avec deux ou trois cours, la VAB en propose aujourd'hui une quarantaine (dont certains plusieurs fois par an) portant sur des sujets extrêmement divers : fondement juridique, relations entre le droit européen et le droit autrichien, évolution institutionnelle au sein de l'UE, aspects économiques de l'intégration, conséquences économiques de l'adhésion de l'Autriche à l'UE, la négociation au plan européen, principales politiques de l'UE, préparation aux concours d'admission aux institutions de l'UE et cours de langues spécialisés. L'on trouvera à l'Appendice A une liste complète des cours offerts.

## Programme d'études sur l'UE

En 1990/91, les participants se sont vu offrir l'occasion de se spécialiser dans l'intégration européenne. Pour obtenir le diplôme du programme d'études européennes, il faut suivre au moins six séminaires obligatoires et six séminaires facultatifs. Les séminaires obligatoires portent sur les institutions et la prise de décision, le droit européen, les aspects économiques de l'intégration, la formation à la négociation et un cours intensif (et assez poussé d'anglais ou de français). Pour les séminaires facultatifs, les participants au programme d'études européennes peuvent choisir parmi les divers cours énumérés à l'Appendice A. L'on a constaté que la plupart des diplômés suivent habituellement plus que le nombre minimum de séminaires requis.

Il n'y a pas d'examen, mais comme le nombre de participants aux séminaires est très réduit, comme les méthodes pédagogiques sont extrêmement interactives et comme tous les participants sont fort motivés, l'on peut être certain que les matières enseignées sont bien comprises.

Presque tous les diplômés du programme d'études européennes participent à un voyage d'études auprès des institutions de l'UE à Luxembourg et à Bruxelles. La participation à ce voyage d'études est d'ailleurs hautement recommandée.

## Académie européenne

L'Académie européenne (*Europaakademie*) constitue le plus large de tous les programmes offerts par la VAB. Institué au printemps de 1992 pour une durée initiale de 15 semaines, ce programme a ensuite été prolongé et il dure actuellement 16 semaines. Il est offert un cours au printemps (mars à juin) et un cours à l'automne (septembre à décembre). Le programme offert actuellement par l'Académie européenne est le septième de la série. Le cours rassemble en moyenne 19 participants : leur nombre a varié entre 15 et 21 au maximum.

Les conditions d'admission sont les suivantes :

- Un diplôme universitaire (dans n'importe quelle spécialisation, bien que la moitié des participants environ ont étudié le droit ou l'économie) ;
- La connaissance de l'anglais et du français au minimum, l'une de ces deux langues devant être parlée couramment, les participants devant avoir une bonne connaissance de travail de l'autre ;
- Une entrevue orale aux fins d'une évaluation des connaissances linguistiques, des connaissances de l'intégration européenne, de la motivation, des perspectives individuelles, de la personnalité, etc., des candidats.

Le contenu du programme est semblable à celui du programme d'études européennes, bien qu'il varie légèrement d'un cours à l'autre (on trouvera à l'Appendice B un aperçu des cours que comporte habituellement le programme de l'Académie européenne). Les différences entre le programme d'études européennes et l'Académie européenne sont les suivantes :

- Le nombre d'heures de cours requises pour obtenir le diplôme de l'Académie européenne est plus grand que dans le cas du programme d'études européennes (il n'y a pas de différence pour ce qui est de la qualité des cours) ;
- Deux langues sont requises pour l'Académie européenne, et les études de langues sont également plus poussées ;
- Le même voyage d'études auprès des institutions de l'UE est organisé dans les deux cas, mais cette visite est précédée d'un voyage à l'étranger dans le cas de l'Académie européenne (à l'heure actuelle, soit au Collège de l'Europe de Bruges, soit au Centre de l'Université Johns Hopkins de Bologne) ;
- Bien qu'il n'y ait pas d'examen non plus, les participants à l'Académie européenne doivent rédiger une thèse sur un sujet de leur choix (devant être approuvé) sur un aspect ou un autre de l'intégration européenne<sup>5</sup>. La thèse doit être présentée et soutenue pendant la dernière semaine du programme.

#### Expérience à l'étranger

L'on a parlé plusieurs fois de l'importance que revêt l'expérience acquise en dehors de son propre pays. A cette fin, la VAB invite des universitaires et des représentants des administrations d'autres États Membres de l'UE et de différentes institutions européennes (principalement la Commission européenne) à venir faire des cours dans le cadre de ces programmes. Un apport international est indispensable, en effet, à toute éducation internationale.

Les voyages d'études à l'étranger constituent un élément faisant partie intégrante de tous les programmes d'études européennes de la VAB. Les participants aux divers cours, au programme d'études européennes et à l'Académie européenne font un voyage d'études auprès de certaines des principales institutions de l'UE. A Luxembourg ces institutions sont la Cour européenne de justice, le Secrétariat général du Parlement européen, la Cour des comptes, le Bureau de statistique et la Banque européenne d'investissement. A Bruxelles, les participants ont généralement l'occasion d'assister à des séances d'une commission du Parlement européen ainsi que de rencontrer des représentants du Secrétariat général du Conseil, de la Commission européenne, du Conseil économique et social, du Comité des régions, etc. Ce contact direct avec le fonctionnement des institutions constitue un aspect précieux du programme.

Outre ce voyage d'études, les participants à l'Académie européenne suivent également un cours - en anglais -- sur les relations extérieures de l'UE, soit au Collège de l'Europe de Bruges, soit au Centre de l'Université de Johns Hopkins de Bologne. Une visite de l'Institut de l'Université européenne à Florence étant généralement organisée aussi à cette occasion.

---

<sup>5</sup> La VAB pourra communiquer, sur demande, une liste des thèses rédigées jusqu'à présent et des thèses sélectionnées auxquelles a été conféré le statut de "document de travail de l'*Europaakademie*" et des thèses publiées (dans une autre série intitulée "Cahiers de l'*Europaakademie*").

Il est vivement recommandé aux étudiants et aux diplômés de la VAB de faire un stage de trois à six mois auprès de l'une de ces institutions. Les dispositions nécessaires doivent être prises par les intéressés, en consultation avec le Ministère dont ils relèvent et en coopération avec l'institution européenne dont il s'agit. Selon les estimations, moins de 10 pour cent des diplômés (Académie européenne plus programme d'études européenne) ont saisi cette occasion, proportion qui devrait être accrue.

La VAB administre également un programme de séjour d'une semaine à Bruxelles offert par la Commission européenne afin de diffuser des informations de base sur le fonctionnement des institutions européennes. Ce programme est ouvert non seulement aux fonctionnaires fédéraux mais aussi aux agents des *Länder* et des communes et aux représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

#### **4. Formation aux affaires européennes après l'adhésion**

L'adhésion de l'Autriche à l'UE -- et par conséquent son statut de membre à part entière -- remonte à quelques mois seulement. Dans la première section du présent chapitre, l'on a donné le chiffre des personnes qui ont suivi les différents séminaires, de celles ont répondu à toutes les conditions requises par le programme d'études européennes et de celles qui ont reçu un diplôme de l'Académie européenne. L'on étudiera maintenant l'évolution future de la formation aux affaires européennes en Autriche.

##### **4.1. Participation aux activités de formation aux affaires européennes**

###### Séminaires individuels

Entre 1989/90 et le début de 1995, c'est-à-dire pendant une période de plus de cinq ans, près de 1 200 personnes ont suivi près 3 000 séminaires de la VAB. Chaque séminaire durant en moyenne deux jours et demi, ce chiffre représente approximativement 7 000 journées d'assistance.

Sur ces 1 200 personnes, un tiers étaient des femmes (âge moyen : 37 ans) et deux tiers des hommes (âge moyen : 43 ans), et plus de 200 soit étaient des agents des *Länder* (la grande majorité), soit de simples particuliers.

###### Programme d'études européennes

Au total, environ 35 personnes auront suivi avec succès le programme d'études européennes, la plupart d'entre elles ayant assisté à plus des 12 séminaires requis<sup>6</sup>. Moins d'un sixième des participants étaient des femmes. Presque tous venaient de la fonction publique fédérale.

Des douzaines des personnes se trouvant actuellement "dans la filière", c'est-à-dire ayant suivi de six à dix séminaires, il est probable que le programme d'études européennes donnera chaque année de 10 à 12 diplômés.

###### Académie européenne

Comme indiqué ci-dessus, l'Académie européenne en est actuellement à son septième cours et, à l'été 1995, aura produit au total 125 diplômés. Si l'on considère que chaque cours dure 16 semaines, et déduction faite d'une semaine pour la préparation de la thèse plus quelques jours fériés, cela représente plus de 8 000 journées d'assistance aux séminaires.

---

<sup>6</sup> Ces chiffres sont inclus dans ceux donnés dans la section précédente.

Il y a virtuellement autant de participants de sexe masculin et de sexe féminin, et l'âge moyen, hommes et femmes combinés, est de 35 ans. Un peu plus d'une douzaine de personnes ont été des agents des administrations des *Länder* ou ont participé aux cours à titre privé, les participants des *Länder* prédominant légèrement<sup>7</sup>.

#### **4.2. Évolution future de la formation aux affaires européennes en Autriche et enseignements à tirer**

Très progressivement, l'UE est introduite comme matière d'étude dans les programmes des études secondaires, les cours portant sur les structures de base de l'UE, certaines de ses politiques et peut-être même les processus décisionnels. Cependant, ce n'est qu'à plus longue échéance que l'on pourra dire si ces efforts seront intensifiés et s'ils seront fructueux.

Au niveau universitaire, sauf quelques rares exceptions dans certaines facultés de droit, l'UE (ou plutôt la CEE ou la CE) a constitué un sujet très marginal. Il va de soi que les études européennes ont eu tendance à se développer, particulièrement au cours des cinq dernières années, mais ces cours demeurent facultatifs plutôt qu'obligatoires dans le cadre des études de droit. Ce n'est que très récemment que les facultés de sciences économiques, de sciences politiques, de sociologie, etc., ont découvert l'UE et ses conséquences<sup>8</sup>.

Pour conclure, il est certain que l'effort d'éducation devra être poursuivi, notamment sous forme d'une formation prolongée en cours d'emploi, tout au moins pendant dix ans encore. En outre, il ne faut pas oublier qu'au cours des années qui suivront immédiatement l'adhésion du pays, l'on assistera à un "exode des cerveaux" -- dont il y a d'ailleurs tout lieu de se féliciter --, surtout de fonctionnaires, vers les institutions de l'UE, personnes qu'il faudra remplacer. Parallèlement, des dispositions devront être prises pour former un personnel suffisamment éduqué et qualifié non seulement pour participer aux processus de prise de décision à Bruxelles, mais aussi pour préparer la présidence que chaque nouvel État Membre devra assumer dans un avenir pas trop lointain.

Ceci nous ramène au début de notre exposé : aucun progrès n'est possible si l'on ne peut pas compter sur un large appui politique, et notamment sur les ressources financières et les ressources en personnel qu'exigent toutes les activités de formation. Mais il faut être clair : les investissements dans l'éducation et la formation dans le contexte de l'intégration européenne ne visent pas seulement des objectifs à long terme, à savoir la transformation des citoyens en Européens. Cet investissement a également des dividendes immédiats : les connaissances et la formation acquises contribuent incontestablement à faire en sorte que la voix du pays puisse se faire entendre dans les instances de prise de décision, y compris pour ce qui de la répartition des fonds entre les États Membres.

Il ne s'agit pas là simplement d'un "raisonnement de fauteuil". Les premiers résultats d'une enquête auprès des diplômés de la VAB (programme d'études européennes et Académie européenne) ayant repris leur travail depuis une période comprise entre trois trimestres et deux ans et demi montre clairement à quel point les programmes suivis ont été utiles. Une enquête semblable auprès des divers ministères et des administrations des *Länder* a donné des résultats tout aussi positifs et encourageants.

---

<sup>7</sup> Le coût du cours pour les participants n'appartenant pas à la fonction publique fédérale, c'est-à-dire les frais de scolarité et le coût de deux voyages à l'étranger, est actuellement de 120 000 schillings autrichiens.

<sup>8</sup> Il y a également des exceptions à cette règle, mais l'on constate encore le même état de choses dans pas mal des "anciens" États Membres, même après des dizaines d'années d'appartenance aux institutions européennes !

### 4.3. *Quelques perspectives*

Bien que la VAB n'ait pas eu à modifier la conception de ses programmes, bien des modifications y ont été apportées par suite de l'évolution de la situation et des besoins<sup>9</sup>. Cela est dû simplement en partie à une meilleure connaissance, dont il y a lieu d'espérer qu'elle ne cessera de s'approfondir, de l'intégration européenne. Mais cela est dû aussi à une évolution des besoins à des étapes différentes : l'importance, voire la pertinence, des différentes matières varient selon qu'il s'agit d'un accord de libre-échange, d'un accord Europe, d'une union douanière, de l'Espace économique européen ou de l'appartenance à part entière à l'Union. En règle générale, l'on peut dire que, plus les liens avec l'Europe, et l'UE en particulier, se resserrent, et plus l'on a besoin de personnel formé aux affaires européennes.

En conclusion, il y a lieu de mentionner deux tentatives de préparation à l'avenir. La première est la multiplication des programmes de préparation des Autrichiens aux concours de recrutement de l'UE. Pour passer ces concours, il ne suffit pas d'avoir des connaissances : il faut aussi maîtriser différentes techniques qui ne sont pas toujours très bien connues, par exemple les réponses à choix multiples, les dissertations, les examens oraux dans un climat très tendu, etc. À la fin de l'année en cours, l'on pourra évaluer le succès de ces programmes de la VAB et, si besoin est, les modifier.

Le deuxième point peut à première vue ne pas sembler si important : tous les diplômés de la VAB font automatiquement partie d'une association officieuse d'anciens élèves qui publie un petit bulletin d'information et organise des séminaires de recyclage et des manifestations extra-curriculaires. Ces diplômés -- 160 jusqu'à présent -- constituent le noyau d'un euro-réseau de fonctionnaires autrichiens, tant dans le pays qu'au sein des institutions européennes. Le temps passant, ces chiffres augmenteront, et il est probable que l'existence de ce réseau sera hautement profitable aussi bien pour le pays que pour le processus d'intégration européenne.

---

<sup>9</sup> La VAB envisage actuellement d'apporter quelques modifications majeures à la structure de l'Académie européenne, laquelle pourra être scindée en deux éléments, c'est-à-dire des cours de base et des cours avancés qui dureraient, par exemple, huit semaines chacun.

## *Appendice A*

### **COURS SUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE OFFERTS PAR L'ACADÉMIE FÉDÉRALE AUTRICHIENNE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (VAB)**

UE : Institutions et prise de décision  
Visite des institutions européennes à Bruxelles et Luxembourg  
Procédure devant la Cour européenne de justice  
Droit européen et droit national  
Évolution des structures politiques de l'UE  
Politique extérieure commune et politique de sécurité de l'UE  
Conséquences économiques de l'intégration  
La négociation en Europe  
Politique des transports et du transit  
Concurrence dans le secteur des services financiers  
Conséquences de la liberté de mouvement des personnes et de la liberté d'établissement d'entreprises sur La réglementation autrichienne concernant les achats de biens immobiliers et l'aménagement du territoire  
Marchés publics et marchés internes  
Asile et ressortissants d'États non membres  
Les quatre libertés  
La politique environnementale de l'Autriche au sein de la nouvelle Europe  
Banque de données sur le droit européen  
Jurisprudence de la Cour européenne de justice  
Dimensions sociales de l'UE  
Droit communautaire des sociétés  
La politique agricole commune et ses incidences pour l'Autriche  
La politique de recherche-développement de l'UE  
UE : statut des fonctionnaires, recrutement, formation en cours d'emploi  
UE : harmonisation fiscale et budget  
La politique de développement de l'UE et ses incidences pour l'Autriche  
Programmes régionaux et structurels de l'UE et leur intérêt pour l'Autriche  
Les négociations de couloir au sein de l'UE  
Structures administratives, économiques, politiques et sociales d'États Membres sélectionnés de l'UE  
Entreprises publiques et droit européen  
Le Parlement autrichien et l'intégration européenne  
Préparation des concours (à différents niveaux)  
Les entretiens  
L'économie autrichienne et le nouvel ordre commercial mondial  
La culture et la politique des médias dans l'UE  
Le processus législatif national et l'intégration européenne  
Comitologie au sein de l'UE  
Français I  
Français II  
Le français des conférences  
Le français de la négociation  
Correspondre en français  
Terminologie européenne  
*Coaching French*  
*English I*  
*English II*  
*Correspond in English*  
*The English legal language of the European Union*  
*Eurospeak*  
Le système juridique anglo-saxon et la terminologie juridique

*Appendice B*

**APERÇU DES COURS USUELS DE L'ACADÉMIE EUROPÉENNE  
(EUROPAAKADEMIE)**

<b>Semaine</b>	<b>Matière</b>
1	UE : Structures de base, institutions, prise de décision
2	<i>English I</i>
3	Séminaires d'économie et de droit
4	Banque de données de l'UE, séminaires sur les questions juridiques
5	La négociation en Europe
6	Recherche et préparation de thèses
7	<i>English II</i>
8	Voyage d'études à Bologne/Florence ou à Bruges
9	Séminaire sur les politiques de l'UE
10	Français I
11	Voyage d'études auprès des institutions européennes
12	Séminaire sur les politiques de l'UE
13	Français II
14	Séminaire sur les politiques de l'UE
15	Français III et simulation de conférence multilingue
16	Soutenance des thèses

## *Finlande*

### **M. Anneli TEMMES Institut finlandais de gestion publique Helsinki, Finlande**

#### **1. Cadre général**

##### ***1.1. Structure générale de l'administration publique et de son système de formation***

Aux termes de la Constitution finlandaise, le Président de la République partage le pouvoir exécutif suprême avec le gouvernement composé du Premier Ministre et des autres ministres qui, ensemble, forment le Conseil de l'État. Il y a douze ministères et au maximum 18 ministres, plusieurs ministères pouvant être dirigés par deux ministres. Le Bureau du Premier Ministre (Chancellerie du Conseil de l'État) a le rang de ministère.

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

Parlement	Président de la République
Conseil de l'État	
Ministères	
Agences	
Administration régionale	
Administration régionale relevant de l'État	Administration régionale relevant des municipalités
Administration locale	
Administration locale relevant de l'État	Administration municipale

Le pouvoir exécutif des ministères se limite à leurs domaines de compétences respectifs. Les ministères préparent et appliquent les décisions de principe et jouissent d'un pouvoir de décision indépendant. Ils sont divisés en directions : il y a en moyenne de quatre à sept directions par ministère. L'effectif moyen d'un ministère est compris entre 200 et 300 agents. L'effectif total est d'environ 4 900 personnes.

Au niveau du gouvernement central, il existe plusieurs modèles d'organisation. Certaines agences centrales ont des responsabilités opérationnelles (douanes, forêts, par exemple). D'autres incluent des instituts de recherche et des organismes spécialisés. On compte au total une centaine d'agences centrales. Ces dernières années, on a observé une nette tendance à la délégation de la prise de décision au profit des niveaux régionaux et locaux mais, parallèlement, d'anciennes agences centrales ont été divisées en unités administratives plus petites. Ainsi, l'ancienne agence centrale des postes et télécommunications a été réorganisée au siège de l'entreprise publique finlandaise PT, et l'ancienne direction administrative de la branche a été confiée à l'autorité de contrôle des télécommunications, petite unité administrative relevant du Ministère des transports.

La Finlande est divisée en douze comtés. L'organisation administrative générale à l'échelon régional est le conseil de comté, qui fait partie de l'administration d'État. En outre, il existe une administration régionale restreinte mais qui prend de l'expansion et qui relève des municipalités. Le rôle et les activités des différents organismes publics régionaux ont fait l'objet de vives discussions politiques ces dernières années. Le rôle de l'administration régionale relevant des municipalités s'est étendu avec l'adhésion à l'UE, les organismes concernés ont été chargés, par exemple, d'élaborer les projets de programmes régionaux pour l'obtention de fonds structurels de l'UE.

Une grande partie des services de base (protection sociale, services de santé, et éducation de base, par exemple) est assurée par les municipalités avec des subventions de l'État. Le secteur privé et les bénéficiaires peuvent prendre part à la fourniture de ces services.

La Finlande compte environ 460 municipalités divisées en deux catégories, la majorité étant des communes rurales et un quart environ ayant le statut de villes. La Constitution prévoit que les communes administrent leurs propres affaires, et leur garantit leur autonomie.

La population finlandaise compte environ 5 millions d'habitants, dont 2.2 millions dans la population active. L'ensemble du secteur public (État, municipalités, entreprises publiques) emploie environ 650 000 personnes. Actuellement, le nombre de salariés des ministères, agences et institutions relevant du budget de l'État représente environ 135 000 personnes.

On n'observe pas d'écart sensible de salaire entre le secteur public et le secteur privé. Si l'on compare ces deux secteurs, on ne distingue pas de classes sociales particulières. L'administration publique a besoin de spécialistes ayant un niveau d'instruction élevé, et la proportion de diplômés de l'université dans la fonction publique est plus de deux fois supérieure à celle qu'on observe dans l'ensemble de la population active.

Depuis quelques années, un vaste programme de modernisation de l'administration est mis en oeuvre en Finlande. Il porte essentiellement sur les aspects suivants :

- les systèmes de direction, la réforme budgétaire et la gestion axée sur les résultats, l'établissement d'un budget net, la prise en compte des dépenses d'équipement, l'amélioration du suivi économique ;
- l'administration centrale et les structures d'organisation de l'administration régionale, la transformation en entreprises commerciales, l'abandon du système des bureaux centraux et la mise en place d'une administration provinciale démocratique au sein de l'administration régionale ;
- l'administration du personnel ;
- l'administration financière ;
- les relations entre l'État et les municipalités ;
- l'internationalisation et les conséquences de l'adhésion à l'UE.

À l'exception des affaires étrangères, de la défense nationale et des forces de police, l'administration publique finlandaise n'applique pas le système dit de carrière. Par conséquent, l'avancement des hauts fonctionnaires ne dépend pas de leur réussite à des stages de formation en cours d'emploi. La formation est par nature ouverte à tous ; elle est considérée comme un choix librement consenti.

Les ministères, agences et institutions élaborent leurs programmes de formation pour l'ensemble de l'organisation et il existe même des programmes de formation individualisée mis au point dans le cadre de la gestion axée sur les résultats. Leur forme et leur contenu sont variables. Plusieurs organismes publics ont élaboré des programmes spéciaux de formation à l'intégration.

Les organismes publics achètent les services de formation dont ils ont besoin à différents établissements nationaux et internationaux. Seules quelques agences et institutions possèdent leur propre organisme de formation (Ministère du travail, Bureau des douanes, par exemple). L'Institut finlandais de gestion publique est le seul organisme de formation de l'État. Les fédérations de communes possèdent leurs propres organismes qui assurent une formation, essentiellement à l'échelon local.

