

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

1st Session

Recommendation 8 (1995)¹ on the 2nd European Conference of Local and Regional Authority Staff (Budapest, 26-28 September 1994)

The Congress,

1. Having taken note of the report on the 2nd European Conference of Local and Regional Authority Staff held in Budapest from 26 to 28 September 1994, presented by Mr Dieckmann, Rapporteur on behalf of the Working Group on staff problems;
2. Having regard to the Final Declaration adopted at the end of the conference, which it supports while drawing the attention of all central, regional and local authorities to the importance of the text (see appended Declaration);
3. Having noted the will of local and regional government representatives to carry on the discussion on the problems of staff, upon whom the local and regional authorities depend in order to function;
4. Welcoming the official establishment of the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities as an important event in the process of East-West co-operation promoted by the Council of Europe;
5. Recalling
 - a. its Resolutions 131 (1982), 167 and 168 (1985) dealing with the status and working conditions of local and regional government staff;
 - b. its Resolution 240 (1993) on the development of the activities of the European Network of Training Centres for Local and Regional Authorities Staff;

1. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Congress, on 28 March 1995 [see document CG (1) 11 Part I Rec., draft Recommendation presented by Mr Dieckmann, Rapporteur].

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

1^{re} session

Recommandation 8 (1995)¹ sur la 2^e Conférence européenne du personnel des collectivités territoriales (Budapest, 26-28 septembre 1994)

Le Congrès,

1. Ayant pris note du rapport de la 2^e Conférence européenne du personnel des collectivités territoriales, tenue à Budapest du 26 au 28 septembre 1994, présenté par M. Dieckmann, Rapporteur du Groupe de travail pour les questions de personnel;
2. Considérant la Déclaration finale adoptée à l'issue de la conférence, qu'il appuie tout en attirant l'attention de l'ensemble des collectivités centrales, régionales et locales sur l'importance de ce texte (voir la Déclaration jointe en annexe);
3. Ayant constaté la volonté des représentants des administrations territoriales de poursuivre le débat sur les questions relatives aux agents qui assurent le fonctionnement des collectivités territoriales;
4. Se réjouissant de l'instauration officielle du Réseau européen de centres de formation du personnel des collectivités territoriales, événement marquant dans le déroulement de la coopération Est-Ouest, que le Conseil de l'Europe s'attache à promouvoir;
5. Rappelant
 - a. les Résolutions 131 (1982), 167 et 168 (1985) de la CPLRE relatives au statut et aux conditions de travail des agents de l'administration locale et régionale;
 - b. la Résolution 240 (1993) de la CPLRE sur la poursuite des activités du Réseau européen de centres de formation du personnel des collectivités territoriales;

1. Texte adopté par la Commission Permanente, au nom du Congrès, le 28 mars 1995 [voir CG (1) 11 Partie I Rec., projet de Recommandation présenté par M. Dieckmann, Rapporteur].

6. Bearing in mind that the important socio-political, economic and general organisational changes which have occurred since the 1985 declarations significantly altered the functions and operations of local and regional authorities and their staffs;

7. Considering that

a. the reform or transformation strategies being implemented in most European countries have important connotations for the development of human resources;

b. in many countries there is still an over-emphasis on classic bureaucratic principles in local and regional public administration and little attention is paid to customers' needs;

c. in some countries of Central and Eastern Europe the functions of public service have not been clarified in a sufficient manner, internal and external control mechanisms are weak and citizens have lost faith in public administration;

8. Recommends that the governments of member states

a. continue the process of devolution by providing extensive self-management to local and regional authorities;

b. encourage the introduction of target- and result-oriented management in territorial administration by reducing the range of input-based control;

c. establish clear and transparent division of responsibilities among the various levels of government so as to facilitate the definition of goals and the assessment of results for local and regional authorities;

d. consider the provisions of the Budapest Declaration when taking decisions affecting the conditions of service of local and regional authority staff;

e. encourage the organisation of joint staff training programmes between transfrontier local and regional authorities;

9. Recommends, in particular, that the governments of Central and Eastern European countries

a. establish an efficient public service at all administrative levels, encompassing public and political controls by elected bodies, attributability of individual administrative acts and internal and external accountability, and ensuring that local and regional authority staff depend exclusively on their respective local and regional authorities;