### ***1.2. Changements ou ajustements liés à l'adhésion à l'Union européenne***

L'adhésion à l'UE a eu pour effet de modifier les aspects structurels, fonctionnels et culturels de l'administration publique finlandaise. Une des principales difficultés a consisté à créer le système de coordination nationale. Avant l'adhésion, la coordination était assurée par 55 comités préparatoires et groupes de travail (après l'adhésion, il n'y avait plus que 36 groupes et comités). Le Ministère des affaires étrangères a joué un rôle essentiel dans les négociations relatives à l'adhésion ainsi que dans la coordination.

Depuis l'adhésion, le Ministère des affaires étrangères centralise la coordination, ce qui signifie qu'en principe, toutes les informations passent par lui. Ce système centralisé a été critiqué par d'autres ministères et le débat se poursuit sur ce que devrait être le système de coordination le meilleur et le plus efficace.

D'après la stratégie de formation mise en oeuvre depuis l'adhésion, il est nécessaire qu'un organe efficace coordonne tout ce qui touche à l'UE à tous les niveaux de l'administration, et que les responsables aient les moyens d'agir rapidement et d'exercer leur influence par les voies appropriées.

L'adhésion à l'UE a provoqué d'autres changements structurels dans l'administration régionale. Comme indiqué plus haut, l'administration régionale des municipalités a joué un rôle de premier plan dans la préparation des projets finlandais financés par les fonds structurels de l'UE. Cependant, il y a différentes façons d'envisager les modalités de la coopération entre l'administration d'État et l'administration régionale des municipalités, et avec les principales communes.

L'adhésion à l'UE a eu des conséquences sur la culture administrative et les méthodes de travail. C'est sur le plan de la politique du personnel que la nécessité de développer la culture administrative se fait le plus sentir. Par ailleurs, il existe plusieurs aspects typiquement nordiques de la culture administrative que la Finlande ne souhaite pas modifier, en dépit des différences qu'ils peuvent présenter par rapport à l'usage communément suivi dans l'UE : nous préférons, par exemple, notre système ouvert de recrutement aux systèmes français et britannique des plans de carrière, et nous tenons tout particulièrement à la tradition nordique de transparence dans l'administration.

### ***1.3. Le début de la prise de conscience, de la connaissance et de la volonté politique***

La Finlande et son administration publique n'ont pas eu beaucoup de temps pour se préparer à entrer dans l'UE : moins de deux ans se sont écoulés entre la demande d'adhésion et l'acceptation de la demande. Néanmoins, le système politique et administratif finlandais n'est pas très éloigné des normes européennes. De même, le système juridique repose sur des principes très proches de ceux qui sont en vigueur sur le reste du continent.

Une des raisons pour lesquelles il a été difficile de préparer l'administration publique à l'intégration est que le climat politique n'était pas favorable à un dialogue sur l'UE avant la demande d'adhésion. Cependant, des activités ont été menées à bien pour préparer l'intégration européenne un ou deux ans avant qu'un soutien politique ne s'exprime clairement. Parmi les organisations qui ont fait figure de précurseurs pour mieux faire connaître l'UE dans la fonction publique, on peut citer le Ministère des finances et l'Institut finlandais de gestion publique.

## **2. Évaluation des besoins de formation préalable**

### **2.1. Méthodes**

Pour déterminer la nature des compétences nécessaires, un groupe de travail a été chargé d'élaborer une stratégie de formation à l'intégration. Ce groupe de travail restreint était composé de trois représentants du Ministère des finances et de trois représentants de l'Institut finlandais de gestion publique, et il avait pour mission de mettre au point, en un temps limité, une stratégie de formation à l'intégration qui consisterait à faire des études et des propositions sur :

- les besoins de formation ;
- les objectifs de la formation et la préparation de son contenu ;
- les groupes à former ;
- les méthodes pédagogiques ;
- les modalités de la formation (y compris les stages) ;
- le financement ;
- l'organisation de la formation et du financement.

Pendant les travaux des groupes chargés de la stratégie d'intégration, plusieurs entretiens ont été organisés à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique.

L'aide-mémoire rédigé par le Groupe de travail a représenté la première étape du programme de formation dont le Ministère des finances a assumé la responsabilité. Il avait pour objet de mettre en lumière les principaux problèmes liés à la formation et de proposer des solutions.

L'aide-mémoire et la stratégie de formation ont été examinés par le Comité d'intégration, son sous-comité d'administration et le comité sur l'État-employeur et la politique du personnel. Ils ont été rendus publics à l'occasion d'un séminaire organisé par le Ministère des finances. M. Pertti Salolainen, Ministre du commerce et de l'industrie et "ministre de l'intégration", a été le principal intervenant à ce séminaire, auquel ont participé notamment des spécialistes de l'intégration et des responsables de la formation dans différents ministères et agences.

Des fonds spéciaux pour la formation à l'intégration ont été inscrits au budget de l'État pendant trois ans. La Direction du personnel du Ministère des finances a été chargée de leur gestion.

### **2.2. Conclusions**

Les grands principes qui ont inspiré la stratégie de formation à l'intégration étaient les suivants :

- tous les responsables doivent avoir les compétences et les informations de base nécessaires ;
- il convient de mettre en place des réseaux permettant d'assurer l'échange constant de données d'expérience au sein du gouvernement et entre celui-ci et d'autres secteurs de la société ;

- il convient de créer des mécanismes de coopération avec des États Membres présentant de l'importance pour la Finlande.

Il était clairement entendu qu'indépendamment de l'adhésion, les effets de l'intégration européenne sur la société et l'administration publique finlandaises devaient être clairement définis; cela s'appliquait à toutes les branches de l'administration et à tous les bureaux et institutions. De la même façon, la formation en vue de l'adhésion à l'UE concernait tous les fonctionnaires.

### **2.3. Formation générale et formation spécifique**

La stratégie de formation à l'intégration a été davantage axée sur la formation générale, son contenu, ses méthodes et ses modalités. La formation spécifique a été considérée comme étant du devoir de tous les ministères et organismes. Cette démarche se répercute également dans l'étude des effets de l'intégration sur chaque branche de l'administration ainsi que sur les fonctions de chaque organisation.

De même, dans la formation générale organisée par un ministère, par exemple les cours de formation de base pour l'ensemble du personnel, les aspects spécifiques ont été soulignés davantage que dans les cours ouverts à tous. Ainsi, dans un séminaire de formation de base de deux jours, une journée était habituellement consacrée aux informations générales sur l'intégration et l'autre à des questions spécifiques (agriculture, programmes de recherche de l'UE, etc.).

Le niveau de formation requis dépend des attributions exercées par chacun. Les besoins de formation ont été analysés en fonction des groupes à former. Avant l'adhésion, les principaux domaines de la formation générale étaient les suivants :

- a. Introduction à l'intégration européenne : historique, contexte, organisation et principales fonctions ;
- b. processus de décision : son déroulement dans l'UE et comment l'influencer ;
- c. problèmes généraux et spécifiques importants pour la Finlande (par exemple la concurrence, les problèmes régionaux) ;
- d. techniques de négociation et autres leviers (groupes de pression) ;
- e. effets de l'intégration sur la société finlandaise, sur l'ensemble de l'administration et chacune de ses branches, et nécessité d'un changement dans les activités, la gestion et l'organisation ;
- f. utilisation des systèmes d'information de l'UE ;
- g. connaissance des langues ;
- h. cultures et systèmes de l'UE et des pays de l'UE et cultures administratives.

Dans la formation du personnel exerçant de hautes responsabilités dans le domaine de l'intégration, l'accent a été mis sur une excellente connaissance de leur propre domaine d'activité et de l'optique européenne.

### **3. Stratégies de formation en vue de l'adhésion**

#### **3.1. Soutien politique à la formation**

Le soutien politique à la formation a été assuré par le Comité d'intégration et par des entretiens avec les représentants des milieux politiques. Le Parlement a joué un rôle actif dans la formation de son personnel et des députés. Ces derniers ont pris part avec les agents de la fonction publique à de nombreux cours de formation, ce qui a développé les échanges entre les représentants des ministères et des agences et ceux du Parlement.

#### **3.2. Financement**

Pendant les deux années qui ont précédé l'adhésion, les fonds alloués à la formation et à l'intégration se sont considérablement accrus. Les fonds publics ont été administrés par la Direction du personnel du Ministère des finances. Les crédits de formation des ministères et des agences ont eux aussi augmenté et ont été utilisés pour une large part pendant les dernières années qui ont précédé l'adhésion.

Les fonds administrés par le Ministère des finances ont été utilisés comme suit :

- programmes de formation conçus pour les hauts fonctionnaires des ministères (et des agences) ;
- mise au point de matériels pédagogiques adaptés aux questions d'intégration ;
- financement de formations différentes organisées par tel ou tel ministère, ou conjointement par plusieurs ministères ;
- aides aux cadres supérieurs pour qu'ils participent à des études et formation européennes au sein de la Commission, dans d'autres organisations de l'UE et dans les États Membres.

#### **3.3. Organisation et responsabilités**

La Direction du personnel du Ministère des finances (qui représente l'État dans ses fonctions d'employeur) a joué un rôle de coordination dans le domaine de la formation à l'intégration. Elle a également été chargée de centraliser la formation et les ressources. C'est elle qui élabore les propositions de centralisation de la formation et qui les finance en partie ou en totalité.

Tous les organismes de formation ont la possibilité d'offrir des cours, y compris au Ministère des finances. Dans la pratique, c'est l'Institut finlandais de gestion publique qui produit la majeure partie des cours, mais des services ont aussi été achetés à des organismes privés. Un groupe de travail sur la formation à l'intégration a été créé en relation avec le sous-comité de l'administration du Comité d'intégration. Il coordonne les activités de formation et arrête les grandes orientations relatives à l'utilisation des fonds mis à la disposition de la Direction du personnel. Ce groupe de travail est composé de représentants des principaux ministères intéressés par l'intégration et d'un représentant de l'Institut finlandais de gestion publique.

Les ministères et agences ont été chargés d'évaluer ou d'actualiser les besoins de formation et de définir les groupes à former et leurs priorités pour assurer la réussite de la formation à l'intégration. Ils ont été les principaux responsables de la planification de la formation dans des secteurs spécifiques. Des programmes de formation ont été mis au point à l'échelle des services, de façon suffisamment souple pour suivre l'évolution des besoins et des expériences.

### **3.4. Assistance de l'Union européenne**

La représentation de l'UE à Helsinki a aidé la Finlande à bien des égards en servant de centre d'information et d'intermédiaire avec les organisations de l'UE.

De hauts fonctionnaires finlandais ont eu la possibilité de faire des stages pratiques d'une durée de trois mois dans des organisations de l'UE. Pour les jeunes fonctionnaires, les stages de formation ont été de cinq mois.

### **3.5. Groupes cibles**

Dans le cadre de la première stratégie de formation à l'intégration, il a été décidé que les groupes à former étaient les suivants :

- a. fonctionnaires chargés de préparer la mise en place de l'EEE (Espace économique européen), et participants aux négociations sur l'adhésion à la CE ;
- b. directeurs de ministères, agences et institutions ;
- c. fonctionnaires participant aux négociations sur la mise en oeuvre de l'adhésion en Finlande ;
- d. fonctionnaires de diverses branches administratives dont les activités sont directement touchées par l'intégration ;
- e. autres cadres de l'administration d'État.

Dans le cadre de la formation à l'intégration, de nombreuses possibilités d'autoformation ont été offertes, avec les instruments de nature à la favoriser. Cette démarche a été jugée de la plus haute importance vu la taille de l'ensemble du groupe à former. Un ouvrage de base consacré aux principales questions concernant l'UE du point de vue des administrations publiques a été publié par le Ministère des finances et l'Institut finlandais de gestion publique. Un nouvel examen sur l'UE a été organisé. Il a été ouvert à tous et a permis à chacun d'évaluer ses connaissances sur les principes essentiels de l'intégration.

### **3.6. Méthodes**

Toutes les modalités de formation possibles ont été utilisées, notamment :

- la formation ouverte à tous en Finlande et à l'étranger, avec des cours assurés par des organismes publics de formation et des universités ;
- des formations adaptées à des organisations et des groupes cibles spécifiques ;
- l'autoformation ;
- les voyages d'études ;
- la rotation d'un emploi à l'autre ;
- la formation en cours d'emploi ;
- les stages pratiques dans l'UE et ses États Membres.

Pendant les cours, les connaissances théoriques et pratiques ont été associées dans bien des domaines. Une grande partie de la formation assurée en Finlande l'a été en anglais, par exemple par des experts de l'IEAP. Une importance particulière a été accordée à divers exercices, en particulier ceux qui visaient à améliorer les techniques de négociation et les techniques interactives.

La dernière année avant l'adhésion, beaucoup a été fait pour trouver dans l'administration publique de nouvelles recrues pour les Communautés européennes. Des stages spéciaux, comportant notamment des tests de simulation, ont été organisés à leur intention.

### **3.7. Programmes**

#### Formation des cadres

Pendant les trois dernières années, deux grands programmes ont été institués pour les cadres dirigeants et les hauts fonctionnaires :

- le Programme de perfectionnement dans la perspective d'une stratégie nationale ;
- le Programme de perfectionnement des cadres de la fonction publique.

Ces deux programmes ont consisté en des séminaires de trois semaines financés par le Ministère des finances. Un de leurs principaux objectifs était de préparer les participants à l'adhésion à l'UE et à d'autres aspects d'une internationalisation croissante. Le premier programme a été organisé à Bruxelles et à Genève, Paris ou Londres ; le second a inclus un stage d'une semaine au Danemark entièrement consacré à l'intégration européenne.

#### Fenêtres sur l'Europe

"Fenêtres sur l'Europe" est une série de séminaires à l'intention des hauts fonctionnaires finlandais. L'Institut finlandais de gestion publique les a organisés conjointement avec ses homologues dans différents pays de l'UE. Leur principal objectif est d'aider les participants à avoir une vision plus large de l'UE et de contribuer à la création de réseaux reliant des fonctionnaires de Finlande et d'autres États Membres de l'UE. Ils montrent aussi comment les différents États Membres ont réagi à la situation créée par l'UE.

Des séminaires "Fenêtres sur l'Europe" ont été organisés jusqu'à présent en Allemagne, en Espagne, en France, en Grande-Bretagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal.

#### Formation universelle de base

Les principes de l'intégration européenne, l'organisation de l'UE, son fonctionnement et son processus de décision sont autant de sujets qui ont été étudiés dans plusieurs cours universels ou adaptés aux besoins de plusieurs ministères et agences. Ces cours ont consisté en des séminaires d'un à deux jours qui, dans de nombreuses organisations, ont débouché sur un examen.

#### Droit de la Communauté européenne

Il a été possible d'étudier le droit européen dans le cadre d'un programme multimédias de longue durée mais aussi à l'occasion de stages plus courts. Des participants du secteur public mais aussi du secteur des entreprises ont suivi cette formation.

#### Techniques de négociation

Les techniques de négociation et les différents moyens de levier ont été étudiés dans des séminaires avec des exercices de simulation. On a fait appel pour cette formation à des enseignants finlandais mais aussi, dans une large mesure, à des experts étrangers.

### Voyages d'études et autres séminaires à l'étranger

Les voyages d'études ont été un élément important des programmes de formation à l'intégration. En règle générale, ils ont été organisés à Bruxelles et dans diverses organisations de l'UE sous forme de cours universels ou destinés à des groupes spécifiques, comme juristes, secrétaires, fonctionnaires du secteur de l'information, etc.

Les voyages d'études ont également fait partie d'une formation spécifique axée sur des questions bien précises. De nombreux séminaires spécialisés ont été organisés avec l'IEAP à Maastricht.

### Intégration européenne et formation

L'intégration européenne a été traitée dans la plupart des formations organisées par l'Institut finlandais de gestion publique sur, par exemple, la gestion du personnel, la budgétisation et les finances, la formation aux activités de direction, etc.

## **4. Stratégies de formation postérieure à l'adhésion**

Une nouvelle stratégie de formation en vue de l'adhésion à l'UE a été mise au point en 1994 et rendue publique en février 1995. Elle n'a pas considérablement modifié la méthode de formation existante car les mesures prises deux ans auparavant avaient donné de bons résultats. Cependant, de nouvelles orientations ont été arrêtées pour ce qui est du contenu de la formation, des groupes à former et des modalités de la formation.

La finalité de la formation à l'intégration pendant l'adhésion a été définie comme suit :

"Les fonctionnaires sont compétents aussi bien dans l'administration nationale que dans la défense des intérêts de la Finlande dans l'UE et, dans l'exercice de leurs fonctions, ils s'efforcent d'atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement finlandais."

Les groupes visés par la formation sont les suivants, par ordre de priorité :

- les fonctionnaires exerçant des responsabilités dans les affaires européennes au titre de leur activité principale ;
- les fonctionnaires en cours de formation pour s'occuper de ces questions ;
- les fonctionnaires dont certaines activités ont eu un rapport avec les affaires européennes ;
- les fonctionnaires exerçant des activités de soutien ;
- les agents des autres services.

La formation mettra l'accent sur les thèmes suivants :

- les techniques de négociation et de communication ;
- la connaissance des administrations et des cultures des États Membres ;
- les moyens d'influence.

"Chaque fonctionnaire devrait connaître les principes de base de l'intégration" ; c'est toujours là un des principaux objectifs de la formation. La formation est aussi axée sur le développement des connaissances théoriques et pratiques. Les compétences techniques, le savoir-faire et les informations de caractère général s'obtiennent par le travail proprement dit, l'enseignement et l'autoformation.

La connaissance de la Russie et des régions voisines fait également partie de la formation à l'intégration. Autrement dit, il faut approfondir les connaissances sur l'administration publique, la législation et l'économie russes ainsi que sur les États baltes.

La formation linguistique a pour objet de faire acquérir une excellente connaissance d'une langue de l'UE et une connaissance suffisante d'une autre langue ; l'importance du français a été soulignée.

La formation peut aussi revêtir la forme de séminaires organisés systématiquement sur des questions d'actualité, à l'intention des hauts fonctionnaires. Il est de la plus haute importance de pouvoir mettre au point des modèles de fonctionnement qui dépassent les limites administratives et opérationnelles.

L'ancien système de financement de la formation à l'intégration continuera d'être appliqué. Les fonds gérés par la Direction du personnel du Ministère des finances seront affectés à la formation accélérée et interadministrative, à la satisfaction des besoins -- du moment et imprévus -- et au financement de la formation des fonctionnaires résidant à l'étranger. Parallèlement, les ministères, agences et institutions prendront à leur charge une plus grande partie de la formation.

## **5. Enseignements retirés**

Ce qu'on a retenu avant tout, c'est l'importance de la formation à l'intégration en général. Les organisations publiques finlandaises ont commencé à se former à l'intégration quelques années avant l'adhésion, puis la démarche a gagné l'ensemble de l'administration publique grâce à des fonds publics et à des programmes centralisés, environ deux ans avant l'adhésion. Ce n'était pas trop tôt, c'était peut-être presque trop tard.

L'administration publique finlandaise a compris assez vite qu'il ne suffisait pas d'avoir "un bon expert des affaires européennes" dans un ministère ou une agence : tout fonctionnaire doit être capable de comprendre la signification et les effets de l'intégration européenne et d'une éventuelle adhésion à l'UE. Il a été compris que les questions européennes ne relevaient pas de la diplomatie mais du travail quotidien et qu'elles concernaient concrètement la plupart des fonctionnaires dans les ministères mais aussi dans presque toutes les organisations publiques.

Dans l'ensemble, les membres du personnel de direction des ministères et des agences ont été satisfaits de la formation à l'intégration. Les fonctionnaires finlandais y ont participé très activement et ont même pris sur leur temps de loisirs pour se former et acquérir une langue étrangère.

## *Hongrie*

**M. Gyula RÁDI**  
**Chef du Département des affaires internationales**  
**Ministère de l'intérieur**  
**Budapest, Hongrie**

### **1. Contexte**

#### ***1.1. Introduction***

La Hongrie connaît actuellement une période de changement radical de sa culture administrative : le passage à une administration publique axée sur le client, où le principal objectif est de servir les citoyens le mieux et le plus efficacement possible. L'efficacité de l'administration publique est l'un des facteurs essentiels de la réussite du développement économique en général.

La réforme de la gestion des ressources humaines et financières est donc une tâche urgente. Le Ministère de l'intérieur met en oeuvre un important programme de formation des fonctionnaires ; le Ministère de la justice joue un rôle essentiel dans l'harmonisation des lois ; le Ministère de l'industrie et du commerce joue un rôle central de planification, du fait de nombreuses directives concernant le marché intérieur ; le Commissaire du gouvernement, enfin, travaille à la déréglementation et à l'efficacité de l'administration.

#### ***1.2. La réforme de l'administration publique***

Après la transition politique, une administration publique démocratique et légale a été mise en route dans la bonne direction, si bien qu'une large décentralisation administrative a été instaurée en 1990.

Trois mesures capitales ont été adoptées par le gouvernement en 1992 : la loi sur la situation légale des fonctionnaires, qui définit notamment le statut et les qualifications requises des fonctionnaires, la Résolution 1026, sur la modernisation de l'administration publique, et la loi sur l'autonomie locale.

Les dispositions concernant la formation de la loi sur la situation légale des fonctionnaires portent sur les examens administratifs généraux que doivent passer tous les fonctionnaires et les examens administratifs spéciaux de promotion. Les examens généraux vérifient les aptitudes élémentaires aux fonctions administratives de toute nature, indépendamment de toute réforme éventuelle. Les examens spéciaux sont, quant à eux, centrés sur les connaissances techniques nécessaires à l'exercice d'attributions précises, mais restent axés sur les procédures courantes aux niveaux supérieurs et spécialisés.

Logiquement, la réforme administrative précède la formation de ceux qui seront chargés de l'appliquer. La Résolution 1026 définit un programme général de réforme de l'administration publique. Le nouveau gouvernement élabore un programme général de modernisation de l'administration publique qui, une fois appliqué, doit promouvoir l'efficacité de l'administration, au service de ses clients et des décideurs. Pour le gouvernement, la modernisation de l'administration publique n'est pas une campagne, mais une activité organique et permanente de l'administration. A l'appui de ces initiatives gouvernementales, l'une des premières mesures du nouveau gouvernement a été de nommer un Commissaire du gouvernement à la modernisation de l'administration publique, dont la mission est définie par décret. Ce décret, entré en vigueur le 31 août 1994, annule la Résolution 1026/1992.

### 1.3. *Le programme de formation subventionné par Phare*

L'Union européenne a approuvé un projet Phare sur la réforme de l'administration publique en 1992. Ce projet, d'une valeur de 5 millions d'écus, a permis d'entreprendre un programme de formation dans les secteurs stratégiques et d'appliquer l'expérience acquise à l'Ouest. Le contenu des cours est défini par des experts de l'UE et de la Hongrie. Les stagiaires sont choisis à la fois dans l'administration centrale et dans l'administration locale. A l'issue de la formation, les stagiaires deviennent des formateurs et forment les autres fonctionnaires à l'aide des manuels de cours.

#### 1.3.1. *Formation et perfectionnement dans la fonction publique*

Le contrat a été attribué à l'IIAP (France), et la formation a commencé en avril 1994. Elle comprend deux grands volets : la Formation des ressources humaines et la Formation de formateurs.