6. Conscient que les profonds changements socio-politiques, économiques et d'organisation générale qui sont intervenus depuis les déclarations de 1985 ont sensiblement modifié les fonctions et les actions des collectivités territoriales et de leurs agents;

7. Considérant que

a. la réforme des stratégies de transformation en cours dans la plupart des pays européens a d'importantes conséquences sur le développement des ressources humaines;

b. dans de nombreux pays, l'administration publique locale et régionale met encore trop l'accent sur les principes classiques de la bureaucratie, tandis qu'il est peu tenu compte des besoins des consommateurs;

c. dans certains pays d'Europe centrale et orientale, les fonctions du service public n'ont pas été définies de manière suffisamment claire, les mécanismes de contrôle interne et externe sont faibles et les citoyens ne font plus confiance à l'administration publique;

8. Recommande aux gouvernements des Etats membres

a. de poursuivre le processus de décentralisation en permettant aux collectivités territoriales de s'autogérer dans une large mesure;

b. d'encourager le recours à la direction par objectifs et par résultats dans l'administration territoriale, en réduisant l'ampleur du contrôle au niveau de l'injection de moyens;

c. d'établir de façon claire et transparente la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration publique, afin de faciliter la définition des objectifs et l'évaluation des résultats à l'intention des collectivités territoriales;

d. de tenir compte des dispositions de la Déclaration de Budapest lorsqu'ils prendront des décisions ayant une incidence sur les conditions de travail du personnel des collectivités territoriales;

e. d'encourager l'organisation de programmes communs de formation du personnel entre collectivités territoriales transfrontalières;

9. Recommande en particulier aux gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale

a. d'instaurer un service public efficace à tous les niveaux de l'administration, prévoyant des contrôles publics et politiques exercés par des organes élus, et reposant sur les principes d'imputabilité de chaque acte administratif et de transparence interne et externe et garantissant que le personnel des autorités locales et régionales dépende exclusivement et respectivement de leurs autorités locales ou régionales;

b. improve communication with their citizens and increase their involvement in local decision making *inter alia* through the institution of fair and lawful administrative procedures;

c. create clear public service structures with a system of career grades, as well as transparent selection criteria and procedures for public service appointments;

d. increase the professionalism of local and regional administrative staff by developing a broad system of initial and in-service training;

e. enact a law on the status of local and regional authority staffs, recognising their right to collective representation vis-à-vis the authorities employing them, and protecting them against the undue effects of changes in political leadership;

10. Recommends that the Committee of Ministers of the Council of Europe

a. continue their efforts aimed at reducing the disparities between countries of Western Europe and those of Central and Eastern Europe, *inter alia* by increasing the resources available to the LODE programme and ensuring that a significant part of those resources be devoted to the training of local and regional authorities staff;

b. acknowledge the important role played by the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities in East-West co-operation at the local and regional levels by increasing the funds specifically available for its purposes under the LODE programme;

c. instruct the CDLR to make a more detailed study on the legal status and employment conditions of local and regional authority staff and, in particular, to examine the situation in the countries of Central and Eastern Europe;

d. transmit the Budapest Declaration to the CDLR asking it to take account of the views and proposals contained therein;

11. Recommends that the Commission of the European Communities consider the European Network of Training Organisations for Local and Regional authorities as a potential partner when implementing various programmes of co-operation aimed at assisting the countries of Central and Eastern Europe and provide financial support to projects developed by the Network.

b. de mieux communiquer avec leurs citoyens et de les associer davantage aux prises de décisions locales, notamment en instituant des procédures administratives équitables et légales;

c. de créer des structures bien définies pour le service public, comportant un système de grades ainsi que des critères et des procédures transparents en matière de recrutement pour ce service;

d. d'accroître le professionnalisme du personnel administratif local et régional en établissant un vaste système de formation initiale et continue;

e. de promulguer une loi relative au statut du personnel des collectivités territoriales qui reconnaisse à ce personnel le droit à une représentation collective vis-à-vis des pouvoirs publics qui l'emploient et qui le protège des effets abusifs des changements de dirigeants politiques;

10. Recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

a. de poursuivre ses efforts visant à réduire les disparités entre les pays d'Europe occidentale et ceux d'Europe centrale et orientale, notamment en accordant davantage de ressources au programme LODE et en faisant en sorte qu'une part notable de ces ressources soit consacrée à la formation du personnel des collectivités territoriales;

b. de reconnaître le rôle important que joue le Réseau européen de centres de formation du personnel des collectivités territoriales dans la coopération Est-Ouest aux niveaux local et régional, en augmentant les fonds qui sont spécialement consacrés à ses objectifs dans le cadre du programme LODE;

c. de charger le CDLR d'effectuer une étude plus détaillée du statut juridique et des conditions d'emploi du personnel des collectivités territoriales, et en particulier d'examiner la situation dans les pays d'Europe centrale et orientale;

d. de transmettre la Déclaration de Budapest au CDLR en demandant à celui-ci de tenir compte des opinions et des propositions qu'elle contient;

11. Recommande à la Commission des Communautés européennes de considérer le Réseau européen de centres de formation du personnel des collectivités territoriales comme un partenaire potentiel lorsqu'elle met en œuvre les divers programmes de coopération destinés à aider les pays d'Europe centrale et orientale, et d'accorder un soutien financier aux projets conçus par le Réseau.

Appendix

Final declaration of the 2nd European Conference of Local and Regional Authority Staff (Budapest, 26-28 September 1994)

The councillors, managers and staff members of European local and regional authorities and the representatives of all organisations taking part in the 2nd European Conference of Local and Regional Authority Staff:

1. Thank the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) for taking the initiative of organising the conference;
2. Thank the Mayor and the Municipality of Budapest for their warm welcome and hospitality;
3. Stress the significance of local and regional self-government in the development of decentralised structures and democratic decision-making processes;
4. Underline the important role played by local and regional authorities in improving living standards and economic development;
5. Welcome the opportunity to follow up the deliberations of the 1985 Bournemouth Conference on the Problems of Local and Regional Government Staff and in particular the creation of the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities;
6. Stress the necessity of advertising and promoting the principles contained in the Bournemouth Declaration and in Resolutions 167 and 168 of the CLRAE;
7. Ask the Congress to establish a Working Group with the involvement of European staff representative organisations to monitor the practical implementation of these principles and to study the current problems facing local and regional authority staff;
8. Call on the Congress to continue to support European co-operation projects aimed at developing the skills of local and regional government staff, in particular the activities of the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities;
9. Ask the Congress to continue its efforts aimed at reaffirming the need for a strong, independent and democratic system of local self-government, in particular in the countries of Central and Eastern Europe, and to pay due attention to the problems of staff, upon whom the local and regional authorities depend in order to function;
10. Adopt and commend to the favourable consideration of the Congress the Conclusions of the Budapest Conference as follows:

Annexe

Déclaration finale de la 2^e Conférence européenne du personnel des collectivités territoriales (Budapest, 26-28 septembre 1994)

Les élus, dirigeants et membres du personnel des collectivités territoriales de l'Europe, ainsi que les représentants de toutes les organisations participant à la 2^e Conférence européenne du personnel des collectivités territoriales:

1. Remercient le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) d'avoir pris l'initiative d'organiser la Conférence;
2. Remercient le maire et la ville de Budapest pour leur hospitalité et leur accueil si chaleureux;
3. Soulignent le rôle important de l'autonomie locale et régionale pour assurer le développement de structures décentralisées et un processus de décision démocratique;
4. Soulignent la fonction importante assurée par l'autonomie locale et régionale pour améliorer la qualité de vie et développer l'économie;
5. Se félicitent des suites données aux délibérations de la Conférence de Bournemouth sur les problèmes du personnel des collectivités territoriales de 1985, notamment de la création d'un «Réseau des institutions de formation pour les collectivités territoriales»;
6. Soulignent la nécessité de faire connaître et de promouvoir les principes contenus dans la Déclaration de Bournemouth et dans les Résolutions 167 et 168 de la CPLRE;
7. Demandent au Congrès de bien vouloir créer un Groupe de travail, avec la participation des représentants des organisations du personnel, pour assurer le suivi de l'application pratique de ces principes et pour étudier les problèmes actuels auxquels le personnel des collectivités territoriales doit faire face;
8. Demandent au Congrès de maintenir son soutien aux projets de coopération qui visent au développement de la formation du personnel des collectivités territoriales, notamment les activités du «Réseau des institutions de formation pour les collectivités territoriales»;
9. Demandent au Congrès de poursuivre ses efforts visant à réaffirmer le besoin d'un système de démocratie locale fort et indépendant, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, et de prêter l'attention nécessaire aux problèmes du personnel, dont dépend le fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux;
10. Adoptent et soumettent à l'examen du Congrès les conclusions de la Conférence de Budapest ci-après:

A. Differing staff policy requirements in Eastern and Western Europe

11. Human resources development is dependent on the general organisational, economic and socio-political conditions prevailing in a given local or regional administration. Reform or transformation strategies should include considerations concerning human resource development.