- Formation à la gestion des ressources humaines : ce programme a pour but de permettre à 144 fonctionnaires (des services des ressources humaines de tous les ministères, des organismes publics et des collectivités locales) de se familiariser avec l'administration des RH, et de produire du matériel pédagogique en hongrois sur l'action et les procédures pour tous les départements des ressources humaines.
- Formation de formateurs : 160 fonctionnaires des services centraux et locaux doivent être formés aux techniques de formation et d'enseignement, puis à l'enseignement de sujets précis. Les finances publiques, la gestion budgétaire et l'audit public, les marchés publics sont des thèmes majeurs.

#### 1.3.2. *Évolution de l'organisation et des structures du gouvernement central et des administrations locales*

Pour ce qui est de la formation, un contrat a été passé avec la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), Allemagne, et la formation a commencé en mai 1994. Le contrat avec GTZ porte sur trois domaines :

- formation de 120 fonctionnaires à l'efficacité de l'organisation ;
- formation de 60 cadres supérieurs d'établissements publics régionaux de formation à la gestion et au choix des filières ;
- au stade de l'exécution, mise en place d'un programme d'orientation et d'organisation stratégiques dans les services du Ministère de l'intérieur intéressés par l'évolution des administrations centrales et locales.

Outre la mise en place du programme d'orientation et d'organisation stratégiques, le consultant de GTZ contribuera à l'affectation des stagiaires aux postes appropriés dans leur ministère et veillera à la qualité de leurs premiers travaux pour que leurs compétences soient pleinement au service de l'efficacité et de l'organisation.

Le projet Phare porte aussi sur la formation de la haute fonction publique. Cette formation de courte durée, notamment sous forme de séminaires, porte sur des questions "brûlantes", choisies en fonction des besoins, et dispense aux décideurs des connaissances pratiques et actuelles.

Les fédérations d'autorités locales peuvent organiser des séminaires et des formations spéciales pour les fonctionnaires locaux dans le cadre du projet Phare.

L'infrastructure et les connaissances techniques nécessaires à la formation ont été élaborées à partir de sources Phare.

## **2. Stratégie de formation en vue de l'adhésion**

### **2.1. Introduction**

L'adhésion à l'UE est un objectif politique prioritaire pour la Hongrie. Pour y préparer les Hongrois, des efforts spéciaux doivent être faits dans le secteur public comme dans le secteur privé. L'intégration européenne est liée à la démocratisation et au passage économique et politique, et touche la vie quotidienne des Hongrois.

Cette formation intéresse la fonction publique. Il est en effet essentiel que celle-ci soit suffisamment qualifiée pour que le pays entre dans la CE et y joue efficacement son rôle. Il est non moins essentiel que l'ensemble du système éducatif puisse relever les nouveaux défis lancés par l'intégration européenne. Il faut en tenir compte dans la définition des filières nationales.

L'internationalisation est un important aspect de la réforme de l'administration publique. La formation aux questions européennes importe, que la Hongrie adhère ou non à l'UE. De toute manière, les relations de la Hongrie avec l'UE et ses États Membres devraient s'intensifier dans un proche avenir. C'est d'ailleurs ce qui se produit déjà, la Hongrie ayant signé un Accord d'association avec l'UE. À l'heure où les pays dépendent les uns des autres dans une économie de marché qui se mondialise toujours plus, il lui faudra aussi harmoniser ses lois. Quoi qu'il en soit, la formation est capitale pour la réussite des négociations de l'adhésion.

### **2.2. Les formations prioritaires**

La formation est un moyen essentiel de promouvoir le débat sur l'adhésion à l'UE, tant dans l'administration publique que dans la société tout entière. Dans toute société, les fonctionnaires, notamment les cadres supérieurs, influent beaucoup sur l'opinion. Organiser des formations interactives pour des groupes d'acteurs essentiels de l'administration publique permet de fructueux échanges de vues sur la conduite de l'intégration en Hongrie et l'adaptation de son secteur public à son éventuelle adhésion à l'UE. Bien planifiées, diverses formations permettent aussi de stimuler la communication entre représentants des secteurs public et privé sur ce sujet.

Préparer la fonction publique hongroise à l'adhésion prendra sans aucun doute plusieurs années. La formation doit commencer immédiatement. Il faut aussi que la préparation soit bien conçue. Elle doit suivre un plan qui définisse clairement les priorités.

- L'importance de la qualité de la fonction publique en général, et de sa connaissance des affaires européennes en particulier, doit être politiquement reconnue.
- L'appui politique au plus haut niveau est décisif pour la motivation des formateurs comme des stagiaires, ainsi que pour la réussite de la stratégie de préparation.
- La formation et les autres formes de préparation à l'intégration européenne doivent être coordonnées et liées à la réforme générale de l'administration.

- Préparer la fonction publique hongroise à l'adhésion exige des mesures spéciales.
- Pour motiver les agents à l'intégration, il importe que l'ensemble de la formation et des autres activités préparatoires soient décidées et mises en oeuvre suivant une démarche participative.
- La préparation doit faire appel à l'expérience internationale.
- Parallèlement à la formation des fonctionnaires, il faut mener une analyse approfondie des effets de l'UE sur l'administration publique et entreprendre en conséquence la restructuration de l'appareil administratif.
- Un autre élément important de la formation des fonctionnaires est l'élaboration d'une stratégie d'ensemble pour l'adhésion à l'UE, apprentissage qui requiert une coopération interministérielle étroite, notamment à l'échelon le plus élevé.
- Il faut pouvoir évaluer, en toute transparence, l'efficacité des méthodes de formation choisies et les changer si nécessaire.
- La nécessité d'organiser la coordination des problèmes communautaires est d'actualité dès le début de l'intégration.

Pour toutes ces raisons, la réforme générale de l'administration est un facteur essentiel de l'intégration de la Hongrie. La mise en oeuvre de politiques qui renforcent la démocratie et amènent la société hongroise à l'économie de marché suppose une administration publique moderne.

### **2.3. *La stratégie de formation***

La stratégie de formation repose sur un programme quinquennal. D'après l'expérience d'autres pays, c'est un horizon réaliste. Les trois premières années de formation seront consacrées à l'acquisition des notions de base concernant l'UE, suivant des modalités adaptées à chaque groupe ciblé. Ainsi, un dossier d'information générale sur l'UE sera élaboré pour une large diffusion. Dans le choix des premiers stagiaires, la priorité doit être donnée aux fonctionnaires qui occupent un poste de responsabilité en vue de l'intégration européenne (cadres supérieurs, négociateurs avec l'UE, etc.).

Vient ensuite le stade de l'approfondissement des connaissances pour ceux qui en ont besoin et, parallèlement, l'élargissement de la clientèle de la formation. Dans la mesure du possible, on offrira d'emblée d'autres types de formation à certaines catégories. Toutefois, l'approfondissement des connaissances et le perfectionnement interviendront progressivement, en fonction des groupes à former. Ainsi, le gros de la formation spécialisée (à la négociation, par exemple) n'interviendra que lorsque le pays sera plus proche de l'adhésion proprement dite et visera ceux qui devraient participer directement aux négociations. C'est inévitable : du fait qu'il demande beaucoup de temps et de ressources, ce type de formation ne peut être dispensé qu'à un nombre limité de fonctionnaires.

Il faut distinguer nettement les besoins de formation générale des besoins de formation sectorielle. Par la première, nous entendons les qualifications et connaissances requises dans l'ensemble de la fonction publique ou de certaines catégories de fonctionnaires, par exemple selon le niveau hiérarchique ou le degré de compétence requis (domaine d'activité). Ce type de formation peut être de caractère général ou intersectoriel.

La formation nécessaire peut être générale ou sectorielle. La formation générale porte sur la connaissance générale de l'UE et de ses effets, ainsi que sur les compétences générales requises pour traiter

des questions européennes. La formation sectorielle vise l'approfondissement des connaissances dans certains domaines communautaires (par exemple l'agriculture, la politique régionale, les programmes de recherche). Elle s'adresse aux experts des organismes publics et des différents ministères.

Outre les connaissances et compétences générales, la formation doit aussi porter sur diverses questions sectorielles de fond. Cette formation sectorielle (qui s'adresse, par exemple, aux fonctionnaires des douanes, aux agents de la police des frontières, aux services vétérinaires, etc.) doit être prise en charge dans des programmes sectoriels (Phare, assistance technique bilatérale, etc.), et faire appel, par exemple, à des voyages d'étude spéciaux et à un partage des données d'expérience acquises par certaines professions dans les pays de l'UE. Les formations sectorielles dispensées par l'UE ne sont pas traitées dans ce programme. Il appartient aux ministères fonctionnels de s'assurer qu'une formation spécialisée est dispensée dans chaque domaine.

### 2.3.1. *Groupes cibles*

Des arguments qui précèdent, il ressort que l'organisation et la durée de la formation doivent s'établir comme suit :

- Direction générale (secrétaires d'État, secrétaires d'État adjoints, directeurs d'organismes publics, etc.)

*Objectif* : transmettre les rudiments de la négociation et de la prise de décision. Aussi les participants ne reçoivent-ils qu'un enseignement général sur vacances d'une ou deux journées.

- Cadres supérieurs/intermédiaires (directeurs généraux, directeurs, négociateurs à l'UE, notaires, etc.)

*Objectif* : approfondissement des connaissances générales et acquisition d'une bonne connaissance des thèmes propres au domaine d'activité. Cette formation générale sera organisée sous forme de cours d'une semaine, tandis que la formation technique spécialisée se fera par vacances de deux à trois journées.

- Experts (hauts fonctionnaires, experts, spécialistes, etc.)

*Objectif* : approfondissement des connaissances dans leur domaine de spécialisation, en parallèle avec l'acquisition de connaissances générales. La formation, interactive, se fera en quatre ou cinq sessions d'une semaine. Cinq à sept journées seront réservées à l'acquisition de connaissances générales.

### 2.3.2. *Thèmes de la formation*

La formation porte sur quatre grands domaines. Le premier regroupe les problèmes généraux qui intéressent tous les groupes à former. Le deuxième intéresse les cadres supérieurs/intermédiaires et les experts, leur apportant une connaissance approfondie des politiques et de la législation communautaires. Le troisième comprend les sujets enseignés lors de la seconde phase du programme de formation ou par d'autres donateurs. Le quatrième est celui de l'apprentissage des langues.

### Connaissances générales concernant les mécanismes de l'UE (tous groupes)

Tant pour négocier l'adhésion que pour tenir efficacement son rôle dans l'UE, il faut à l'évidence en connaître l'organisation et les règles du jeu. La connaissance des rouages communautaires est un élément commun à tous les programmes de formation de l'UE :

- le Traité de Maastricht et ses trois piliers : CE, politique étrangère commune et sécurité, justice et affaires intérieures ;
- l'UE et monétaire (UEM) ;
- les principes du système juridique de la CE ;
- le processus d'harmonisation des lois ;
- l'avenir après la Conférence intergouvernementale de 1996 ;
- les institutions, leur rôle et leurs tâches : le Conseil des ministres, la Commission, le Parlement et les autres institutions ;
- la préparation et la prise des décisions, l'élaboration des politiques ;
- la répartition du pouvoir de décision entre les différents niveaux d'administration ;
- le principe de subsidiarité ;
- les institutions politiques et leur rôle ;
- les réseaux qui unissent l'UE et les États Membres.

### Approfondissement des connaissances concernant les politiques et la législation de l'UE (cadres supérieurs/intermédiaires et experts)

Les thèmes ci-après devront être enseignés aux cadres moyens et aux experts, outre les sujets généraux mentionnés.

Même dans une formation élémentaire sur l'UE, il faut donner une vue d'ensemble de certains domaines d'action où s'exerce une forte influence sur les États Membres. Le fonctionnement de l'UE a de larges incidences sur le plan social mais, dans certains domaines, l'intervention communautaire peut exercer des effets plus directs et plus profonds sur les politiques et la législation nationales ;

- le marché intérieur ;
- la politique monétaire ;
- la politique régionale ;
- l'agriculture ;
- l'éducation et la recherche ;
- la politique de l'emploi, etc.

Autres questions (lors d'une deuxième phase, ou dans le cadre d'une formation dispensée par d'autres donateurs)

Il est utile que le programme de formation traite des aspects liés aux conséquences de l'intégration européenne sur les systèmes politiques et administratifs du pays. L'expérience de nombreux pays montre qu'ils ont dû apporter des ajustements à leurs systèmes de prise de décision et à leurs structures internes pour pouvoir participer efficacement aux activités communautaires, même si ces ajustements ne sont pas directement exigés par l'UE.

Il n'est, par exemple, pas évident que les modes de fonctionnement du Parlement et du gouvernement permettent d'adopter au mieux des décisions sur les questions européennes. Il pourra être nécessaire de créer des commissions internes. Il pose aussi la question de la représentation nationale à chaque niveau de prise de décisions communautaires, tant pour ce qui est des réunions au sommet que des travaux menés quotidiennement au sein des commissions. Il convient aussi d'envisager tout un ensemble de questions relatives à la préparation et à la mise en oeuvre des décisions communautaires au sein de l'appareil administratif : par exemple, faudra-t-il modifier le nombre de ministères ou la répartition de leurs compétences, etc. ?

La formation qui sera dispensée en vue de l'adhésion à l'UE devrait permettre de sensibiliser les intéressés à toutes ces questions qui devront nécessairement être réglées au cours du processus d'intégration. Les exemples tirés de l'expérience de différents États Membres de l'UE pourraient être très enrichissants pour les Hongrois. On pourrait notamment aborder les thèmes suivants :

- la coordination au plan national des questions en rapport avec l'UE : différents exemples tirés de l'expérience d'États Membres de l'UE ;
- aménagements éventuels à apporter à l'équilibre des structures internes des institutions politiques nationales (Parlement, gouvernement, etc.) ;
- établissement du budget, gestion du personnel, gestion de l'information, etc.

L'adhésion d'un pays à l'UE aura d'importantes conséquences sur le système réglementaire national. La législation nationale sera mise en oeuvre à un nouveau niveau de réglementation. Les changements envisageables porteront sur la hiérarchie et le nombre des réglementations, ainsi que sur le contenu de la législation nationale.

Dans la mesure où le système juridique européen joue un rôle central dans le processus d'intégration, il faudra offrir aux fonctionnaires hongrois des possibilités spéciales de formation sur ces questions. Pour les fonctionnaires qui seront confrontés quotidiennement aux questions législatives, la formation pourrait porter sur des aspects de caractère général ou spécialisé.

L'Union européenne est composée de pays qui diffèrent, notamment, par leur histoire, leur position géographique et leur taille. Il serait utile de prévoir dans le programme de formation des fonctionnaires hongrois un exposé des caractéristiques particulières des pays, dans laquelle on insisterait notamment sur la façon dont la taille d'un pays influe sur les modalités de participation au processus de prise de décision de l'UE. On suggère donc d'inclure dans ce programme une description :

- des caractéristiques des petits pays de l'UE ;
- des modalités de coopération établie entre les petits pays au sein de l'UE ;
- du projet d'élargissement de l'Union.

En raison de leur récente ouverture à l'économie de marché, les PECO auront vraisemblablement besoin de disposer des connaissances plus particulières sur certains aspects des politiques européennes. La politique économique, la politique commerciale et la politique agricole demandent par exemple à être envisagées du point de vue de la modernisation d'ensemble des sociétés. La réponse à la question de savoir comment satisfaire aux critères d'adhésion de l'UME constitue un autre exemple. En outre, il faudra inclure un exposé des programmes de l'UE en faveur du développement de l'Europe centrale et orientale. On pourrait donc ajouter les deux sujets suivants à la liste :

- critères à remplir pour l'adhésion à l'UE, en particulier sur le plan du développement économique ;
- les politiques d'élargissement de l'UE.

Le processus de prise de décision de l'UE est unique en son genre dans la mesure où il est multinational et où les modalités de préparation des décisions et des politiques diffèrent beaucoup de ce qu'elles peuvent être dans un système national. De ce fait, les responsables politiques et les fonctionnaires qui doivent participer à ces processus dans le cadre de leurs tâches quotidiennes ont besoin d'avoir des compétences particulières. La formation prévue à cet effet porte essentiellement sur l'amélioration des aptitudes à la négociation et à la communication dans le contexte du fonctionnement de l'UE. Cette formation revêt souvent la forme de simulations de situations réelles et peut porter sur les aspects suivants :

- conduite de réunions et techniques d'exposé ;
- négociations au niveau européen ;
- techniques de négociation ;
- groupes de pression ;
- déroulement des négociations en vue de l'adhésion.

#### Formation linguistique (tous groupes)

La préparation à l'adhésion à l'UE exige de consacrer des efforts intensifs à l'amélioration des connaissances linguistiques. Compte tenu du niveau actuel de connaissance des langues étrangères des fonctionnaires hongrois, il faudra sans attendre prendre des mesures importantes pour augmenter à la fois le nombre de fonctionnaires connaissant les langues étrangères ainsi que l'éventail de leurs connaissances linguistiques. Une bonne -- et pour certains fonctionnaires une excellente -- connaissance d'au moins deux des langues communément utilisées dans l'UE constitue une condition indispensable à une participation active aux travaux menés dans le cadre de l'Union.

En conséquence, la formation linguistique devrait constituer un élément important de l'actuel programme de modernisation de la formation des fonctionnaires. Par ailleurs, il faudra inclure dans le programme de formation linguistique de l'UE des sessions d'apprentissage intensif des langues. Une bonne partie de cet apprentissage intensif pourrait se faire à l'étranger. Les compétences linguistiques demandent à être améliorées en anglais, en français et dans d'autres langues officielles (par exemple l'allemand).

*Lettonie*

**M. Gunta VEISMANE**  
**Directeur**  
**École d'administration publique de Lettonie**

et

**M. Elita BERNANE**  
**Directeur**  
**Bureau pour l'intégration européenne**  
**Riga, Lettonie**

**1. Généralités**

Le présent rapport apporte des réponses aux questions spécifiques soulevées lors du séminaire de Budapest. Pour des renseignements plus détaillés sur l'École d'administration publique de Lettonie, prière de se reporter à l'Appendice A et Figure 1 ci-après.

**1.1. Structure générale de l'administration publique et de son système de formation**

**1.1.1. Introduction**

En Lettonie, l'administration publique connaît actuellement une phase de transition qui la fait passer d'une structure à la soviétique à un nouveau système, la fonction publique lettone, conçue pour répondre aux besoins de la nation et de l'État lettons. L'élément distinctif du nouveau système est le statut spécial dont jouissent les agents de la fonction publique et les candidats à un emploi dans la fonction publique.

**1.1.2. Caractéristiques**

Les candidats à un emploi de fonctionnaire acquièrent ce statut après avoir passé un processus d'évaluation spécial en vue de leur admission dans la fonction publique. Les agents de la fonction publique sont ceux qui sont passés du statut de candidat à celui de fonctionnaire. Les fonctionnaires, pour être titulaires, doivent passer un examen approfondi qui porte sur les connaissances, les qualifications et les aptitudes acquises au cours de quatre cours obligatoires approuvés par l'École d'administration publique de Lettonie. Ces cours doivent être suivis dans les deux ans qui suivent l'accession au statut de candidat. La fonction publique de carrière est le principal corps de fonctionnaires relevant des dirigeants gouvernementaux élus par le public ou nommés par les autorités politiques.

**1.1.3. Effectifs et répartition**

Dans la pratique, les agents de la fonction publique travaillent dans les services des administrations d'État et dans les municipalités. Il est prévu qu'environ 10 000 agents travailleront dans les administrations d'État et environ 17 000 dans les municipalités et collectivités locales. Ne font pas partie de la fonction publique lettone les responsables élus, les personnels militaires spécialisés et les personnels des services techniques ainsi que ceux qui appartiennent normalement aux syndicats.

#### *1.1.4. Système et structures de formation*

L'École d'administration publique de Lettonie est le seul organisme expressément chargé des programmes d'enseignement et de formation à l'intention des agents de la fonction publique. Elle définit les objectifs des programmes, détermine leur contenu, assure ou sous-traite les services d'enseignement et de formation et organise les examens. Dans la pratique, l'essentiel de l'enseignement et de la formation est assuré par des établissements d'enseignement internationaux et locaux agréés par l'École d'administration publique ou sous contrat avec celle-ci.

### *1.2. Changements ou adaptations réalisés ou prévus en vue de l'adhésion à l'Union européenne*

#### *1.2.1. Responsabilités*

L'administration publique lettone connaît actuellement de nombreuses transformations qui pour la plupart ne sont pas liées directement ou indirectement à l'UE. Il existe un organisme spécial, le Bureau pour l'intégration européenne (BIE), chargé de faciliter l'adhésion.

Le BIE a été créé par le Conseil des ministres et rattaché au Ministère des affaires étrangères. Il a pour mission d'assurer l'intégration de la République de Lettonie à l'UE. Le Bureau a commencé ses activités en janvier 1995.

Les principales tâches du BIE sont les suivantes :

- mener à bien l'harmonisation des textes législatifs et réglementaires afin d'assurer leur conformité avec la législation communautaire ;
- participer à la répartition de l'aide fournie par l'UE et ses États Membres pour faciliter le processus d'intégration ;
- veiller à ce que la société soit tenue informée du processus d'intégration, afin de créer un sentiment positif dans l'opinion publique au cours du processus d'intégration ;
- en coopération avec l'École d'administration publique, coordonner la participation des fonctionnaires aux programmes de formation de l'UE.

Actuellement, les principales activités du BIE sont la définition et la coordination des modifications à apporter à la législation et à la préparation de la société à l'intégration à l'UE.

#### *1.2.2. Mécanismes*

Les mécanismes de coopération comprennent le BIE, les ministères et 24 groupes de travail.

##### Bureau pour l'intégration européenne

Le BIE organise et coordonne les activités des groupes de travail dans le cadre du processus d'harmonisation de la législation nationale. Il traite les informations concernant les experts étrangers dont le concours est jugé indispensable et transmet les demandes aux donateurs éventuels. Il prépare le plan

d'action stratégique global qui comprend des priorités, un calendrier pour l'élaboration de nouveaux textes et l'adoption des lois nationales et la description de la méthode qui sera utilisée dans chaque cas. Le plan d'action stratégique tient compte des possibilités politiques et des besoins du pays. Le BIE communique les informations concernant l'harmonisation de la législation lettone aux institutions européennes compétentes.

### Ministères

Les ministères nomment les membres des groupes de travail et les experts nationaux, fixent les priorités et approuvent le plan d'action stratégique.

### Groupes de travail

Les groupes de travail sont composés de représentants de divers ministères, d'autres institutions publiques, d'organisations, d'associations et d'autres parties intéressées par le sujet concerné. Ils sont chargés de dégager la position commune des différents ministères fonctionnels et de formuler des propositions communes au cours du processus d'intégration dans l'UE, de fixer la liste des priorités à partir des priorités nationales et des priorités de l'UE, d'élaborer des propositions pour le plan d'action stratégique et de coordonner les travaux des experts nationaux.