12. A prerequisite for the establishment of guidelines for effective human resource development is to take stock of the current weaknesses of local government in certain parts of Europe, as well as of the reform and transformation strategies by which local administrations are to be adapted to new requirements.

13. Basic conditions, and hence the need for change, vary significantly from one European country to another and common aspects cannot be determined without considerable provisos. Fundamental differences exist between administrations in Central and Eastern Europe and those in Western Europe.

14. Shortcomings in the countries of Western Europe are mainly due to over-emphasis on the classic bureaucratic principles underlying the structure of public administration. For example:

14.1. too much centralism as between the state and territorial authorities, as well as in the internal structures of territorial authorities;

14.2. too little political and administrative control by means of target-setting and evaluation of the impact on the population;

14.3. too little attention to customers' needs;

14.4. too little gearing of action to economic considerations, amid a steadily increasing lack of funds;

14.5. too much supervision and too little self-organisation.

15. In the countries of Central and Eastern Europe, other weaknesses dominate:

15.1. decentralisation efforts have led to too few tangible results. It is unclear to what extent territorial authorities, with their current structures and resources, can perform the functions assigned to them. Contrary to a widely held view, central government is failing to ensure effective control of the entire system of administration;

15.2. the lines defining public service are unclear (a jumble of old and new legal rules, which, if anything, only define partial areas). Fundamental attitudes based on professional ethics (for example administrative staff should not need excuses, should keep their promises

A. Exigences différentes pour la politique du personnel en Europe de l'Est et de l'Ouest

11. La gestion du personnel dépend des cadres structurels, économiques et sociaux des administrations communales et régionales intéressées. Les stratégies de réforme ou de transformation doivent comporter une réflexion sur cette gestion.

12. L'élaboration de principes directeurs pour un développement efficace des ressources humaines requiert un inventaire des faiblesses de certaines collectivités locales en Europe, mais aussi les idées de réforme et les stratégies de changement visant à adapter les administrations locales à de nouvelles exigences.

13. Les conditions de départ et, partant, le besoin de changement sont très différents d'un pays européen à l'autre. On ne saurait donc dégager de lignes directrices générales qu'avec beaucoup de réserves. Il existe en effet des différences fondamentales entre les administrations des pays d'Europe centrale et orientale, d'une part, et d'Europe occidentale, de l'autre.

14. Les lacunes, dans les pays d'Europe occidentale, tiennent essentiellement à un attachement excessif aux principes structurels classiques et bureaucratiques de l'administration publique. On constate par exemple:

14.1. trop de centralisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais aussi dans la structure interne de ces dernières;

14.2. trop peu de contrôle politique et administratif exercé par le biais de fixation d'objectifs et d'évaluation des résultats, particulièrement en termes d'effets sur la population;

14.3. trop peu de prise en compte des exigences des usagers;

14.4. trop peu d'actions menées dans le respect des principes économiques alors que les moyens sont en diminution constante;

14.5. trop de contrôles et trop peu d'organisation autonome.

15. Les pays d'Europe centrale et orientale se signalent par d'autres faiblesses:

15.1. les efforts de décentralisation ont entraîné trop peu de résultats palpables. Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure les collectivités territoriales, dans leur découpage actuel et compte tenu des moyens mis à leur disposition, peuvent remplir les tâches qui leur sont dévolues. A l'encontre d'une idée largement répandue, l'administration centrale est défaillante pour assurer une direction efficace de l'ensemble du système administratif;

15.2. les contours du service public sont imprécis (zone floue entre les anciennes et les nouvelles dispositions juridiques, qui définissent tout au plus des domaines partiels). Des attitudes fondamentales stabilisatrices d'ordre déontologique (par exemple, les agents de

and should behave decently and honourably) still need to be further developed in order to provide stability;

15.3. low pay, poor public image and uncertainty about the future are causing staff to depart for the private sector;

15.4. citizens have lost faith in public administration. They do not participate sufficiently in the process of policy-making, even at local level;

15.5. internal and external control mechanisms on administrative activities (including legal and budgetary activities) are too weak.