#### *1.2.3. Aménagements juridiques ou administratifs*

Des experts et des consultants évaluent pour chaque acte juridique européen, en se fondant sur leur expérience, la nécessité pour la Lettonie de promulguer une législation spécifique. Ils sont chargés de l'harmonisation de la législation nationale avec les différents actes juridiques européens en vigueur (voir Figure 2 ci-après).

#### *1.2.4. Projets pour l'avenir*

Les tâches les plus urgentes qui incomberont à l'École d'administration publique au cours des deux ou trois prochaines années sont liées à la mise en oeuvre de la réforme de l'administration publique en Lettonie. En formant un grand nombre de fonctionnaires en un temps aussi bref, l'École peut seulement assurer une formation de base dans les disciplines les plus importantes. Ses programmes de formation seront progressivement améliorés en fonction des enseignements tirés de l'application des programmes de formation actuels et de l'avancement de la réforme des systèmes administratifs en Lettonie.

Une fois terminé le processus de certification des fonctionnaires, l'École d'administration publique prévoit de mettre en place des cours de formation avancée qui aideront les fonctionnaires à perfectionner leurs qualifications professionnelles et à organiser leur carrière. L'expérience des pays occidentaux développés montre que les écoles d'administration publique sont un élément indissociable du système d'administration publique. Ce type d'écoles met en effet le gouvernement mieux à même de définir en matière d'administration du personnel une politique générale cohérente applicable au niveau de l'ensemble de l'administration.

L'École d'administration publique de Lettonie doit devenir un établissement de formation professionnelle dispensant un enseignement concret. Ses programmes de formation devraient être orientés vers l'acquisition de qualifications pratiques. Elle devra s'inspirer des méthodes en vigueur dans les universités occidentales qui ont acquis une longue expérience de ce type de formation.

### **1.3. Points de départ**

La préparation de la fonction publique lettone à l'adhésion à l'UE se poursuit selon deux axes : les agents de la fonction publique doivent parler couramment au moins deux langues et bien connaître au moins deux cultures. Outre les aptitudes multinationales dont ils doivent être dotés, ces agents suivent aussi chaque année un cycle d'enseignement et de formation d'une durée d'au moins deux semaines organisé par l'École d'administration publique sur des sujets fondamentaux liés à l'administration publique. Le troisième axe de préparation consiste en une formation complémentaire spécialisée qui inclura logiquement une formation relative à l'UE. Pour le moment, cette formation spécialisée n'est pas encore définie. Du personnel est disponible pour assurer cette formation, mais les programmes de formation en sont seulement au stade de l'élaboration.

#### *1.3.1. Prise de conscience de la nécessité d'un changement*

Pour le moment, cette prise de conscience concerne essentiellement la nécessité d'élaborer pour la fonction publique des normes de comportement qui soient compatibles avec les valeurs lettones traditionnelles. En dehors de ce point, la nécessité d'une réforme n'est pas encore généralement admise.

#### *1.3.2. Connaissance fondamentale des structures, des processus et des politiques*

L'idée que l'on se fait des structures, des processus et des politiques de l'UE est vague et mal définie. La formation effective en vue de l'adhésion à l'UE devra être étroitement liée et intégrée aux valeurs que l'École d'administration publique et la fonction publique lettone cherchent à adopter. Pour les milieux officiels lettons, les besoins traditionnels de la Lettonie sont ancrés non pas tant dans le passé agricole ou dans certaines normes communautaires que les Lettons partagent avec les Scandinaves mais découlent plutôt des pratiques germaniques de l'administration de la ville de Riga et d'autres villes appartenant autrefois à la Ligue hanséatique. Il est difficile de dire combien de pratiques et valeurs résiduelles en matière d'administration publique peuvent être redécouvertes et réintroduites. En fait, les pratiques traditionnelles plus anciennes devraient être compatibles avec celles de l'UE ; à l'inverse, il faudra désapprendre les comportements russes et les procédures d'intervention types des institutions de l'Empire russe et du régime soviétique qui constituent l'héritage plus récent.

#### *1.3.3. Connaissances spécialisées*

Les liens entre les normes lettones et les normes européennes sont importants. Heureusement, il apparaît que les pratiques de l'UE sont plus avancées et plus tolérantes de la diversité. Par conséquent, un point de départ pour la formation en vue de l'adhésion à l'UE pourrait consister à mettre l'accent sur les complexités d'une démocratie multinationale et la tolérance des valeurs et points de vue divers. Il importe que cette attitude soit partagée à tous les niveaux.

#### *1.3.4. Connaissances acquises dans les écoles secondaires et les universités*

Certaines de ces connaissances sont acquises dans le système éducatif mais elles ne sont pas directement associées au comportement souhaité ou en voie d'adoption dans l'administration publique.

## **2. Évaluation des besoins de formation préparatoire en vue de l'adhésion à l'Union européenne**

### **2.1. Méthodes**

L'on peut distinguer deux types de compétences. Le premier correspond simplement aux connaissances requises, par exemple en ce qui concerne les structures et les politiques de l'UE. Ces besoins peuvent être couverts par l'établissement et la diffusion de documents et la réalisation de matériels vidéo ainsi que par l'organisation de conférences et de séminaires pour diffuser ces connaissances. L'autre type de compétences concerne les comportements. Or, les agents de la fonction publique lettone auront de grandes difficultés à adopter les valeurs propres à leurs homologues de l'UE. Pour modifier les comportements, il faudra dispenser une formation spécifique. En un sens, cette formation est en partie analogue à celle assurée dans le cadre des cours fondamentaux mentionnés ci-dessus. Il est prévu de proposer également d'autres formations, en partie pour provoquer de nouveaux changements d'état d'esprit, et en partie pour renforcer le nouvel état d'esprit. Il est à prévoir que ces changements de comportement, même avec une formation intensive, prendront au minimum plusieurs années.

### **2.2. Conclusions quant à l'ampleur des compétences requises**

L'expérience montre que les administrateurs lettons, notamment ceux des entreprises du secteur privé, s'adaptent rapidement aux nouvelles exigences en matière de connaissances et de comportement dans un environnement nouveau, par exemple celui des États-Unis. Compte tenu de cette expérience, l'éducation et la formation doivent être suffisamment approfondies et suffisamment répandues pour annuler l'influence du cadre administratif actuel de style soviétique. Divers moyens peuvent être utilisés pour renforcer l'éducation et la formation, par exemple le remplacement des procédures soviétiques par de nouvelles procédures d'intervention types (*lietvediba*).

### **2.3. Connaissances générales et connaissances spécialisées**

Si l'on considère souvent que les organismes d'État sont normalement davantage orientés vers l'UE que les collectivités locales, il n'existe pas de différences majeures à cet égard en Lettonie. Tous les agents de la fonction publique sont qualifiés pour servir aussi bien dans l'administration locale que dans l'administration d'État et peuvent passer de l'une à l'autre. D'un point de vue réaliste, le pays est trop petit pour se couper de l'UE, à quelque niveau que ce soit.

## **3. Stratégies de formation en vue de l'adhésion à l'Union européenne**

### **3.1. Soutien politique au programme de formation**

Le soutien politique au programme de formation est marginal. Les pessimistes pensent que toute solution autre qu'une formation massive risque fort d'être inefficace et est inutile. Les optimistes sont favorables à la formation quelle que soit son ampleur. Les réalistes, y compris le Directeur de l'École d'administration publique, sont convaincus qu'une formation limitée doit être axée sur les points essentiels. Si elle est assurée correctement, avec un peu de chance, la formation pourra être assez efficace pour atteindre les objectifs et élargir la base politique. L'idée de développement d'une fonction publique en Lettonie est fermement associée au gouvernement de coalition, minoritaire au Parlement. Le soutien du gouvernement pourra être acquis ou perdu lors des élections, dont le résultat risque d'être fort serré.

### **3.2. *Financement***

Les ressources financières dont dispose la Lettonie sont presque suffisantes pour l'éducation et la formation des candidats à la fonction publique en 1995. Du fait que ce budget a été réduit par rapport à celui initialement prévu, une aide a été sollicitée de gouvernements des pays occidentaux amis. Cette aide, ainsi que la formation organisée en Occident pour les cadres supérieurs, permet de dispenser l'éducation et la formation initialement prévues. S'il fallait assurer d'autres tâches, cela aurait pour effet de diluer gravement le programme, de le rendre plus coûteux et moins efficace et de compromettre le financement futur des programmes de formation dans la fonction publique.

### **3.3. *Organisation et responsabilités***

Le Bureau pour l'intégration européenne, service spécialisé du Gouvernement letton, assure la planification et la coordination des activités en vue de l'adhésion à l'UE. Ce bureau devra déterminer les objectifs et le contenu de la formation avec l'École d'administration publique en ce qui concerne la fonction publique. Certains organismes, tels que le Ministère des affaires étrangères, mettront sans doute sur pied leurs propres programmes de formation sur des sujets spécialisés.

### **3.4. *Assistance de l'Union européenne***

On envisage pour 1995 de dispenser une formation poussée aux cadres supérieurs de la fonction publique lettone en ayant recours à des équipes de plusieurs écoles d'administration publique et universités occidentales grâce à un financement du programme Phare. Ces programmes ne comprennent pas, actuellement, de formation en vue de l'adhésion à l'UE.

### **3.5. *Groupes cibles***

Du point de vue stratégique, l'École d'administration publique considère que tous les cadres supérieurs de l'administration lettone constituent un groupe prioritaire pour la formation fondamentale et spécialisée. Cette catégorie compte environ 200 cadres.

### **3.6. *Méthodes***

#### **3.6.1. *Formation interactive***

Pour la formation fondamentale, l'École d'administration publique est très favorable à des méthodes interactives qui contribueraient à rendre la fonction publique lettone plus démocratique et davantage orientée vers le service. Un large éventail de méthodes sont utilisées, à l'exception des études de cas sur la Lettonie, qui sont en cours d'élaboration.

#### **3.6.2. *Autres stratégies de formation***

La politique de l'École d'administration publique permet de substituer à la formation des programmes universitaires plus larges dans le domaine de l'administration publique et les domaines connexes. De plus, la préférence pour une formation interactive a ses propres limites, essentiellement celles du coût par étudiant. Par conséquent, des programmes de lectures obligatoires, éventuellement associés à des conférences et à un minimum de séances de discussion au sein de groupes nombreux, sont considérés comme des moyens efficaces de transmettre et approfondir les connaissances de base.

### 3.6.3. *Documents de l'Union européenne*

Il importe de disposer, pour la formation, de documents et autres matériels spécifiques de l'UE. Il faut compter un délai d'environ six mois pour traduire, imprimer et distribuer ces documents.

## *Appendice A*

### **LA RÉFORME ADMINISTRATIVE ET L'ÉCOLE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LETTONIE**

Le 6 juin 1993, des élections démocratiques se sont tenues en Lettonie pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale et un gouvernement démocratique a été élu. Un nouveau ministère -- le Ministère de la réforme de l'État -- a été créé pour coordonner et gérer le processus de réforme de l'administration publique. Des réformes sont prévues tant à l'échelon de l'État qu'au niveau local. Le Ministre de la réforme de l'État est aussi Premier Ministre adjoint, ce qui souligne l'importance attachée aux réformes en Lettonie. Le principal objectif du Ministère est d'accroître le plus possible l'efficacité de l'administration publique et de veiller à ce que l'administration publique oeuvre dans l'intérêt de la nation. Afin d'assurer la stabilité de l'administration publique, les questions politiques doivent être dissociées des questions administratives. Les ministres doivent représenter les intérêts de leur groupe politique et assumer la responsabilité des actions visant à donner suite aux promesses faites par leur parti. La réforme de l'administration publique est fondée sur le principe selon lequel les hommes politiques doivent élaborer et gérer les politiques mais les tâches administratives et la mise en oeuvre des politiques relèvent de la responsabilité des fonctionnaires compétents.

Le 7 décembre 1993, par une résolution du Conseil des ministres, deux organismes juridiquement indépendants -- l'École d'administration publique de Lettonie et l'Administration de la fonction publique -- ont été créés. La mission de ces organismes, qui relèvent du Ministère de la réforme de l'État, consiste à réaliser la réforme de la fonction publique.

Une loi sur la fonction publique réglementant les activités des fonctionnaires de carrière a été adoptée le 24 avril 1994. La Loi sur la fonction publique exige des fonctionnaires qu'ils fassent preuve de neutralité politique, ce qui leur garantit de pouvoir travailler avec le parti au pouvoir, quel qu'il soit. La Loi impose aux fonctionnaires d'améliorer constamment leurs qualifications et leurs compétences afin non seulement d'actualiser leurs aptitudes professionnelles mais aussi de participer à toutes les évolutions les plus récentes.

Les statuts de l'École d'administration publique de Lettonie ont été adoptés le 24 mai 1994. Les activités de l'École visent à préparer le processus de formation des candidats à un emploi de fonctionnaire et à organiser la certification des fonctionnaires.

Le programme de base comprend des matières générales que doivent étudier les fonctionnaires de tous niveaux et de toutes spécialités. Les programmes ont été élaborés par des équipes de travail composées d'universitaires de haut niveau et de praticiens expérimentés, sous la supervision de l'École.

Cela n'a pas été une tâche aisée car chacun ou presque a une opinion différente des fonctionnaires, des objectifs qu'il convient de leur assigner et des tâches qu'ils doivent accomplir. Toutefois, il y a un consensus sur le principal objectif, à savoir qu'un fonctionnaire doit servir la nation, comprendre l'économie d'un pays moderne, avoir le sens des relations humaines et être capable d'utiliser les techniques modernes. Les exigences mentionnées ci-dessus ont déterminé le choix des matières enseignées dans le cadre du programme de formation des fonctionnaires.

Selon des estimations approximatives, 10 000 candidats à la fonction publique participeront au programme la première année et 17 000 la seconde année. Actuellement, l'École s'emploie à organiser le processus de formation pour ces candidats.

Des groupes de travail composés d'enseignants ont été mis en place pour les différentes matières qui seront enseignées au cours des deux premières années :

- cours de base : gestion ;
- cours de base : communication, psychologie sociale et déontologie ;
- cours de base : organisation du travail administratif ;
- cours de base : économie de marché ;
- cours de base : droit ;
- administration publique, organisation des collectivités locales et élaboration des politiques ;
- histoire de Lettonie et instruction civique ;
- compétences informatiques.

Les groupes de travail ont préparé des programmes de formation et organisé des séminaires sur ces sujets, après avoir examiné leur contenu et les méthodes pédagogiques adaptées aux fonctionnaires. La prochaine étape consistera à organiser des séminaires animés par des consultants des pays de la CE, qui feront bénéficier les stagiaires de leur expérience de la formation des fonctionnaires dans leurs pays.

Des spécialistes du Danemark, d'Irlande, et des Pays-Bas, après s'être familiarisés avec les programmes de formation lettons, formulent des suggestions concernant l'amélioration des programmes et l'acquisition de compétences pratiques pour l'enseignement de ces programmes.

Des matériels pédagogiques sont élaborés pour chaque matière afin de faciliter l'étude du sujet. Les fonctionnaires de Lettonie auront la possibilité d'avoir accès aux matériels didactiques étrangers les plus récents qui seront traduits et répartis entre quatre modules thématiques distincts pour faciliter l'organisation du processus de formation. La durée de chaque module est d'une semaine ou 40 heures d'enseignement.

Cours de base : gestion ;  
Organisation du travail administratif.

Cours de base : économie de marché.

Cours de base : droit et administration ;  
Histoire de Lettonie et instruction civique.

Communication, psychologie sociale et déontologie ;  
Compétences informatiques.

Un fonctionnaire a le droit de consacrer à la formation quatre semaines sur une période de deux ans ou deux semaines par an. L'ordre des matières étudiées est déterminé par le fonctionnaire. Celui-ci évalue son propre niveau de connaissances et n'a pas à suivre de cours de formation s'il pense que ses connaissances sont suffisantes pour passer l'examen.

Le fonctionnaire peut bénéficier d'une formation après avoir passé les examens d'entrée dans le corps des administrateurs de la fonction publique et être devenu candidat à la fonction publique.

La formation se déroulera suivant un programme de formation agréé dans des centres dispensant un enseignement de qualité correspondant aux exigences de l'École d'administration publique. De tels centres sont actuellement mis en place dans toutes les universités de Lettonie et dans d'autres établissements d'enseignement, y compris des institutions privées.

Un candidat à la fonction publique peut choisir deux modules de matières pendant la première année de formation et les deux modules suivants la seconde année. Outre les matières obligatoires, il aura la possibilité d'étudier l'anglais.

L'examen de certification des fonctionnaires d'État sera obligatoire pour tous les candidats à la fonction publique après deux années de formation. Les candidats à la fonction publique pourront préparer l'examen à l'aide des matériels de formation et des notes de cours disponibles à l'École d'administration publique ou dans les services du personnel des ministères ou organismes dont ils relèvent, ainsi que de listes de documents à lire dans les différentes matières.

Figure 1. École lettone d'administration publique

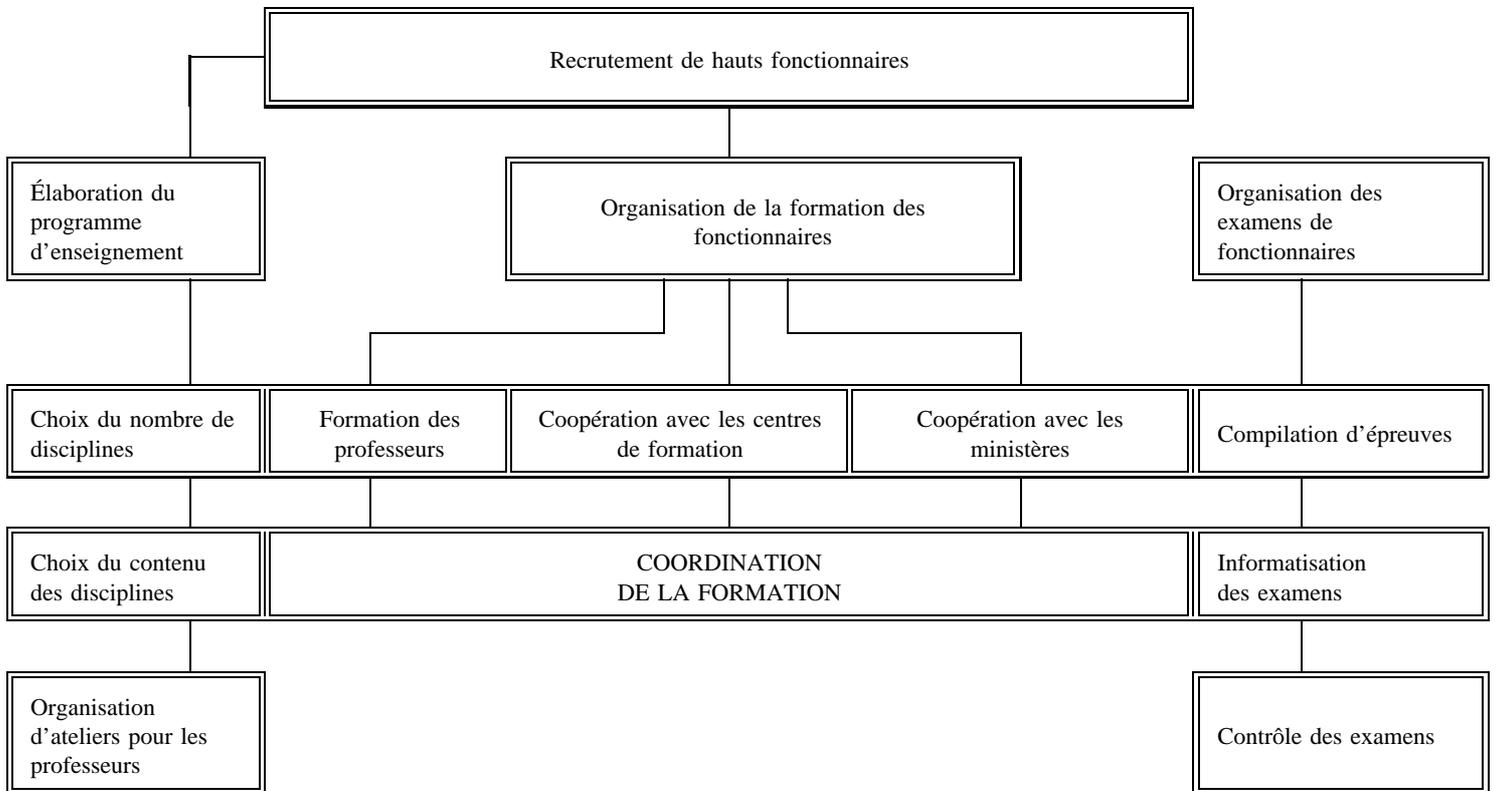
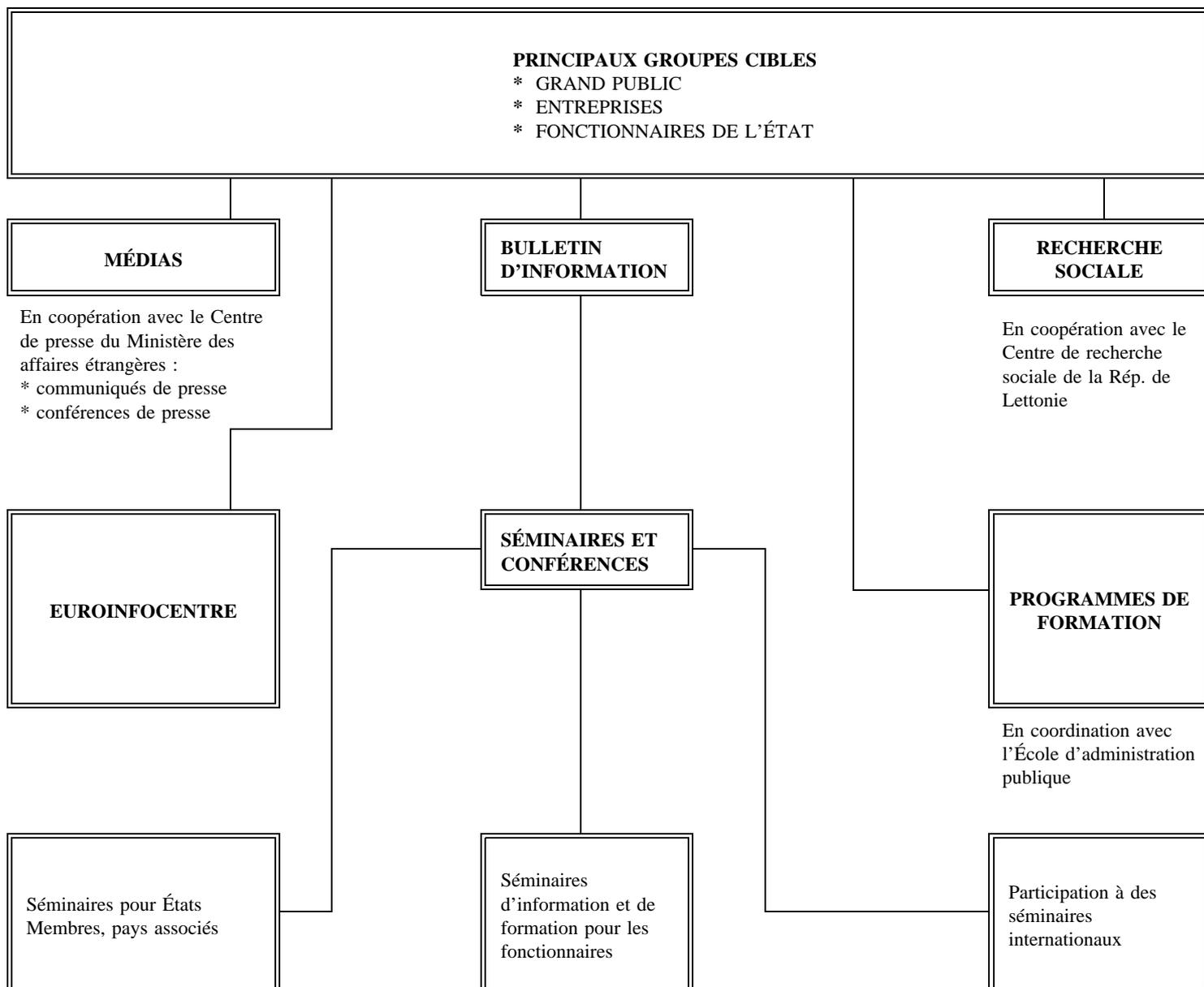


Figure 2. Préparation de la société en vue de son intégration à l'Union européenne



## *Portugal*

**M. Rui Afonso LUCAS**  
**Institut national d'administration (INA)**  
**Oeiras, Portugal**

### **1. Introduction**

Donner un aperçu général des programmes de formation mis au point dans le cadre de l'intégration du Portugal à la CE est, d'emblée, une tâche complexe et plutôt risquée vu que, pour décrire exactement la situation, il faut collecter des informations extrêmement dispersées, ce qui amène à s'interroger sur leur disponibilité et sur la possibilité d'obtenir des données quantitatives.