16. As a result of their differing situations, the countries of Western and Eastern Europe diverge in their ideas for strengthening the weak points of public, especially local administration. In particular, they have varying strategies for human resource development; these are dealt with in Part B below in respect of Western Europe and in Part C in respect of Central and Eastern Europe.

17. The basic features of reform proposals for the countries of Western Europe can be summarised under the following main headings:

17.1. extensive self-management of local authorities together with effective overall supervision by central government (continuation of the process of decentralisation);

17.2. increased target- and result-oriented management of administrations, rather than input-based control as hitherto;

17.3. graduated and extensively delegated responsibility for achieving results (unity of responsibility for domains and resources), together with a clear, transparent division of responsibilities;

17.4. distinct orientation towards the interests of citizens (the customers) as well as clear standards;

17.5. concentration on the core responsibilities of local authorities together with increased recourse to external service-providers subject to the principle that the provision of a public service should be guaranteed;

17.6. exposure to market forces and fostering of competition (contracting out, public-private partnerships, competitive bidding for contracts) paying due respect to social implications;

17.7. greater efforts to achieve transparency with respect to costs and services, for example by means of comprehensive cost-accounting and the listing and assessment of services provided;

17.8. intensive management of human resources and professional skills, primarily focused on the encouragement of efficiency and on staff development.

18. For the transformation of Central and Eastern European local and regional authorities by contrast, the basic principles under discussion emphasise different

l'administration n'éludent pas leurs responsabilités, tiennent leurs promesses, se comportent honnêtement et correctement) sont encore trop peu développées;

15.3. la modicité des rémunérations, le peu de considération dont ils jouissent dans la population et l'incertitude pesant sur l'avenir amènent les agents des services publics à émigrer dans le secteur privé;

15.4. les citoyens ont perdu confiance dans l'administration. Ils ne participent pas suffisamment à l'élaboration de la volonté politique, même au niveau local;

15.5. les dispositifs de contrôle interne et externe de l'activité administrative (y compris les contrôles juridiques et budgétaires) sont trop peu rigoureux.

16. Etant donné les situations de départ différentes, les propositions divergent elles aussi, en Europe occidentale et en Europe orientale, sur la manière de remédier aux faiblesses de l'administration publique, en particulier aussi de l'administration locale, et notamment en ce qui concerne les stratégies de développement des ressources humaines, qui seront évoquées à la partie B pour les pays d'Europe occidentale et à la partie C pour les pays d'Europe centrale et orientale.

17. Les lignes directrices des propositions de réforme pour les pays d'Europe occidentale peuvent en gros se résumer comme suit:

17.1. large autonomie des responsables locaux allant de pair avec un cadre directif central plus efficace (pour suite de la décentralisation);

17.2. direction renforcée visant à atteindre des objectifs et des résultats au lieu de la méthode actuelle consistant surtout à injecter des moyens;

17.3. responsabilité établie à plusieurs niveaux et largement déléguée quant aux résultats (responsabilité unique pour le domaine à traiter et les moyens à mettre en œuvre) avec des structures claires et transparentes;

17.4. nette prise en considération des citoyens (usagers) et respect de critères de qualité clairs;

17.5. concentration sur les compétences essentielles des collectivités territoriales locales, accompagnée d'un recours accru à des concessionnaires extérieurs avec la clause de garantie des services publics;

17.6. prise en compte du marché et ouverture à la concurrence (recours à des concessionnaires, partenariat secteur public-secteur privé, adjudication au mieux disant), mais dans le respect de la clause sociale;

17.7. effort accru pour une transparence des coûts et des prestations, notamment par une comptabilité globale ainsi que par la définition et l'appréciation des prestations;

17.8. gestion attentive des effectifs et des qualifications basée essentiellement sur la motivation et le développement personnel.

18. Pour la transformation des collectivités locales et régionales d'Europe centrale et orientale, sont en revanche discutées des orientations, qui fixent d'autres

aspects, including ideas for a future system of human resource development:

18.1. the establishment of an efficient public service at all administrative levels, with public and political controls by elected bodies, attributability of individual administrative acts and internal and external accountability;

18.2. the establishment of clear public service structures with a system of career grades, as well as transparent selection criteria and procedures for public-service appointments;

18.3. improved communication with citizens and their involvement in local decision-making, together with fair and lawful administrative procedures;

18.4. the creation of sound basic economic conditions as well as an institutional infrastructure appropriate to a market economy;

18.5. the professionalisation of administrative staff by means of a broad system of initial and in-service training.