En fait, les programmes mis au point dans ce domaine pendant toutes les étapes qui ont conduit à l'adhésion du pays à la CE ont fait intervenir, comme cela est compréhensible, un grand nombre d'institutions, d'établissements publics, d'universités, d'entreprises et d'organismes administratifs nationaux et communautaires appartenant à des secteurs spécifiques, qui ont chacun joué un rôle largement déterminé par leur propre domaine de compétence avec, dans bien des cas, un manque total de coordination. Il ne s'est donc pas agi, qu'on se place du point de vue de l'offre ou de la demande, d'un programme de formation global, centralisé ou coordonné, qui aurait été plus facile à évaluer aujourd'hui.

Cependant, les autorités et organismes publics les plus directement responsables de l'intégration du Portugal à la CE ont reconnu dès le départ l'importance primordiale des programmes de formation en général qui sont la clé de la réussite dans les domaines visés par l'intégration. Aussi des efforts ont-ils été déployés pour mettre au point les structures et les programmes les mieux adaptés à la grande diversité des personnes visées (nouveaux fonctionnaires de la Communauté, directeurs et membres de la fonction publique, chefs d'entreprise et salariés).

Nous nous efforcerons donc d'énumérer et d'analyser ci-après les programmes qui sont plus directement le fruit d'une initiative des pouvoirs publics et qui ont été menés à bien principalement par des institutions publiques, compte tenu de la relation étroite qui existe entre ces dispositifs et la stratégie suivie par le pays dans le domaine à l'examen.

### **2. Le Portugal et l'Europe**

L'intégration à la CE a entraîné pour le Portugal un changement historique, culturel, social et économique beaucoup plus radical que pour la plupart de ses autres partenaires de la Communauté.

En adhérant officiellement à la CE en 1986, le Portugal est parvenu au terme d'une longue période de son histoire commencée 500 ans plus tôt, quand le pays a entrepris une grande odyssée maritime en direction de nouveaux continents. Après la découverte du Brésil et de la route maritime des Indes à la fin du XVe siècle, a commencé pour le Portugal une longue période coloniale en Afrique, en Amérique du Sud, en Asie et en Océanie qui ne s'achèvera qu'en 1975, avec l'accession à l'indépendance des dernières colonies africaines (Angola, Mozambique, Guinée, Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe). Il ne reste que le territoire de Macao qui, d'un commun accord, sera intégré à la Chine en 1999.

Durant toute cette longue période de son histoire, le Portugal a vécu d'une certaine manière le dos tourné à l'Europe, continent auquel il appartenait géographiquement et dont il subissait toute une série d'influences, mais auquel il ne s'identifiait pas complètement. Le commerce avec les colonies et le Brésil

(indépendant depuis 1822) a joué un rôle économique important. Jusqu'au début des années 60, l'émigration s'est portée essentiellement vers les colonies d'Afrique et le Brésil et, dans une moindre mesure, vers le Venezuela et le Canada. La distance que le pays a gardée à l'égard du reste du continent européen s'explique dans une large mesure par sa situation géographique à l'extrémité du continent, l'Espagne constituant une barrière physique et un "tampon" dans les communications entre le Portugal et l'Europe centrale à une époque où les moyens de transport n'étaient pas aussi rapides et diversifiés qu'aujourd'hui.

Au XXe siècle, deux nouveaux facteurs ont constitué aussi un obstacle important à l'intégration plus rapide du Portugal à la famille européenne :

- d'une part, entre 1926 et 1974, le pays a vécu sous un régime dictatorial qui contrastait avec les systèmes démocratiques d'autres pays ;
- de l'autre, la politique coloniale du Portugal a terni son image à l'échelle internationale et a ajouté à son isolement.

Les premières étapes importantes dans la voie d'un rapprochement avec les autres pays européens ont été l'adhésion à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et à l'Association européenne de libre-échange (AELE), organisation dont le Portugal a continué de faire partie jusqu'à ce qu'il devienne membre de la CE. Dans le domaine militaire, le pays s'est uni à la majorité des autres pays d'Europe occidentale dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Pendant les années 60, confronté à une crise qui a frappé durement les communautés rurales, le Portugal a vu s'amorcer une forte émigration vers certains pays européens qui connaissaient un certain essor économique et qui manquaient de main-d'oeuvre, en particulier l'Allemagne, la France et la Suisse.

La présente introduction a essentiellement pour objet de faire comprendre les raisons qui font que pour les Portugais, l'adhésion à la CE signifie, à des degrés divers (après un changement de régime et la perte d'un empire colonial), quelque chose de plus profond que pour les peuples d'autres États Membres. Elle représente un repositionnement et un alignement stratégiques qui ont de sérieuses conséquences économiques, sociales et culturelles.

On peut affirmer que dans le cas du Portugal, il y a eu des raisons très particulières de souligner l'importance des efforts fournis pour développer la prise de conscience, l'information et la formation pendant tout le processus d'intégration européenne.

### **3. Chronologie de l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne**

La première étape officielle du rapprochement entre le Portugal et la CEE a eu lieu en 1972, avec la signature du traité de libre-échange, entré pleinement en vigueur le 1er juillet 1977.

La demande officielle d'adhésion a été présentée le 28 mars 1977. Les négociations ont commencé immédiatement et duré six ans.

Le 12 juin 1985, le Traité relatif à l'adhésion du Portugal à la CE a été signé en même temps que celui concernant l'adhésion de l'Espagne. Le 1er janvier 1986, l'adhésion de ces deux pays est devenue un fait accompli et l'organisation est elle-même devenue la Communauté des Douze, marquant ainsi la fin de l'élargissement vers le Sud amorcé en 1981 avec l'adhésion de la Grèce, et déplaçant le centre de gravité de la Communauté qui jusque-là se trouvait au Nord.

En 1986, le Portugal est entré dans une période de transition particulière (encore inachevée aujourd'hui dans un certain nombre de domaines) qui prévoyait l'application de modalités spéciales dans une vingtaine de secteurs pour ménager un temps d'adaptation aux règles communautaires, combler les lacunes structurelles et, d'une façon générale, préparer l'économie aux bouleversements résultant de l'ouverture des marchés.

#### **4. Modernisation et formation dans la fonction publique**

La fonction publique portugaise se répartit actuellement entre 16 ministères (y compris le Cabinet), responsables de plus de 18 000 services de dimensions très diverses et situés en des lieux différents. On compte 300 conseils locaux et deux régions autonomes. L'administration centrale emploie environ 600 000 personnes, et les administrations locales 100 000.

La législation relative à la fonction publique, inspirée de la tradition française, ne repose pas sur un texte unique, global et homogène, mais regroupe des textes législatifs parus à divers échelons (lois parlementaires, décrets-lois du gouvernement, règlements et circulaires administratives) et à des périodes différentes.

Le système de gestion de la fonction publique relève actuellement du Ministère des finances pour ce qui est des plans de carrière et des rémunérations. Le Secrétariat d'État à la modernisation administrative, responsable devant le Premier Ministre, est chargé du système de formation.

##### **4.1. Le système de formation dans la fonction publique**

Jusqu'en 1976, aucune politique n'avait été définie et aucune mesure importante n'avait été prise en faveur de la formation professionnelle dans la fonction publique. Les initiatives existant dans ce domaine étaient dispersées et mal coordonnées, bien que les gouvernements qui se sont succédés depuis 1974 aient annoncé des réformes du secteur public qui s'inscrivent dans un effort général de modernisation du pays.

En l'absence d'organes spécifiquement chargés de la formation à grande échelle, les mesures prises ont répondu essentiellement à des préoccupations sectorielles ; elles ont visé à satisfaire des besoins opérationnels et ont été déterminées par la nature juridique, normative et "l'économisme" de la fonction publique de l'époque. La formation a été assurée sans aucune coordination par plus d'une centaine de petits services sectoriels (qui existent encore, mais avec une plus grande complémentarité pour les programmes de formation horizontale et un rôle plus spécialisé dans la formation verticale).

Après que les gouvernements successifs eurent tenté de mettre en oeuvre une "réforme administrative par décret" avec des résultats modestes par rapport aux objectifs fixés, on a compris que le changement structurel souhaité devait, dans une large mesure, passer par un changement dans les attitudes, les habitudes de travail et les qualifications professionnelles. Ainsi, entre 1976 et 1980, trois organismes de formation ont été créés pour la fonction publique : l'Institut national d'administration (INA), le Département de la formation et du perfectionnement (DFAP) et le Centre d'études et de formation des collectivités locales (CEFA).

On examinera ci-après les activités de ces organismes et on laissera celles de l'INA pour la fin en raison de leur importance pour la question à l'étude.

#### 4.2. *Le Département de la formation et du perfectionnement*

Officiellement en 1976, et effectivement en 1978, un Département de la formation a été créé au sein de la Direction générale de la fonction publique (Ministère des finances). Ce département avait une vocation nettement généraliste et horizontale, ses groupes cibles étant la plupart des agents de la fonction publique, et plus particulièrement le personnel administratif. Ce département a compté jusqu'à 70 personnes, y compris des enseignants permanents, et 150 enseignants extérieurs. En 1992, date à laquelle il a été intégré à l'INA (voir plus bas), le personnel permanent ne représentait plus que 30 personnes. Placés sous le contrôle d'une direction générale dont le principal objectif consistait à gérer des structures du personnel et des plans de carrière, les programmes de formation de ce département reflétaient le désir de coordonner les contenus techniques des différentes carrières.

Compte tenu du fait que parmi les fonctionnaires ayant le plus d'ancienneté, nombreux étaient ceux qui possédaient une formation générale nettement inférieure au niveau requis (quatre à six ans de scolarité), le DFAP a mis au point et animé pendant plusieurs années un programme de formation complémentaire pour ces personnels, leur offrant ainsi la possibilité de demander une promotion ou un changement d'activité. Pendant un certain temps, il a déployé aussi des efforts considérables pour recycler plus de 50 000 fonctionnaires qui avaient regagné le Portugal en 1974/75 en provenance des anciennes colonies africaines. Ces deux activités ont ultérieurement été abandonnées, la seconde en raison de son caractère provisoire et la première, parce que sur le plan politique, on a compris que l'on allait à l'encontre des objectifs prioritaires de la "formation professionnelle" ; de surcroît, il existait, à l'intérieur du Ministère de l'éducation, les structures et les programmes dont on avait besoin pour résoudre ce problème.

Pendant les premières années, les dépenses de fonctionnement du DFAP ont été entièrement prises en charge par l'État, ce qui a permis d'assurer aux fonctionnaires une formation gratuite. Ce système a été abandonné en 1985, en partie parce que la politique budgétaire du Ministère des finances était de plus en plus rigoureuse et parce qu'il a été décidé que la formation devait avoir un "prix", même modeste ; ceci devait favoriser l'adoption de critères de rationalité et d'efficacité dans le choix du personnel à former et des cours. En tout état de cause, en ce qui concerne le DFAP, la principale source de financement est demeurée l'État ; les services publics ont commencé à payer pour le personnel des droits qui n'étaient en réalité autre chose que des "taxes d'encouragement à la modération".

Sur le plan quantitatif, l'activité du DFAP a représenté une moyenne annuelle de 5 000 participants (sur un total de plus de 500 000) à des stages d'une durée moyenne de 30 heures.

En 1991, cet organisme de formation a été transféré de la Direction générale de la fonction publique (Ministère des finances) au Cabinet, sous la tutelle du Secrétariat d'État à la modernisation administrative et, un an plus tard, il a été intégré à l'Institut national d'administration qui, dans l'intervalle, avait été placé sous la même autorité de tutelle.

Le DFAP, s'il n'a pas joué comme l'INA un rôle central dans la formation en vue de l'intégration européenne, a quand même apporté sa contribution. Pendant la période allant de 1988 à 1991, il a organisé des cours ouverts à tous dans les trois domaines suivants :

- "*Communautés européennes : principes, politiques et instruments financiers*"  
Groupe visé : cadres dirigeants  
Nombre total de participants : 120 (quatre cours)
- "*Droit communautaire*"  
Groupe visé : cadres dirigeants  
Nombre total de participants : 180 (dix cours)

- *"Introduction aux Communautés européennes"*  
Groupe visé : cadres moyens et personnel administratif  
Nombre total de participants : 200 (dix cours)

De plus, le DFAP a organisé en permanence des cours de langues étrangères (anglais et français) pour les cadres supérieurs et le personnel administratif. Ces cours s'ils n'étaient pas spécifiquement liés au processus d'intégration européenne, avaient un certain rapport avec la question car ils avaient pour objet d'améliorer la communication dans les deux principales langues utilisées dans les relations, les réunions et les négociations internationales.

En 1991, le DFAP a joué aussi un rôle dans la formation liée à la préparation du Portugal à la présidence du Conseil des Communautés européennes (pendant le premier semestre de 1992). Nous consacrerons un chapitre à cette question ; signalons seulement pour l'instant que le DFAP a organisé 15 stages sur plus de 660 heures pour 236 participants. Ces stages ont été offerts à la demande de la Direction générale des affaires européennes (Ministère des affaires étrangères), chargée de la coordination générale des travaux préparatoires en vue de la présidence portugaise.

#### **4.3. *Le Centre d'études et de formation des collectivités locales***

Le nouveau régime démocratique institué en 1974 a modifié considérablement la répartition des domaines de compétences et des pouvoirs entre les différents secteurs de l'administration centrale, régionale et locale. Deux régions autonomes ont été créées, les archipels de Madère et des Açores, avec leurs propres structures administratives. Sur le continent, quatre "régions" ont été délimitées mais la décentralisation n'y est jamais entrée en vigueur et aujourd'hui encore, les différents partis politiques ont une approche différente de la question.

S'agissant des 300 conseils locaux qui emploient près de 100 000 agents, on a vu plus haut que le nouveau système administratif leur a conféré un degré d'autonomie nettement supérieur à celui dont elles jouissaient avant 1974. Une nouvelle loi de finances des collectivités locales leur a octroyé des moyens financiers et une autonomie de gestion nettement supérieurs, mais a exigé en contrepartie une plus grande efficacité à tous les niveaux. Les autorités locales ont donc commencé à ressentir des besoins de formation nouveaux et spécifiques.

Il y avait deux catégories de personnes visées par les cours de formation : les élus et les salariés. Les élus (maires et conseillers municipaux) étaient et sont très souvent encore sélectionnés par les partis politiques suivant des critères qui n'étaient pas exclusivement liés à leurs compétences en matière de gestion, même s'il était certain que dans la plupart des petits conseils de province, il aurait été particulièrement difficile d'appliquer ce critère. Les employés présentaient des lacunes assez semblables à celles de leurs homologues de l'administration centrale, sans égard même à la spécificité de leurs fonctions dans le nouveau cadre administratif.

Soucieux d'aider les autorités locales à franchir le pas qui permettrait de développer les qualifications des cadres dirigeants et du personnel, le gouvernement a décidé en 1980 de créer un organisme spécialisé dans la formation, les études et le conseil technique, à savoir le Centre d'études et de formation des collectivités locales, dont le siège est à Coimbra, au centre du pays. Cet organisme a démarré avec 38 personnes et, en quelques années, a compté plus de 300 collaborateurs extérieurs. Le Centre a été rattaché aux autorités centrales mais comprenait un conseil général composé de représentants des autorités locales et des salariés. Bien que son siège se trouve à Coimbra, ses activités s'étendaient dans tout le pays.

S'agissant de son financement, si l'on prend 1993 comme année de référence, on observe que :

- les fonds publics représentaient environ 26 pour cent du budget total et couvraient les dépenses de personnel permanent et d'équipement ;
- le Fonds social européen couvrait environ 65 pour cent du budget et finançait ainsi la plupart des activités de formation ;
- Neuf pour cent du budget étaient des recettes propres tirées des nombreux services fournis aux instances locales.

La contribution du Fonds social européen a augmenté nettement en 1992, ce qui a permis de supprimer les droits d'inscription dans la plupart des stages ; auparavant, une partie des recettes provenait des droits payés par les instances locales.

Parallèlement aux études et aux conseils techniques destinés aux instances locales, axés sur le domaine juridique et la coopération internationale dans les pays africains lusophones, le CEFA a assuré deux types de formation : une formation initiale et une formation continue. La formation initiale comporte essentiellement deux stages :

- un stage ordinaire de deux ans sur "L'administration des collectivités locales", suivi d'un stage pratique, pour le personnel administratif ;
- un stage de 120 heures destinés aux techniciens supérieurs.

Ces stages portent sur des questions européennes ; le premier, d'une durée de 20 heures, a pour thème l'organisation de l'État portugais et la CE, et le second, d'une durée de trois jours, a trait au droit communautaire.

La formation continue porte sur toute une série de thèmes en rapport avec l'activité des collectivités locales ; elle s'adresse aux élus et aux salariés. Le nombre annuel de participants dépasse aujourd'hui 3 000 en moyenne.

#### **4.4 L'Institut national d'administration (INA)**

Parmi les organismes centraux de formation des agents de la fonction publique, nous traitons délibérément de l'INA en dernier en raison de l'importance de ses activités et de son rôle particulier dans la formation en vue de l'intégration européenne.

L'INA a été créé en 1979 dans le but de "contribuer, par l'enseignement, la recherche scientifique et le conseil technique, à la modernisation du secteur public, de l'administration et des entreprises, ainsi qu'à la formation spécialisée et à l'actualisation des connaissances des personnels de direction".

L'idée était de créer une institution "pivot" qui, en relation avec le plus haut niveau de la prise de décision, développerait des activités stratégiques de soutien, de conseil, d'étude, de prospective et d'analyse des politiques publiques, associées à une formation rigoureuse de techniciens et de cadres de direction capables d'induire dans les secteurs dont ils étaient responsables un comportement dynamique au service de l'intérêt collectif et un véritable sens de l'efficacité. Cette institution devait jouir d'une totale indépendance politique et s'inscrire dans une perspective globale de manière à ne pas entrer dans des considérations purement sectorielles.

Pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de sa mission, l'INA a été placé sous l'autorité directe du Premier Ministre, situation encore en vigueur aujourd'hui, bien que l'autorité de tutelle ait été confiée à différents membres du gouvernement qui siègent au Cabinet (actuellement, l'autorité de tutelle de l'INA est confiée au Secrétaire d'État à la modernisation administrative). Il s'est vu doter de l'autonomie administrative, financière, scientifique et pédagogique.

Bien que l'INA ait joué dès le départ un rôle actif dans le domaine des études, de la recherche et du conseil, qui relèvent de son champ d'activité, il a considéré depuis toujours que la formation faisait partie de sa vocation première. Pendant ses douze premières années d'existence (de 1980 à 1991), ses activités de formation ont visé presque exclusivement les personnels de direction, censés jouer un rôle mobilisateur et stimulant à l'égard des autres catégories de personnel et aussi parce qu'on comptait sur leur exemple et leur capacité d'initiative pour appliquer, dans leurs domaines de compétences respectifs, les politiques et mesures gouvernementales destinées à moderniser le secteur public. Considérant ce domaine d'activité comme prioritaire, l'INA, qui visait au total 25 000 personnes environ (5 pour cent de l'ensemble des agents de la fonction publique), a touché et conservé en quelques années un nombre annuel moyen de 2 000 participants à ses stages de formation d'une durée de 20 à 500 heures (80 heures en moyenne).

En 1992, les pouvoirs publics ont décidé de rattacher à l'INA un autre département de formation de l'administration centrale (le DFAP, mentionné plus haut), qui visait le personnel administratif. Le nombre annuel de participants aux cours de l'INA est passé cette année-là à plus de 8 000.

S'agissant du financement de ses activités, l'INA a traversé deux périodes :

#### Avant 1992

Pendant cette période, le budget de l'État a couvert 75 pour cent environ des dépenses de fonctionnement et équipement, les dépenses restantes étant couvertes par des recettes propres (droits d'inscription, conseils, publications, etc.).

L'INA a demandé une contribution financière aux services administratifs en prélevant des droits d'inscription qui, s'ils étaient inférieurs à ceux pratiqués dans le secteur privé, demeuraient élevés pour bon nombre de services en raison des contraintes budgétaires qui pesaient sur la fonction publique.

#### Après 1992

En 1992, un programme de financement de la formation a été lancé dans la fonction publique : le "Programme intégré de formation et de modernisation de la fonction publique" (PROFAP), financé par des fonds communautaires (Fonds social européen), qui a subventionné le programme ordinaire de l'INA (et du CEFA), ce qui a permis de supprimer les droits d'inscription du personnel.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le budget de l'État n'a couvert, dans un premier temps, que les dépenses afférentes au personnel permanent (50 pour cent environ du total) ; les dépenses directes de fonctionnement étaient prises en charge par des fonds communautaires à hauteur d'environ 35 pour cent et par des recettes propres à concurrence de 15 pour cent.

De même, en 1992, avec l'intégration du DFAP à l'INA, l'Institut a pris en charge la formation horizontale de toutes les catégories de fonctionnaires. Parallèlement, les responsabilités qu'il assumait jusqu'alors dans le domaine de la gestion des entreprises ont été biffées de ses statuts. Il en a été décidé ainsi pour des raisons pragmatiques tenant aux compressions progressives d'effectifs opérées les années précédentes dans le secteur des entreprises publiques à la suite d'un vaste mouvement de privatisation.

Dans sa nouvelle configuration, l'INA s'est vu confier deux responsabilités nouvelles : la formation pédagogique et la réalisation d'études sur la formation, ces fonctions faisant partie d'une nouvelle forme d'aide aux services généraux de formation sectorielle des différents ministères (plus de 100) et s'inscrivant dans la politique de formation de la fonction publique.

La coordination des activités de l'INA avec celles de la plupart des autres services de l'administration publique est garantie, au plus haut niveau, par une commission intersectorielle de la formation, organe consultatif composé de représentants des divers ministères et des syndicats les plus représentatifs des agents de la fonction publique. Actuellement, les cours de formation de l'INA sont organisés par six départements et centres spécialisés :

- Le Département de l'administration publique, dont l'action consiste à associer à la notion traditionnelle de fonction publique une orientation juridique et économique, les caractéristiques pragmatiques des sciences modernes de gestion, les thèmes liés aux programmes de modernisation en cours, et l'amélioration de la qualité des services.
- Le Bureau des affaires européennes (ancien Département de l'intégration européenne), qui s'occupe de former et d'informer dans le domaine des politiques et des règles communautaires afin de préparer la machine administrative à avoir des relations avec des institutions communautaires, et d'apprendre au personnel à défendre les intérêts nationaux dans ce contexte.
- Le Département des systèmes et technologies de l'information, département autonome dont l'existence se justifie par le rôle fondamental attribué aux nouvelles technologies de l'information dans la modernisation de la fonction publique, ce qui exige des aptitudes particulières de la part des cadres dirigeants, des utilisateurs et des spécialistes.
- Le Centre linguistique, qui a pour tâche d'aider les membres du personnel de direction, les cadres et l'ensemble des fonctionnaires en général à mieux communiquer dans la plupart des langues étrangères communément utilisées dans les relations internationales (nécessité qui s'est intensifiée avec l'intégration du Portugal à la CE).
- Le Département de la formation technique et administrative, qui s'adresse principalement au personnel administratif.
- Le Département de la planification et de la pédagogie, responsable de la formation pédagogique et des études sur la formation.

La spécificité de l'INA dans les instances nationales et internationales s'explique principalement par :

- la légèreté et la souplesse de sa structure, qui repose sur un nombre limité de cadres dirigeants qui jouent un rôle essentiel dans la conception et l'organisation des différents programmes ;
- un large recours aux assistants de l'extérieur, recrutés selon des critères de compétences très rigoureux auprès de divers organismes nationaux et étrangers (universités, organismes publics, entreprises, institutions analogues, etc.) ;
- l'évaluation systématique des programmes par les participants eux-mêmes et par les institutions clientes ;

- la coopération avec un vaste réseau d'institutions nationales et étrangères qui offrent ensemble l'expérience de base et toutes les compétences les mieux adaptées aux activités entreprises ;
- le développement intensif de la coopération (dans le domaine de la formation et de l'assistance technique) avec d'autres pays, et plus particulièrement avec les pays africains lusophones et le territoire de Macao ;
- un développement harmonieux et intégré des activités dans les domaines des études, de la formation, du conseil et des publications.

### Études relatives à l'intégration

En ce qui concerne l'intégration européenne, l'INA a joué dès le départ un rôle très actif dans les deux domaines suivants :

- les prévisions et les analyses relatives aux conséquences de l'adhésion du Portugal à la CE sous l'angle de l'économie du pays, et plus particulièrement de l'agriculture et du commerce extérieur ;
- la formation générale et spécifique dans les domaines du droit, de l'économie, des sciences sociales et politiques, et des langues étrangères.

Les études relèvent de la responsabilité du Département des études et du développement (DID) dont les travaux ont commencé à prendre une ampleur particulière en 1983. Avec la collaboration d'un petit nombre de techniciens et de chercheurs permanents, le DID s'emploie essentiellement à promouvoir les études internes, entreprend et coordonne des projets auxquels participent divers organismes (universités et autres institutions nationales et étrangères ayant un rapport avec les questions à l'étude), et publie les résultats de ses travaux.

### Formation dans le domaine des affaires européennes

S'agissant de la formation, l'INA, depuis sa création, a inclus dans sa structure organique un secteur spécifiquement chargé des affaires communautaires, dénommé dans un premier temps Département de l'intégration européenne puis Bureau des affaires européennes. Ce département a commencé à offrir des cours de formation en 1980.

Comme les autres départements de l'INA, et pour des raisons pratiques, la structure permanente de ce département est restreinte. Ses activités reposent sur la collaboration avec des enseignants de l'extérieur recrutés sur la base de leur spécialisation et de leur formation technique et pédagogique dans diverses institutions (universités, organismes communautaires, administrations, départements d'études et de recherche, entreprises et organismes analogues d'autres pays).

La plupart des cours sont ouverts à tous même si dans certains cas, ils doivent répondre à des besoins spécifiques définis par tel ou tel ministère ou service. On trouvera à l'Appendice A une liste des cours organisés dans ce domaine depuis 1980. Ces cours sont suivis essentiellement par des cadres supérieurs de la fonction publique, même si, à des degrés divers, des personnes travaillant dans des universités, des organisations patronales, des syndicats, des personnels communautaires et des particuliers y assistent aussi. Le nombre total annuel de participants a été de 171 en 1980, puis il s'est stabilisé aux

alentours de 400 et a atteint un maximum de 484 en 1985. En 1993 et 1994, le nombre de participants a été respectivement de 367 et 436. En 1990, comme avec les cours intégrés au programme ordinaire de l'INA, une coopération s'est établie avec le Ministère de l'agriculture pour la mise en oeuvre d'un vaste programme comprenant 77 cours et 2 066 participants.

Les programmes ont naturellement évolué au fil des années et suivi non seulement les étapes successives de l'intégration du Portugal à la CE mais aussi l'évolution des questions communautaires. Chaque année, ils traitent des problèmes de caractère général qui se sont posés pendant la période considérée (concernant par exemple le droit communautaire, les aspects généraux de l'intégration européenne et l'économie européenne), et comportent des cours spécialisés ou des cours consacrés à des questions qui ont été particulièrement d'actualité à un moment donné. La demande de cours de caractère général a nettement diminué ces dernières années, ce qui peut s'expliquer comme suit :

- de nombreux hauts fonctionnaires ont déjà eu l'occasion de suivre ces cours ;
- le fait que de nombreux cadres supérieurs participent directement à des comités, groupes de travail, négociations et projets communautaires a pour effet de bien les familiariser avec les principaux aspects des questions communautaires ;
- le recrutement de personnel portugais pour les institutions communautaires s'est ralenti et le nombre de ceux qui ont suivi une formation pour trouver un emploi à Bruxelles ou à Strasbourg a diminué considérablement.

La demande de formation dans ce domaine tend à se focaliser sur les problèmes nouveaux qui exigent des compétences particulières de la part des personnels de direction des institutions publiques.

#### Formation aux langues étrangères

Comme on l'a vu plus haut, la structure de l'INA inclut un Centre d'étude des langues qui met à la disposition des personnels d'encadrement et de direction et du personnel administratif un vaste programme de formation dans les deux langues étrangères le plus fréquemment utilisées dans les relations internationales, à savoir l'anglais et le français.

Le programme de l'INA comprend des cours pour débutants et des cours pour ceux qui ont déjà quelques notions dans telle ou telle langue mais souhaitent améliorer leurs capacités de communication dans des contextes spécifiques.

Il existe aussi un cours de formation en français et en anglais pour traducteurs-interprètes (d'une durée de six mois à un an suivant le niveau des participants), mais il n'est pas dispensé sur une base permanente en raison de la faiblesse de la demande. Ce cours a été organisé à deux reprises à la demande de la Commission européenne.

## **5. Le programme interministériel de formation**

Les programmes de formation de l'INA et du DFAP sur les affaires communautaires ont subi l'influence des activités du groupe de travail créé en 1984 par le gouvernement pour mettre au point un programme national de formation du personnel en vue de préparer l'intégration du Portugal à la Communauté.

### **5.1. Objectifs généraux du groupe de travail**

Le mandat ci-après a été confié au groupe de travail :

- développer la formation dans ce domaine en raison de la proximité de l'adhésion ;
- coordonner les activités pour obtenir plus d'homogénéité et améliorer l'organisation ;
- éviter les chevauchements d'activités non coordonnés et la dilution des contacts internationaux par les nombreux organismes publics visés par l'intégration ;
- encourager une action commune, complémentaire et coordonnée entre les divers organismes nationaux et européens de formation ;
- laisser le Ministère des affaires étrangères conduire ce processus.

### **5.2. Objectifs spécifiques du projet**

Les objectifs spécifiques du projet d'élaboration d'un programme national de formation du personnel étaient les suivants :

- définir le profil des personnes à atteindre ;
- définir les besoins de formation d'un point de vue qualitatif pour chaque type de stage ;
- évaluer les besoins pour chaque profil d'agent et pour chaque ministère ;
- déterminer les méthodes et techniques de formation à utiliser et en estimer les coûts ;
- définir la stratégie de mise en oeuvre du programme : priorités, étapes, dates, rythme de progression, moyens pédagogiques et financiers et sources de financement ;
- proposer une méthodologie pour l'évaluation et le suivi du programme.

### **5.3. Types d'agents visés par le programme**

À la suite d'une première évaluation, il a été décidé que le programme devrait viser :

- le personnel de la représentation permanente à Bruxelles ;
- le personnel chargé de coordonner et de définir au Portugal les positions à adopter dans les délibérations communautaires ;
- le personnel siégeant dans les comités et groupes de travail d'institutions communautaires ;
- le personnel chargé de mettre au point et de garantir l'information destinée aux ministres et représentants nationaux ;
- le personnel souhaitant obtenir un poste dans un secrétariat d'une institution communautaire ;
- le personnel s'occupant indirectement des affaires communautaires et le personnel de soutien ;
- les personnes exerçant des responsabilités dans l'élaboration d'une politique régionale et locale ;
- les responsables de la formation en général ;
- l'ensemble du personnel.

### **5.4. Réalisations du groupe de travail**

Concrètement, le groupe a mené à bien les activités suivantes :

- une liste des comités et groupes de travail jouant un rôle actif dans chacune des directions générales de la Commission européenne ;
- définition, dans chaque ministère, du nombre et du profil des représentants portugais nommés dans ces organes ;
- liste descriptive de la formation et de l'expérience déjà acquise par les intéressés ;

- obtention des modèles de formation des organismes de coordination et de formation des premiers pays Membres, et analyse des résultats obtenus ;
- inventaire des cours de formation déjà organisés par des institutions portugaises et européennes, et plus particulièrement par l'INA et l'IEAP de Maastricht ;
- élaboration d'un plan de formation faisant coïncider le profil du personnel et le développement de l'enseignement ;
- mise au point d'un programme de développement sur deux ans ;
- conception de programmes détaillés pour les cours jugés essentiels, à l'intention des établissements de formation.

La liste des personnels devant suivre une formation dans le cadre de ce programme représentait au total de 550 à 600 membres de divers comités et groupes de travail, 50 membres de la représentation permanente à Bruxelles et 200 agents en poste dans divers ministères chargés d'activités de soutien pour les représentants nationaux. Le personnel de la Commission n'est pas pris en compte dans ces chiffres car il ne serait que partiellement représenté dans ce total.

Les organismes choisis pour mettre en oeuvre ce programme ont été l'INA, le DFAP et l'IEAP de Maastricht, la part du lion allant à l'INA.

Pour ce qui est du financement, outre la contribution du Gouvernement portugais, une aide a également été demandée à la Commission européenne et à l'OCDE. L'IEAP a financé sur son propre budget 30 pour cent environ du coût direct des cours dont il avait la charge.

## **6. Préparation à la présidence portugaise**

Pendant le premier semestre de 1992, la Présidence du Conseil des Communautés européennes est revenue au Portugal. La Communauté traversait alors une période difficile par suite de l'entrée en vigueur du Marché unique, du réexamen des procédures de coopération politique, de l'étude des résultats des politiques structurelles, des changements intervenus dans les domaines monétaire et économique et des débats sur l'élargissement. Tous ces facteurs ont encore compliqué une tâche confiée au pays pour la première fois. De très nombreux fonctionnaires ont participé à la présidence, avec des attributions très diverses.

Comme il l'avait fait en vue de l'adhésion (1984-1986), le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de définir les aspects visés par la formation, de donner un aperçu des programmes et de négocier le déroulement des stages avec les organismes de formation. Là encore, ce groupe de travail a été coordonné par le Ministère des affaires étrangères (Secrétariat d'État à l'intégration européenne) et a comporté des représentants de la Direction générale pour les Communautés européennes, du Secrétariat à la modernisation administrative, de la Direction générale de la fonction publique et de l'Institut national d'administration. Son rapport final a été soumis à la Commission interministérielle pour les Communautés européennes.

L'étude des besoins de formation a été fondée dans une large mesure sur les réponses à un questionnaire que les membres de la Commission interministérielle pour les Communautés européennes avaient été priés de remplir, ce qu'ils ont fait en leur qualité de directeurs de département chargés, dans les divers secteurs de la fonction publique, de coordonner les affaires communautaires.

Les personnes visées par la formation ont été classées en deux catégories (dont la première était elle-même subdivisée en trois groupes) selon l'importance de leur participation à la présidence, et un plan de formation a été élaboré pour chacune d'elles. Pour l'essentiel, ces catégories correspondaient aux groupes suivants :

- *Groupe 1* :  
Présidents de comités et de groupes du Conseil  
Délégués nationaux  
Présidents des groupes de coopération politique européenne
- *Groupe 2* :  
Hauts fonctionnaires  
Responsables de la coordination et du suivi des affaires communautaires  
Assistants de membres du gouvernement  
Autres agents du Ministère des affaires étrangères
- *Groupe 3* :  
Techniciens organisant des réunions de haut niveau  
Interprètes de conférence  
Traducteurs  
Secrétaires principaux et autres agents de soutien

La deuxième catégorie comprenait le personnel de soutien des organismes de la fonction publique jouant un rôle dans la présidence.

Les présidents de comités et de groupes étant des spécialistes hautement qualifiés dans les affaires communautaires et ayant une vaste expérience des institutions et des procédures en vigueur dans la Communauté ainsi que des secteurs dont ils devaient s'occuper, la formation envisagée dans leur cas était essentiellement axée sur les responsabilités liées à la présidence, y compris afin de perfectionner les aptitudes dont ils auraient besoin dans l'exercice de leurs fonctions, à savoir diriger des comités et des groupes de travail, gérer les affaires du Conseil et élaborer des positions communautaires communes.

Les délégués, en tant que porte-parole de leur délégation nationale, devraient approfondir la dimension communautaire de tout ce qui relevait de leur compétence et être bien informés des problèmes qui pourraient se poser pendant la présidence. De même, il fallait développer leur connaissance du processus de décision et d'autres procédures et techniques de négociation en vigueur dans la Communauté. Le personnel qui travaillerait pendant la présidence dans les groupes de coopération politique européenne, pour sa part, devait recevoir une formation assez semblable à celle mentionnée ci-dessus.

Par ailleurs, il fallait s'attacher à ce que les personnes chargées de la coordination et du suivi des affaires communautaires au niveau de la prise de décision dans les différents ministères connaissent mieux les mécanismes et procédures à la base de ce processus et les techniques de négociation permettant de parvenir à une position commune. Il fallait également s'assurer qu'elles connaissent les technologies de l'information dont elles auraient besoin pour s'acquitter de leurs tâches.

La formation des assistants de membres du gouvernement comportait des impératifs assez semblables à ceux des groupes précédents. Les techniciens chargés d'organiser des réunions de haut niveau et les secrétaires principaux ainsi que les autres personnels de soutien n'avaient pas de formation axée sur leurs activités spécifiques. La formation des autres types de personnel était beaucoup plus diversifiée, chaque service choisissant les programmes les mieux adaptés à ses activités.

L'on trouvera à l'Appendice B un aperçu des séminaires et cours de formation organisés à l'occasion de la présidence par le Portugal du Conseil des Communautés européennes (premier semestre de 1992).

Les principaux organismes de formation chargés de mettre en oeuvre ces programmes ont été, une fois encore, l'INA, le DFAP et l'IEAP. La participation d'autres institutions européennes ayant une expérience dans ce domaine a aussi été demandée. L'IEAP a joué dans ce programme un rôle particulièrement important. Le suivi et l'évaluation du programme ont été confiés à la Direction générale des Communautés européennes (Ministère des affaires étrangères). Le financement a été assuré par le Gouvernement portugais et la Commission européenne.

## **7. Le rôle des universités**

De nombreux établissements universitaires portugais organisent depuis quelques temps des formations de niveau post-universitaire et de troisième cycle sur les affaires européennes dans différentes spécialités. Il existe aussi des cours du niveau de la licence. En règle générale, tous les cours de formation post-universitaire dans ce domaine reçoivent une aide financière d'institutions européennes ou de la Commission proprement dite. Il y a cependant toujours des droits d'inscription. Les cours de formation post-universitaire durent un an, les cours de troisième cycle deux ans et les cours du niveau de la licence quatre ans.

On trouvera à l'Appendice C un résumé des principaux cours de formation proposés par les universités portugaises.

## **8. Bureaux européens et centres européens de documentation**

Deux structures ont joué un rôle dans l'information sur les affaires communautaires :

- Les Euroinfocentres, bureaux communautaires pour les entreprises
- Les CDE, Centres de documentation européenne

Les premiers s'adressent principalement aux petites et moyennes entreprises, auxquelles ils fournissent des informations et une assistance dans divers domaines (droit, réglementation, aspects techniques et sociaux du commerce intra-communautaire, politiques, aide et instruments financiers communautaires, etc.). Dix Euroinfocentres ont été créés au Portugal, dans la plupart des cas au siège d'associations professionnelles.

Les CDE mettent à la disposition du public en général et des milieux universitaires en particulier toute une série de publications sur papier ou sur microfilm. Ils sont généralement installés dans des bibliothèques universitaires et autres établissements de formation, comme l'INA. Il y a 16 CDE au Portugal.

## **9. Conclusion**

Le cadre général présenté ci-dessus couvre les principaux aspects de la question examinées, mais la description n'est pas exhaustive.

Le degré de précision des descriptions et des analyses varie d'un chapitre à l'autre, une plus grande attention ayant été accordée aux points jugés plus importants et pouvant présenter plus d'intérêt pour le secteur auquel ce document s'adresse.

*Appendice A*

**FORMATION AUX AFFAIRES EUROPÉENNES  
INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION (INA)  
(1980-95)**

	Nombre d'heures	Nombre de participants
<b>1980</b>		
La politique agricole de la CEE et l'agriculture portugaise (deux fois)	70	48
La politique douanière et l'adhésion à la CEE	51	29
Le droit communautaire	94	44
La politique industrielle et l'adhésion à la CEE	40	50
<b>1981</b>		
La politique énergétique de la CEE et la politique énergétique portugaise	18	10
L'assurance et les Communautés européennes	30	48
Le droit et la politique de la concurrence des Communautés européennes	30	22
Les relations extérieures des Communautés européennes	30	35
Les relations extérieures des Communautés européennes	18	56
Le secteur bancaire du point de vue de l'adhésion du Portugal à la CEE		
<b>1982</b>		
La politique régionale de la CEE et l'adhésion du Portugal	42	40
Le droit et la politique sociale des Communautés européennes	40	29
La politique des transports de la CEE et l'adhésion du Portugal	39	42
<b>1983</b>		
Aspects généraux de l'intégration européenne (deux fois)	90	103
Problèmes budgétaires et financiers des Communautés européennes	45	24
La politique des transports de la CEE et l'adhésion du Portugal	44	14
L'utilisation des instruments financiers de la CEE après l'adhésion	42	50
Les quatre libertés fondamentales du Marché commun	57	46
<b>1984</b>		
La réforme du système fiscal portugais dans l'optique de l'intégration à la CEE	45	58
Aspects généraux de l'intégration européenne (deux fois)	98	97
L'emploi et l'émigration sous l'angle de l'adhésion du Portugal à la CEE	53	31
L'industrie portugaise et la politique industrielle de la CEE	36	21
La politique économique, monétaire et bancaire de la CEE	42	25
Les perspectives qui s'offrent au Portugal dans le domaine de la mise au point de programmes régionaux de développement	30	63

<b>1985</b>		
Élaboration de programmes régionaux de développement	30	67
Aspects généraux de l'intégration européenne (deux fois)	98	102
L'aide publique aux entreprises : les règles communautaires	30	38
Les produits agricoles et alimentaires portugais et l'intégration à la CEE	33	39
Les litiges communautaires	30	49
L'harmonisation fiscale dans la CEE et l'introduction de la TVA au Portugal	33	27
Le droit et la politique de la concurrence dans la CEE	30	32
Introduction aux Communautés européennes	51	7
FEOGA - Orientation	18	56
Élaboration de programmes régionaux de développement	30	67
<b>1986</b>		
L'économie européenne (deux fois)	70	66
Le financement des structures agricoles et l'accès au FEOGA	30	51
Le droit communautaire	63	46
L'accès aux Fonds de la CEE	54	54
L'industrie portugaise et la libre circulation des marchandises pendant la période de transition	18	14
Le fonctionnement des marchés agricoles au Portugal après l'adhésion	24	27
Les techniques de la négociation internationale	27	19
Le fonctionnement de la Commission européenne	24	64
Les litiges communautaires	28	52
<b>1987</b>		
L'économie européenne	60	27
Le droit communautaire	54	53
La Banque européenne d'investissement et l'aide à l'investissement au Portugal	27	38
L'accès aux Fonds de la CEE - le principe de la coordination entre les trois Fonds	60	52
Les secteurs des produits agricoles et des denrées alimentaires du Portugal et de l'Espagne dans la CE	30	30
L'élaboration de programmes régionaux de développement	30	63
La politique de coopération de la CEE et les agents économiques portugais	57	23
Analyse de la compétitivité de l'agriculture portugaise sous l'angle du Marché commun agricole	30	23
Les techniques de la négociation internationale et la défense des intérêts de la Communauté	33	14
Analyse des investissements agricoles sous l'angle de la politique agricole commune (deux fois)	30	73
Les litiges communautaires	30	60
<b>1988</b>		
Le droit communautaire	51	54
L'économie européenne	60	33
Les aspects juridiques du commerce international	30	21
L'industrie portugaise et espagnole dans la CEE	30	16
Les techniques de négociation au sein de la Communauté	30	14
Les grands projets européens	30	24
Analyse de la compétitivité de l'agriculture portugaise sous l'angle du Marché commun agricole	24	38
Les litiges communautaires (deux fois)	30	77

**1989**

Évaluation et surveillance des programmes communautaires	30	46
L'économie européenne	60	26
La politique de l'environnement de la CEE	30	63
Le droit communautaire	60	30
Le rôle du PEDIP dans la stratégie du développement	18	36
Les perspectives européennes et la concurrence internationale	30	20
Les grands projets européens	30	21
Le système fiscal européen	24	30
Les techniques de négociation dans la Communauté	30	17
Analyse des investissements agricoles sous l'angle de la politique agricole commune	24	30
Les litiges communautaires	36	37
L'accès aux Fonds de la CEE	69	27

**1990**

L'Acte unique européen	24	38
L'accès aux Fonds de la CEE - FSE	24	39
L'accès aux Fonds de la CEE - FEDER	21	42
L'accès aux Fonds de la CEE - FEOGA	24	29
L'économie européenne	60	19
Évaluation et surveillance des programmes communautaires	27	37
Le droit communautaire	60	22
La politique de l'environnement de la CEE	27	28
Le Portugal et les programmes communautaires de R-D	30	12

**1991**

L'économie européenne	60	15
Le droit communautaire	54	31
L'Acte unique européen	24	40
Les techniques de négociation dans la Communauté (deux fois)	27	54
L'agriculture portugaise, le GATT et les réformes de la PAC	27	24
Les litiges communautaires	27	36
Les marchés publics dans la CEE	24	45

**1992**

L'Union politique européenne : la citoyenneté communautaire	12	39
Le droit de la concurrence	27	18
Le droit communautaire	54	15
L'agriculture portugaise, le GATT et les réformes de la PAC	27	18
L'Afrique du Nord : un domaine d'action prioritaire pour l'Europe	12	24
La fiscalité indirecte en Europe sous l'angle du Marché unique	30	12
Le contentieux communautaire	30	26
L'Union européenne : conséquences du Traités de Maastricht	27	26
Les systèmes bancaires dans la CEE	30	17

**1993**

Le droit communautaire	54	24
Les droits des consommateurs	27	19
La nouvelle PAC et ses conséquences	27	30
Nouvelles perspectives pour la propriété industrielle	27	17
La coopération économique entre le Portugal et l'Afrique : les sources de financement	27	19
La protection des intérêts financiers dans la Communauté	12	37
Le droit européen des entreprises	27	22
La jurisprudence communautaire : quelques affaires portugaises	12	27
Les réseaux trans-européens	24	31
La nouvelle PAC et ses conséquences	27	33
Les litiges communautaires	27	47
L'Union européenne : le Traité de Maastricht	27	61

**1994**

Le droit communautaire	51	29
L'enveloppe Delors II : le financement futur de l'UE ; étude des Fonds structurels	35	50
La libre circulation des personnes et le Marché unique	30	35
Les contrats publics dans les Communautés européennes	27	40
Le système fiscal et le Marché unique	18	39
Les effets du processus d'intégration européenne sur l'économie portugaise	35	38
La nouvelle PAC et ses conséquences	27	32
La politique de coopération de la CE	27	30
L'Union européenne : le Traité de Maastricht (deux fois)	27	101
Les litiges communautaires	27	45
La prise de décision à l'échelon communautaire	27	40
Les contrats publics dans les Communautés européennes	27	40
La nouvelle PAC et ses conséquences	27	37
Le commerce et les négociations d'Uruguay	12	38
La jurisprudence communautaire : quelques affaires portugaises	12	42

**1995**

Le droit communautaire	54	
L'industrie et la politique industrielle portugaises dans la perspective communautaire	27	
Les effets du processus d'intégration européenne sur l'économie portugaise	35	
La libre circulation des personnes - du Marché commun à l'UE	30	
Le système des contrats publics dans le droit communautaire	27	
Les contrats de consommation : la protection des consommateurs dans l'Espace économique européen	30	
La nouvelle PAC et l'agriculture portugaise	27	
La politique de coopération européenne	27	
Le droit à la sécurité sociale dans la CE	30	
L'Union européenne : le Traité de Maastricht	27	
Les litiges communautaires	27	
La jurisprudence communautaire : quelques affaires portugaises	12	

## *Appendice B*

### **FORMATION EN VUE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DES CE (1992)**

#### **SÉMINAIRES ET COURS**

##### **Séminaires**

- Les politiques communautaires
- La fonction publique et la Présidence du Conseil des Communautés européennes

##### **Cours**

- Les techniques de négociation et la prise de décision pendant la Présidence du Conseil des Ministres des Communautés européennes
- Les techniques de négociation et la prise de décision pendant la présidence de la coopération politique européenne
- Les techniques de négociation et la prise de décision au sein de la Communauté
- La présidence et la représentation étrangère des Communautés européennes
- La CE et la représentation étrangère
- Les techniques de communication et la prise de parole en public
- Les institutions communautaires et la Présidence
- Introduction aux Communautés européennes
- L'accès aux bases de données communautaires
- L'organisation de réunions de haut niveau
- Les systèmes d'information au service de la prise de décision

## *Appendice C*

### **COURS UNIVERSITAIRES D'ÉTUDES EUROPÉENNES**

#### **Université de Coimbra**

##### *Faculté de droit :*

- Diplôme de troisième cycle sur l'intégration européenne
- Cours de formation post-universitaire sur les études européennes
- Séminaires d'été sur des questions européennes

##### *Faculté d'économie :*

- Diplôme de troisième cycle et cours de formation post-universitaire en économie européenne

#### **Université d'Evora**

- Cours de formation post-universitaire en administration publique et développement régional dans le contexte de l'intégration européenne

#### **Université de Minho (École d'économie et de gestion)**

- Diplôme de troisième cycle en études européennes (études socio-économiques et politico-juridiques)

#### **Université de Lisbonne (faculté de droit)**

- Diplôme de troisième cycle en droit communautaire
- Formation post-universitaire en études européennes

#### **Université technique de Lisbonne (Institut d'économie et de gestion)**

- Formation post-universitaire en études européennes

#### **Université catholique (Centre d'études européennes)**

- Formation post-universitaire en études européennes

#### **Université moderne**

- Licence d'études européennes (quatre ans)

**Note :** Sur le plan quantitatif, il convient de relever que la formation post-universitaire en études européennes assurée à l'Université catholique a été suivie entre 1980 et 1995 par plus de 1 300 étudiants, et celle qui a été dispensée à la faculté de droit de l'Université de Lisbonne entre 1986 et 1995 par 336 étudiants.



## *Suède*

**M. Björn BECKMAN**  
**Forum Europa**  
**Direction des services du gouvernement central**  
**Stockholm, Suède**

### **1. Généralités**

Lorsque la Suède a adhéré à l'UE, un grand changement est intervenu dans le système politico-administratif de ce pays, mais ce changement s'est opéré en plusieurs temps. Il y a eu tout d'abord l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), puis l'adhésion à l'UE mais, parallèlement à la progression de l'intégration européenne, l'internationalisation de l'administration nationale a été due à la globalisation générale de la politique et de l'administration dans les années 80.

#### ***1.1. Structure générale de la fonction publique et de son système de formation***

La fonction publique suédoise a une structure qui est unique à bien des égards. Elle est dirigée par le gouvernement et secondée par les ministères, dont le rôle est très limité dans une perspective internationale. Les ministères ont eu essentiellement pour tâche, jusqu'à maintenant, de soumettre les affaires d'État au Parlement. Les administrations, les agences ou commissions sont elles-mêmes chargées d'appliquer les décisions du Parlement et du gouvernement et ne sont donc pas directement soumis à l'autorité des responsables de leur ministère respectif. La Constitution énonce les principes directeurs applicables aux relations entre le Parlement, le gouvernement et les administrations. Suivant la Constitution, les autorités de l'État sont tous les organismes étatiques et municipaux, à l'exception du Parlement et des organes de décision municipaux, de même que le gouvernement et les tribunaux.

Dans le cadre de la fonction publique suédoise, chaque administration est responsable de la formation professionnelle et a par conséquent organisé son propre service et son propre programme de formation. Jusqu'en 1992, un organisme spécial, l'Institut national de formation administrative, coordonnait ces différentes activités. La responsabilité de chaque administration a été encore renforcée lors de la fermeture de l'Institut en 1992, mais d'autres autorités ont accru encore davantage leur participation à la formation professionnelle. Au niveau des employeurs, l'Agence nationale des employeurs publics s'occupe de la formation professionnelle. Le *Förnyelsefonden* (Fonds pour le renouveau de l'administration) contribue à promouvoir la modernisation de la fonction publique. En ce qui concerne le gouvernement, le Ministère des finances est globalement responsable de la politique administrative et joue également un rôle dans le recrutement et la formation professionnelle des directeurs généraux, qui sont à la tête d'une agence et qui, en Suède, sont les plus hauts fonctionnaires de l'administration. Cette "fragmentation" peut être considérée comme caractéristique de la formation professionnelle en Suède et a par ailleurs permis à des centres de formation privés de jouer un rôle important dans la formation des agents de la fonction publique. Depuis quelque temps, les universités participent plus activement aux différents programmes de formation.

On a tout lieu de supposer que les principales caractéristiques de la fonction publique suédoise subsisteront dans le contexte d'une internationalisation accrue mais, dans ces limites, des modifications considérables y seront apportées.

L'organisation générale de l'administration publique suédoise est illustrée à la Figure 1 (voir ci-après).

## **1.2. Modifications ou adaptations liées à l'adhésion à l'Union européenne**

### **1.2.1. Internationalisation**

Il est clair que l'internationalisation aura d'importantes répercussions sur des pans entiers de la fonction publique suédoise. Du fait de l'intégration européenne mais aussi de la mondialisation de la politique, le gouvernement et les pouvoirs publics font l'objet de nouvelles demandes.

En 1992, le gouvernement a formulé comme suit son point de vue :

"Le processus d'intégration aura d'importantes conséquences pour l'action d'un certain nombre d'administrations. Certains éléments de la fonction publique, sa structure, son organisation, sa planification et ses cycles budgétaires ainsi que ses compétences en seront affectés. L'organisation et le rôle de certaines administrations pourraient changer fondamentalement."

L'internationalisation joue un rôle plus important dans la société suédoise. Les multiples contacts en dehors des frontières nationales créent une situation de dépendance à l'égard du monde extérieur et dans les petits pays exportateurs comme la Suède, cette dépendance est particulièrement importante.

Les perspectives nationales et internationales sont de plus en plus liées entre elles au niveau des décisions politiques et économiques et des activités de la fonction publique. Aussi, en Suède, les questions politiques et économiques sont de plus en plus liées à la situation internationale. L'internationalisation fait de plus en plus sentir ses effets au niveau politique et administratif. Les perspectives nationales et internationales se confondent de plus en plus. Il est donc d'une suprême importance pour un pays de considérer simultanément les aspects nationaux et internationaux. L'intégration européenne aura des conséquences pour la fonction publique, mais l'internationalisation entraîne également des changements dus au resserrement de relations de coopération nationale bien établies.

La Suède est membre d'un plus grand nombre d'organisations internationales que la plupart des autres pays du monde. Sa participation s'est accrue rapidement au cours des dernières années. En 1992, elle était officiellement membre de 2 503 organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales, de type classique. Si l'on ajoute à cela les autres organisations dont la Suède est membre, on en arrive à 1992 à un total de 3 754, ce qui place la Suède au dixième rang mondial.

Pour donner une idée de l'internationalisation de la fonction publique, on peut signaler qu'en 1992, la Suède était membre de 91 organisations internationales de type classique officiellement reconnues par l'État. A titre de comparaison, il est à noter que la France est membre de 88 organisations de ce genre et les États-Unis de 66.

Les accords avec d'autres pays et organisations internationales constituent un autre aspect de l'internationalisation. Les accords incluent les contrats, rapports, conventions, déclarations, etc. Ils sont conclus par des responsables politiques du gouvernement ou des fonctionnaires des ministères. Dans bien des cas, ils sont conclus directement entre un ministère représentant la Suède et un autre pays ou une organisation internationale, sans la participation du Ministère des affaires étrangères. Il résulte tout naturellement de l'internationalisation, qu'un ministère s'occupant de questions données au niveau national s'en occupe également à l'échelon international.

De nombreuses administrations ont de multiples contacts internationaux en plus de leurs fonctions officielles particulières. De fait, dans le cadre de leurs activités ordinaires, elles doivent également conclure différents types d'accords avec des partenaires étrangers. Les activités internationales des autorités régionales et municipales constituent une forme particulière de collaboration internationale.

Du fait de l'Accord sur l'Espace économique européen et de l'adhésion à l'UE, l'intégration est devenue le principal sujet de débat concernant l'internationalisation de la Suède. Cette question a parfois fait passer à l'arrière-plan d'autres activités internationales telles que la coopération et l'aide aux pays en développement, ainsi que les relations avec l'Amérique du Nord et l'Asie du Sud-Est. La coopération nordique est elle aussi envisagée dans une perspective en partie nouvelle.

Au cours des quelques dernières années, les préparatifs (voir ci-après) de l'Accord sur l'EEE et de l'adhésion à l'UE ont fait de l'internationalisation une question d'actualité au sens le plus large. Les travaux dans ce domaine portent sur les questions les plus diverses et englobent les systèmes de réglementation et différentes formes de travail dans de multiples domaines.

Pour étudier les effets de l'internationalisation sur la fonction publique suédoise et proposer des mesures, le Ministère des finances a conçu le "projet d'internationalisation" au printemps 1992. Il s'agissait initialement d'analyser dans quelle mesure l'internationalisation rendrait nécessaire une réorientation de l'action du gouvernement et des pouvoirs publics. Par la suite, cette tâche a évolué dans la mesure où il a été demandé à un groupe de travail d'analyser les conséquences de l'adhésion à l'UE.

### *1.2.2. Projet d'internationalisation*

Les conclusions du "projet d'internationalisation" ont été subdivisées en trois catégories concernant respectivement les ministères, le contrôle de l'État sur les agences et l'internationalisation de ces dernières.

#### Les ministères : recommandations

Les chances qu'a la Suède de résoudre les problèmes que pose l'internationalisation dépendent dans une large mesure de son aptitude à agir de façon coordonnée et cohérente. Il faut pour cela fixer une stratégie politique et des priorités bien définies en ce qui concerne aussi bien les questions de fond que le partage des responsabilités. La fonction publique doit déterminer la façon dont les problèmes doivent être traités dans un contexte international et plus précisément celui de l'UE, selon des objectifs et des principes directeurs communs. La Suède devrait parler d'une seule voix en se fondant sur une stratégie cohérente, quel que soit le représentant de son administration. Les ministères et les agences sont parfaitement conscients de la nécessité d'une action coordonnée.

Le rôle du gouvernement, responsable au premier chef de l'administration, n'est pas aussi clair dans le contexte international que pour la prise de décisions au niveau national et le contrôle des activités de la fonction publique. Au cours des quelques dernières années, les pouvoirs publics ont disposé d'une plus grande latitude pour agir de façon indépendante dans un contexte international. Une stratégie de contrôle et de gestion des activités internationales de l'administration s'impose d'urgence. Le gouvernement doit donc ainsi utiliser de façon plus rigoureuse ses instruments de contrôle et indiquer clairement où s'arrête sa responsabilité et où commence celle de l'administration. Cela signifie que le but et l'orientation de l'internationalisation doivent être plus précises et les ressources réparties en conséquence.

Il a également été recommandé que la responsabilité de la coordination politique et économique fondée sur des négociations régulières soit précisée au niveau des ministères. Des études sur le processus de décision de la CE ont montré qu'il importe que les mesures soient coordonnées au plan national. Un certain nombre d'États Membres de l'UE s'emploient activement à coordonner l'action de leur

administration respective. Il est également apparu que les pays qui étaient parvenus mieux que d'autres à faire fonctionner leurs administrations de façon cohérente avaient un avantage dans les négociations. Par ailleurs, du fait de son adhésion à l'UE et de l'internationalisation accrue, la Suède doit plus que jamais coordonner les positions qu'elle adopte devant les instances internationales et y accorder la priorité. Plus les relations internationales de la Suède deviennent complexes et prennent de l'ampleur, plus une approche nationale unifiée s'impose.

Le groupe de travail a constaté que dans la pratique, la responsabilité des relations de la Suède dans le cadre de la coopération internationale était répartie entre un certain nombre d'autorités et de ministères différents. Dans trois domaines en particulier, cette situation est manifeste. On peut citer par exemple la coopération avec l'Europe centrale et orientale et l'importance particulière accordée aux pays baltes. Un second exemple est l'exécution de l'Accord sur l'EEE et un troisième, l'adhésion à l'UE, en conséquence de quoi tous les ministères et un grand nombre d'agences participent directement aux travaux de commissions, de groupes de travail, de comités d'exécution, etc.

Trois types de coordination différents ont été considérés comme particulièrement nécessaires au niveau des ministères :

1. La coordination des négociations internationales et de l'action de la Suède au sein de différentes instances internationales ;
2. La coordination des conséquences économiques sur le budget national de l'action de la Suède et des décisions prises au plan international ;
3. La coordination politique, pour définir et clarifier les "domaines d'action importants pour la Suède" et pour affecter les ressources aux ministères.

La recommandation formulée a été la suivante : la question du partage des responsabilités de la coordination entre les ministères devrait être examinée de sorte que cette responsabilité puisse être définie et répartie de façon rationnelle entre le Cabinet du Premier Ministre, le Ministère des affaires étrangères, le Ministère des finances et les autres ministères. Il conviendrait de préciser à qui il incombe de coordonner la coopération avec l'UE et les autres organismes internationaux importants. Une fonction de coordination devrait être créée. Les ministères devraient régulièrement rendre compte de leurs objectifs, de leurs ressources et des priorités concernant leur propre participation aux affaires de l'UE et aux activités des autres organisations internationales. Les activités internationales des administrations dans chaque secteur ministériel devraient être incluses dans le rapport. Le gouvernement disposerait ainsi d'une vue d'ensemble pour fixer les priorités et coordonner l'action à mener au plan international.

#### Les ministères : exécution

Il est à noter que les recommandations du groupe de travail sont mises en oeuvre progressivement dans le domaine de compétence de chaque autorité. Certaines mesures ont cependant été prises pour faire face aux problèmes que pose l'"européanisation" de l'administration suédoise.

Au Parlement (*Riksdag*), un comité spécial chargé des affaires de l'UE a été créé. L'expérience du Danemark, où le *Folketing* (Parlement) joue un rôle important dans la prise des décisions concernant l'UE, a été prise en compte en Suède. Pour renforcer le rôle du *Riksdag*, le comité de l'UE est tenu informé des positions de la Suède et des mandats de négociations au Conseil. Les consultations à ce sujet ont lieu

avant la réunion du Conseil. En outre, il est prévu que les comités spéciaux du *Riksdag* participent au processus de décision. Le gouvernement présente ainsi ses politiques au *Riksdag* dans des rapports spéciaux tels que son rapport sur la politique de la Suède au sein de l'UE en matière de protection de l'environnement.

Le Ministre du commerce extérieur et des affaires européennes préside un organe consultatif chargé des affaires de l'UE et aux travaux desquels participent les organismes professionnels et d'autres organisations importantes. Les consultations ont pour but d'examiner la politique de l'UE et ses répercussions sur la Suède dans différents domaines et d'informer le gouvernement des opinions des organisations sur les questions traitées au sein de l'UE.

Des réformes organisationnelles sont également en lieu au sein des ministères. Pour faciliter la coordination des politiques, le gouvernement a créé une délégation spéciale auprès de l'UE dont font partie les sous-secrétaires d'État représentant les ministères qui s'occupent le plus des affaires de l'UE. La délégation est présidée par le Sous-Secrétaire d'État au Ministère du commerce extérieur et des affaires européennes. Elle bénéficie du concours d'un secrétariat spécial, le secrétariat de l'UE, qui s'occupe des affaires courantes concernant les questions européennes. Ce secrétariat a ainsi pour tâche de préparer les décisions à prendre au Conseil et de coordonner les mesures gouvernementales en rapport avec Bruxelles. Il est en outre chargé de donner des directives à la représentation de la Suède à Bruxelles en ce qui concerne les mandats de négociation à la COREPER, etc.

Chaque ministère a mis -- ou met actuellement -- en place un système de coordinateurs pour les affaires de l'UE. L'organisation effective de ce système peut varier mais l'adhésion à l'Union a rendu nécessaire la création d'un service spécial ou la nomination d'un personnel spécial de coordination pour les affaires européennes au sein de chaque ministère.

En outre, on a estimé qu'un groupe de travail spécial devrait être créé pour recruter des ressortissants suédois pour le système de l'UE, ce qui a été fait après le référendum.

Un autre groupe de travail ou projet a également été créé au sein du gouvernement, à savoir le projet Forum Europa qui a pour but d'élever le niveau de compétence des fonctionnaires chargés des affaires européennes (voir ci-après).

#### Contrôle des agences par le gouvernement : recommandations

Pour être efficace, le modèle suédois suivant lequel les agences disposent d'un degré considérable d'autonomie par rapport aux ministères, exige un contrôle bien défini des agences et un système permettant à celles-ci de rendre rapidement compte au gouvernement de leur action au sein des organismes internationaux. Cela est rendu encore plus nécessaire par la participation à l'UE. Pour effectuer le contrôle voulu, le gouvernement doit assigner des limites et mandats bien définis aux agences et aux fonctionnaires représentant la Suède au plan international.

Le dialogue sur les questions internationales entre les ministères et les agences devrait être amélioré. Les formes que devra revêtir ce dialogue devront être examinées par chaque ministère.

Il conviendrait d'examiner les besoins d'information dans les demandes de subventions, ainsi que dans les rapports spéciaux et les rapports annuels. Il s'agirait en partie de définir les informations que les ministères doivent recevoir des agences et également de donner des directives précises à ces dernières à ce sujet.

### Contrôle des agences par le gouvernement : exécution

La répartition générale des responsabilités dans le cadre du modèle administratif suédois devra être maintenue après l'adhésion à l'UE mais étant donné que les affaires concernant l'UE relèvent des affaires étrangères, c'est au gouvernement qu'il incombe de prendre les décisions finales. Les ministères ont donc créé un certain nombre de groupes de travail auxquels participent les agences dans le secteur ministériel en question. Jusqu'à présent, aucune structure officielle n'a été fixée, et chaque ministère dispose donc de sa structure particulière ; en fait, on peut dire cependant que la structure mise en place pour les négociations concernant l'EEE et l'UE est utilisée à une fin nouvelle, à savoir le contrôle des agences pour les questions concernant l'UE.

L'information circule davantage entre chaque ministère et ses agences, mais le système d'information et le contrôle des administrations ont un caractère ponctuel. Le Ministère des finances effectue actuellement une enquête afin de réunir les informations nécessaires pour envisager un changement au niveau des procédures opérationnelles et, ultérieurement, de la structure organisationnelle.

### L'internationalisation des agences : recommandations

Le groupe de travail a formulé quelques observations sur l'internationalisation des agences.

L'intégration européenne est le facteur qui a l'effet le plus marqué sur les agences, bien que dans la majorité des cas, les documents disponibles ne permettent pas de déterminer comment l'action menée au niveau international influe sur leurs tâches. Par ailleurs, il est rare que les agences fassent état des besoins en compétences qu'implique l'internationalisation ou signalent qu'elles représentent la Suède dans la coopération internationale.

Pour permettre au gouvernement de fixer des orientations et des priorités claires pour les travaux d'ordre international ou concernant l'UE, les agences devraient déterminer quels sont les organes et groupes de travail internationaux qui relèvent de leurs domaines de compétences. D'une façon générale, elles savent quels sont ceux qui opèrent dans leurs domaines respectifs, mais elles n'ont cependant pas une idée aussi claire des activités menées dans le cadre des différents sous-organes et groupes de travail. Les agences devraient donc déterminer quelles sont les activités menées dans leurs domaines de compétences, en prenant comme point de départ les travaux exécutés au niveau national, mais dans une perspective internationale.

Pour une évaluation de ce type et pour que le gouvernement puisse avoir une vue d'ensemble des activités en cours, il faudrait, en bref, que les agences soient informées des activités internationales et interviennent, le cas échéant, pour recueillir des données fondamentales permettant à la Suède de fixer des priorités d'action et de défendre ses intérêts.

Une participation au niveau international obligera les agences à créer des réseaux et à se joindre à ceux qui existent pour pouvoir recueillir à un stade précoce des informations sur les questions à examiner tout en ayant la possibilité d'influer sur le choix et la formulation des questions à examiner et des propositions. Cela est important aussi bien pour pouvoir mettre en oeuvre la politique suédoise au plan international que pour permettre aux différentes agences de s'acquitter de leur mission au niveau national. Les agences estiment qu'il faut pour cela accroître les ressources disponibles pour des actions internationales. Le groupe de travail partage ce point de vue, particulièrement dans le contexte de l'adhésion à l'UE.

Les agences devraient réfléchir à la façon dont elles traitent l'information. Ce processus est important pour permettre à la Suède d'adopter une position uniforme dans un contexte international. Cette aptitude dépend entièrement de la capacité des agences communiquer les unes avec les autres et de

coordonner leur action au niveau international. Il conviendrait de préciser qui, au sein de l'organisation, est censé assurer la coordination voulue avec les parties intéressées en ce qui concerne les mesures prises dans le cadre des différents organismes internationaux.

Pour évaluer les besoins de compétences qu'entraînera une internationalisation accrue, chaque agence devra déterminer les conséquences qu'impliqueront les tâches internationales pour l'organisation et les besoins de compétences en résultant.

#### L'internationalisation des agences : exécution

A l'heure actuelle, il est extrêmement difficile d'évaluer les conséquences de l'adhésion à l'UE pour les agences, mais certaines observations s'imposent. La participation aux affaires de l'UE a été beaucoup plus importante que ne le prévoyaient les agences, qui se sont internationalisées à un rythme accéléré. La nécessité d'une coopération avec les ministères apparaît très clairement mais le système d'information et de coordination ne fonctionne pas encore très bien. Les agences constatent un manque de directives précises de la part des ministères.

En ce qui concerne l'organisation, la plupart des grandes agences utilisent le système consistant à affecter un personnel spécialisé aux affaires européennes et à nommer du personnel spécial de coordination pour ce type de questions. Etant donné que la coordination avec l'UE incombe à l'État, aucune politique centrale liée à l'adhésion à l'UE n'a été établie mais conformément à la tradition suédoise, les agences utilisent le système de groupes de référence et de groupes de travail avec la participation d'autres administrations, organisations et entreprises.

## **2. Évaluation des besoins de formation préparatoire**

Le gouvernement a effectué en 1992 une enquête spéciale en vue de déterminer les besoins de formation préparatoire compte tenu de l'accord sur l'EEE et d'une éventuelle adhésion à l'UE. Il s'est cependant référé essentiellement à l'accord sur l'EEE.

L'enquête a révélé que des préparatifs importants avaient eu lieu au niveau des agences et des ministères et elle a conclu qu'avec son système de responsabilité fragmentée, le modèle suédois permettrait de mener à bien les préparatifs de l'application de l'accord sur l'EEE. Il a donc été recommandé que chaque agence se charge elle-même de la formation préparatoire requise, cette responsabilité devant incomber à la direction.

L'enquête a toutefois montré qu'un certain nombre d'activités préparatoires avaient été réalisées. Chaque agence avait adapté son système de formation aux impératifs de l'intégration européenne. On avait lancé des programmes d'internationalisation comprenant notamment des cours de langue, des cours sur les institutions de la CEE et son système juridique, des visites à Bruxelles, etc. Toutefois, dans la mesure où chaque agence a exécuté son propre programme de formation, aucune stratégie globale n'est apparue clairement.

Des recommandations ont été formulées concernant une coopération avec les pays nordiques pour préparer l'intégration européenne. Les efforts en ce sens pouvaient être coordonnés par les instituts centraux de formation existant au Danemark, en Norvège et en Finlande, mais il n'en existait pas en Suède. Les autres pays nordiques n'avaient donc -- et n'ont toujours -- pas de partenaire.

Une autre recommandation portait sur le principe d'un soutien à la formation professionnelle. Dans le cadre de l'enquête, on a examiné en détail le rôle du Ministère du commerce extérieur et des affaires européennes. Il est ainsi apparu que le personnel de ce ministère participait très largement à différentes activités de formation dans tout le pays, mais que le ministère ne disposait pas de ressources suffisantes à cette fin.

La Commission nationale du commerce est un organisme qui joue un rôle important dans les affaires concernant l'UE et en particulier le marché unique. Elle dispose de compétences considérables et a joué également un rôle dans différents programmes de formation. Au sein de cette commission, on a créé un service spécial de l'information sur l'Europe qui rassemble des données sur la législation de l'UE concernant le marché unique et fournit en outre des informations sur les experts qui pourraient être utilisées dans le cadre des différents programmes de formation.

Le rapport d'enquête a donné l'impression que le système de formation professionnelle en vue de l'intégration européenne était fragmenté. Une initiative de formation coordonnée a cependant été signalée : le Ministère de l'administration publique avait lancé en 1991 un programme de base pour les fonctionnaires ; ce programme acheté à certaines universités suédoises, était fondé sur les activités de recherche qui y étaient menées. La formation professionnelle à la coopération et aux négociations internationales a été incluse dans ce programme, qui a néanmoins été interrompu deux ans plus tard seulement.

L'enquête a conclu qu'une coordination de la formation professionnelle en vue de l'intégration européenne et un soutien à cette formation s'imposaient. Elle a donc recommandé d'introduire une fonction de soutien qui devrait être confiée à une autorité compétente.

Les négociations relatives à l'adhésion à l'UE ont rendu plus nécessaire que jamais une fonction de soutien. Le gouvernement a donc décidé durant l'été 1994 d'entreprendre un projet à ce sujet. Ce projet s'appelle "Forum Europa" et fait partie intégrante des activités de la Direction des services du gouvernement central.

### **3. Le "Forum Europa" et les stratégies de formation**

Le mandat du projet "Forum Europa" prévoyait un certain nombre de tâches. Il est indispensable de développer la formation professionnelle concernant les questions relatives à l'intégration européenne. En outre, ce Forum devra servir de source d'informations et de conseils pour la formation professionnelle qui sera assurée par des instituts nationaux et internationaux. A ce titre, le Forum est censé jouer un rôle de consultant auprès des ministères et des agences responsables de la formation professionnelle en vue de l'intégration européenne.

La formation professionnelle devrait être axée en premier lieu sur les besoins des représentants de la Suède au sein des comités, des groupes de travail, des groupes d'experts et du système de l'UE. Deuxièmement, les besoins du personnel des ministères directement touchés par l'adhésion à l'UE devraient être pris en compte. Troisièmement, il faut former les personnes postulant à un emploi dans le système de l'UE. L'idée fondamentale qui inspire cette stratégie est qu'une formation professionnelle aux questions liées à l'intégration européenne est un moyen, pour un petit pays, de maximiser son influence sur les affaires européennes.

La stratégie suivie jusqu'à maintenant par le Forum a consisté à mettre régulièrement au point un programme relatif à l'intégration européenne. Ce système consiste tout à la fois en une formation organisée par le Forum lui-même, au sein du gouvernement suédois et par des organismes de formation

essentiellement internationaux tels que l'IEAP de Maastricht et l'Institut Stresemann de Bonn. De plus, le Forum a pu utiliser le programme à l'Institut finlandais de gestion publique.

Le programme de formation comprend trois niveaux du point de vue des compétences "universitaires", c'est-à-dire un niveau préparatoire, un niveau secondaire et un troisième niveau équivalent à celui de la maîtrise. La formation de ce type porte sur un certain nombre de matières en rapport avec l'intégration européenne. Le programme est conçu essentiellement dans la perspective des négociations dans le cadre du système de l'UE. Il accorde donc une grande importance aux langues et aux négociations européennes et internationales. Il s'agit de faire en sorte que les représentants de la Suède au sein des comités soient bien préparés à ce que l'on peut appeler les "négociations européennes".

Un certain nombre d'autres sujets sont également traités. Chaque programme de formation comprend des cours sur les institutions de l'UE, ses règles, son processus de décision, l'influence au sein de l'UE, etc. En outre, le droit communautaire revêt une importance capitale en Suède, où les aspects juridiques de la politique générale et de l'action purement politique ne sont pas au nombre des éléments dont il est fait le plus de cas dans l'activité politique et administrative. Une formation professionnelle est également assurée pour des questions telles que la politique des transports de l'UE et son rapport avec celle de la Suède.

Une troisième série de sujets comprend les systèmes politiques et administratifs des autres pays de l'UE, compte tenu du fait qu'il faut comprendre les processus décisionnels internes pour bien saisir les restrictions imposées à chaque participant dans le cadre des négociations. Le programme inclut également une formation à la culture, à l'histoire, au système social, etc., des différents pays d'Europe.

Une formation professionnelle sous forme de voyages d'étude au siège de l'UE ou dans d'autres pays membres de l'UE, de stages ou de programmes d'échanges tels que le programme *Karolus*, est également assurée avec le soutien du Forum.

Un aspect important de la stratégie du Forum consiste à relier ses activités à celles des agences. A cet égard, une certaine coopération pourrait être assurée en matière de formation. De plus, on pourrait répondre conjointement aux nouveaux besoins de formation professionnelle ainsi qu'à des besoins communs ou généraux. Vu le nombre des agences suédoises (environ 200), des ressources considérables seront nécessaires à cette fin.

Nouveaux venus dans l'UE, les Suédois auront la possibilité d'obtenir des postes dans le système de l'UE. Au niveau des administrateurs généralistes, cela s'effectue par le système de concours de l'UE ; pour des fonctions plus spécifiques, c'est un autre système qui s'applique. Dans les deux cas, Forum Europa est chargé de former des candidats à des postes du système de l'UE. Une formation aux concours et une formation individualisée ont donc pour but de répondre aux besoins des deux catégories de candidats.

Depuis l'adhésion, la formation est peu à peu caractérisée par une nouvelle nécessité, qui consiste à adapter les programmes de formation professionnelle à l'expérience acquise. Dans une perspective à moyen terme, deux moyens ont été choisis. L'un est ce que l'on pourrait appeler le système du "mentor" et/ou des services consultatifs pour la mise au point de système d'apprentissage de l'organisation. L'autre consiste à relier étroitement les activités du Forum à celles des ministères et agences. Ainsi, il est mis au point des programmes conjoints de formation professionnelle qui permettent de tirer parti de l'expérience acquise par chaque agence (voir Figure 2 ci-après).

#### 4. Enseignements tirés

Une première caractéristique de la préparation des fonctionnaires suédois est le plan d'action à court terme relatif à la formation professionnelle en vue de l'intégration européenne. Une stratégie explicite n'a été établie qu'assez tard, juste avant l'adhésion à l'UE. D'autre part, cette formation professionnelle a été assurée à l'échelle de l'ensemble du système administratif suédois, mais du fait de la fragmentation de ce système, elle a été elle-même fragmentée. Au début, l'accord sur l'EEE a revêtu une importance considérable pour les activités de formation qui ont été menées sur une très grande échelle et dans la quasi-totalité des administrations suédoises.

Les besoins de formation préparatoire ont été étudiés dans un premier temps par un expert spécialement désigné à cet effet mais les agences les avaient elles aussi examinés de leur côté. En ce qui concerne les impératifs de l'adhésion à l'UE, cette tâche a été effectuée dans le cadre du "projet d'internationalisation" du Ministère des finances. Toutefois, la plupart des besoins ont été identifiés dans le cadre des activités ordinaires des services de formation des différentes agences et, à cette occasion, de nombreuses visites d'études ont été effectuées dans divers centres de formation professionnelle d'Europe.

Pour évaluer les besoins, il n'a pas été procédé à une analyse explicite des compétences. Au contraire, les besoins ont été répartis selon la place occupée dans les structures hiérarchiques (directeurs, chefs de section ou autres catégories d'agents). D'une façon générale, les besoins de formation ont été considérés comme particulièrement pressants dans les domaines du droit communautaire et des institutions de la CE.

Au niveau politique, on n'a guère accordé d'importance à la formation professionnelle en vue de l'intégration européenne. Cette question a été abordée dans un certain nombre de cas, mais aucune stratégie explicite n'a été formulée. On peut toutefois considérer que la fragmentation des responsabilités en matière de formation professionnelle constitue une stratégie. En conséquence, aucun crédit n'a été spécialement affecté à la formation préparatoire. La formation professionnelle en vue de l'intégration européenne est financée sur les budgets généraux de formation de chaque agence.

A deux occasions, un financement spécial a été utilisé. La première a été celle du "programme de maîtrise", auquel 10 milliards de couronnes suédoises ont été affectés et l'autre est celle de Forum Europa, avec environ 4 milliards de couronnes par an.

Comme indiqué plus haut, la responsabilité de la formation professionnelle aux affaires européennes relève de chaque agence. En outre, chaque agence et chaque ministère a mis en oeuvre son propre programme. Pendant la phase de l'accord sur l'EEE, la formation a été passablement intensive et complète, l'accent étant mis sur les règles de fonctionnement du marché unique. Cependant, lorsque l'accord sur l'EEE a été relégué au second plan par suite, entre autres, du référendum en Suisse, l'élan donné à la formation professionnelle en vue de l'intégration européenne s'est dissipé. De plus, les incertitudes qui ont entouré les perspectives d'adhésion de la Suède à l'UE avant novembre 1994 ont contribué à cet état de choses. Un troisième élément est qu'il n'existe en Suède aucun institut national de formation qui ait pour tâche principale de préparer la Suède à l'intégration à l'UE.

L'assistance fournie par les autres États Membres de l'UE et par la Commission est très difficile à évaluer. Un grand nombre de contacts ont été pris entre les agences suédoises et les institutions d'autres pays. L'on a largement eu recours à des voyages d'étude, à des échanges d'informations et à des échanges de chargés de cours et de conférenciers venus des services de l'UE et d'autres institutions, comme l'IEAP. En outre, le programme spécial de fonctionnaires stagiaires à la Commission a été extrêmement important depuis son lancement, en 1982. Cependant, les services de la CE à Bruxelles n'ont fourni aucune assistance systématique.

Pour ce qui est des groupes qui ont reçu une formation, il est vrai qu'aux premiers stades de la formation professionnelle à l'intégration européenne, l'un des groupes privilégiés a été celui des fonctionnaires s'occupant des lois sur la concurrence. L'accord sur l'EEE supposait en effet une profonde transformation de la législation suédoise, et un accent tout particulier a donc été mis sur les aspects judiciaires de l'intégration européenne. Autrement dit, la formation professionnelle a été axée surtout sur l'Europe en tant que communauté juridique.

Dans l'ensemble cependant, il a été adopté une philosophie plus générale, selon laquelle tous les fonctionnaires devaient recevoir une formation aux affaires européennes. En ce sens, il n'a été identifié aucun groupe spécifique. D'un autre côté, quelques agences ont identifié elles-mêmes ceux de leurs fonctionnaires qui devaient recevoir une formation, en fonction des tâches qui leur incombait et de la façon dont les responsabilités étaient réparties sur le plan interne.

Le programmes standard de formation peuvent être décrits comme suit. Au cours de la première journée du programme, les participants suivent un cours sur les tendances générales de l'intégration européenne et sur la façon dont celle-ci affecte la Suède. Un deuxième cours porte sur les institutions et les processus décisionnels de l'UE. Un troisième thème abordé est celui du droit communautaire et de ses répercussions sur la législation suédoise. Les ajustements qui doivent être apportés à la législation suédoise pour l'harmoniser avec le droit communautaire sont à examiner en termes généraux. L'étude porte aussi sur l'évolution du cadre juridique et le rôle de la Cour européenne de justice (CEJ). Un quatrième thème est celui des négociations au sein du système de l'UE. En outre, il est fait un exposé sur l'oeuvre accomplie au sein des groupes de travail et/ou sur la comitologie, ainsi que sur les exigences que cela impose aux fonctionnaires suédois. Enfin, le programme comporte une discussion sur l'avenir de l'UE.

Depuis 1992, les ministères ont également entrepris de former leurs agents aux négociations européennes au moyen de simulations. Il a été préparé un psycho-drame qui est largement utilisé. S'il fallait qualifier les méthodes pédagogiques utilisées, l'on dirait que, pour l'essentiel, la formation a revêtu la forme de cours et, dans une moindre mesure, de simulations.

Comme indiqué ci-dessus, il n'a été entrepris aucun programme formel en Suède, de sorte que la formation a été aussi fragmentée que l'administration publique suédoise. Certains programmes ont néanmoins été mis sur pied au sein de différentes agences, la formation portant notamment sur les langues, les institutions européennes et le droit communautaire et les processus décisionnels (y compris les négociations), chaque thème faisant l'objet d'un module distinct du programme.

Il est de fait que les activités préparatoires se sont considérablement ralenties lorsque l'accord sur l'EEE est entré en vigueur. Avant le référendum sur l'adhésion à l'UE, le climat politique était passablement négatif pour ce qui était des préparatifs de l'adhésion. Après le référendum et l'entrée de la Suède dans l'UE, le gouvernement a concentré ses efforts sur les problèmes organisationnels à résoudre pour mener à bien les nouvelles tâches auxquelles il était confronté, l'accent étant mis sur le processus décisionnel au sein du Conseil. Cela est indispensable pour tout pays Membre de l'Union, dans la mesure où il faut qu'il existe un système pouvant fournir aux représentants du pays au Conseil l'appui dont ils ont besoin. L'accent qui a été mis sur cet élément, toutefois, a conduit à négliger la gestion de l'action stratégique en ce qui concerne les autres aspects du système de l'UE.

Pour ce qui est des stratégies de formation suivie depuis l'adhésion à l'UE, des informations passablement détaillées ont été données à la section 3 ci-dessus, "Le Forum Europa et les stratégies de formation". Les activités du projet "Forum Europa" tendent à élaborer, dans une perspective à moyen et à long terme, un stratégie de formation professionnelle à l'intégration européenne.

L'enseignement le plus général qui a été retiré de l'appartenance à l'UE jusqu'à présent est que les efforts et les ressources nécessaires sont beaucoup plus importants que ceux qui avaient été prévus et planifiés. La charge de travail des fonctionnaires s'est considérablement alourdie. Si l'on considère par ailleurs que le déficit budgétaire de la Suède a conduit à appliquer une politique de compression budgétaire, il a été extrêmement difficile d'encourager la formation professionnelle. Bien que la nécessité en soit évidente, la formation professionnelle n'est aucunement récompensée. Des discussions se poursuivent actuellement sur la façon d'encourager et de faciliter la formation.

La fragmentation de l'administration publique suédoise signifie qu'il n'y a eu en Suède aucune formation professionnelle cohérente, bien qu'il y ait des similitudes entre les programmes de formation réalisés par les agences et par les ministères. La participation aux programmes de formation a permis d'approfondir comme il convient les connaissances des institutions européennes et de leur fonctionnement. Toutefois, la Suède n'a pas encore une compréhension ni une connaissance suffisantes du fonctionnement du système de l'UE. Dans une large mesure, cela est dû à la lenteur avec laquelle la formation préparatoire a démarré en Suède. Avec le recul, il est clair que le soutien politique qui a été accordé et l'attention qui a été portée aux problèmes posés par l'adhésion à l'UE ont été trop limités. De plus, il n'a été mis en place en Suède aucun programme de formation centrale coordonnée, que ce soit par sa substance ou par son financement. Ce n'est que lorsque la Suède est devenue Membre de l'Union qu'il a été mis en place une organisation chargée de coordonner et de mettre en oeuvre des stratégies de formation professionnelle.

Figure 1. **Structure générale de l'administration suédoise**

ORDRE JUDICIAIRE		ORDRE LÉGISLATIF	EXÉCUTIF
Juridiction générale	Protection sociale, fiscalité, affaires locales	<i>RIKSDAG</i> - PARLEMENT	GOUVERNEMENT
<i>Trois niveaux :</i> Cour suprême      Cour suprême administrative Cours d'appel      Cours d'appel administratives Tribunaux de district      Tribunaux de comtés			Cabinet du Premier Ministre :  Ministère de la justice Ministère des affaires étrangères Ministère de la défense Ministère des transports et des communications Ministère des finances Ministère de l'éducation et de la science Ministère de l'agriculture Ministère du travail Ministère de la culture Ministère de l'industrie et du commerce Ministère de l'administration publique  Direction des services du gouvernement central
		Le secteur public	
<b>Conseils de comtés</b>	<b>Autorités locales</b>	<b>L'État</b>	
23 conseils de comtés 320 000 employés	286 autorités locales 730 000 employés	400 agences 260 000 employés	
		Domaines de responsabilité	
Soins de santé physique et mentale Services dentaires Communications régionales	Garderies d'enfants Soins aux personnes âgées Aide sociale Écoles primaires obligatoires et écoles secondaires Urbanisme Communications locales Loisirs et culture Services de lutte contre l'incendie et de sauvetage Eau et assainissement	Affaires étrangères Défense Police et tribunaux Enseignement supérieur et science Éducation spéciale Autoroutes et communications à grande distance Services du marché du travail Services du logement Sécurité sociale Institutions culturelles nationales Supervision du développement	

Figure 2. Le programme du Forum Europa

Langues	Négociations	Le système de l'UE	Questions de politique générale	Droit communautaire	Questions sociales et culturelles	Membres de l'UE
<b>III Cours spécialisés</b>	Négociations internationales (niveau Maîtrise)	Comités et comitologie		Droit communautaire (niveau Maîtrise)	Culture et intégration européenne (niveau Maîtrise)	Systèmes politiques et administratifs des États Membres de l'UE (niveau Maîtrise)
	Groupes de pression	Processus de formulation des politiques de l'UE (Oxford)	Conférence intergouvernementale de 1996	Droit communautaire II	Séminaires sur la culture	
		Présidence	Organisation de l'UE	Politique sociale et industrielle		Communications interculturelles
<b>II Cours de perfectionnement</b>	Négociations européennes	Institutions et processus décisionnels de l'UE	Fonds structurels			
	Introduction aux négociations internationales	Introduction au système de l'UE	Politique du travail	Introduction au droit communautaire	Séminaires sur la culture, la politique de l'UE, l'histoire et l'économie des pays membres	
			Documentation de l'UE			
<b>I Cours élémentaires</b>						

Formation professionnelle préparatoire des cadres, administrateurs et assistants : la perspective de l'UE.