19. All over Europe, staff members should be aware of the criteria for, and limits to, privatisation, as they are not only involved in, but also affected by the relevant decision-making processes (consideration for the commonweal; the prevention of the formation of monopolies; fixing and maintenance of prices acceptable to the public; preservation of local self-government; due regard to staff interest, etc).

B. Human resource development by local and regional authorities in Western Europe

20. An integral aspect of staff policy should be the promotion of women's interests. This is not just a matter of bringing about equality of opportunity for men and women; local and regional authorities should also make better use of women's professional skills. An important step in this direction is to make the structures of local and regional administrations more alert to the needs of women and families. The following objectives should be pursued:

20.1. a balance between men and women should be achieved with respect to all public-service appointments;

20.2. working conditions and training schemes in which women can develop their professional skills should be created;

20.3. managerial posts should be increasingly filled with women;

20.4. all staff members should observe the requirements of the equality of men and women in the workplace and of an administration adapted to the needs of women and their families.

21. Basic training of new recruits and in-service training of all staff: other subject areas, as detailed below, should be added to the contents of current courses. Moreover, the imparting of knowledge, on which emphasis has been placed so far, should be significantly supplemented by the promotion of social skills. The

priorités, également en ce qui concerne un futur développement des ressources humaines:

18.1. édification d'une administration publique efficace à tous les niveaux, avec contrôle public et politique par des organes élus, responsabilisation des agents et obligation de rendre compte des actes de l'administration sur les plans interne et externe;

18.2. création de structures claires pour le service public avec plans de carrière, critères et procédures de sélection transparents pour le pourvoi des postes;

18.3. amélioration de la communication avec le citoyen, de sa participation aux décisions touchant la politique communale, honnêteté et légalité des procédures administratives;

18.4. création de conditions cadres économiques saines et d'une infrastructure institutionnelle appropriée à l'économie de marché;

18.5. professionnalisation du personnel administratif par une formation initiale et continue étendue.

19. Dans l'ensemble des pays européens, les agents de l'administration doivent connaître les critères et les limites de la privatisation. En effet, ils sont tout à la fois juges et parties dans les processus de décision (souci du bien public, prévention de la formation de monopoles, fixation de prix stables et acceptables pour le citoyen, maintien de l'autonomie locale, prise en compte raisonnable des intérêts du personnel, etc.).

B. Développement des ressources humaines des collectivités territoriales d'Europe occidentale

20. Un élément constant de la politique du personnel doit être la promotion des femmes. Il ne s'agit pas là seulement de la réalisation de l'égalité des chances pour les deux sexes, mais de tenir compte de leur contribution professionnelle. Un pas important consistera, sur cette voie, à faire en sorte que la culture administrative des collectivités territoriales tienne davantage compte des femmes et de la vie familiale. Devraient être poursuivis les objectifs suivants:

20.1. à tous les postes, il conviendrait de parvenir à un équilibre entre les effectifs féminins et les effectifs masculins;

20.2. il conviendrait de créer des conditions de travail et de formation dans lesquelles les femmes puissent développer leurs capacités professionnelles;

20.3. davantage de femmes devraient être nommées à des postes de direction;

20.4. tous les membres du personnel doivent s'employer à créer l'égalité des chances entre hommes et femmes au travail et à rendre l'administration adaptée aux problèmes de la femme et de la vie de famille.

21. Education de la nouvelle génération et formation continue: à côté des contenus traditionnels, la formation devrait aborder d'autres matières, mentionnées ci-après. En outre, l'objectif principalement poursuivi jusqu'ici, à savoir la transmission du savoir, devra être surtout complété par l'encouragement des compétences

profiles of top and middle managers should be extended in the following ways:

21.1. the ability to think and act purposefully should be strengthened (personal responsibility, efficiency-consciousness);

21.2. staff should be provided with a better knowledge of business administration, and their ability to think in terms of cost-effectiveness should be developed;

21.3. administrative staff should also be informed of possibilities regarding contracting out, private-public partnerships and competitive bidding for contracts, as well as of the limits existing in each case (instruments available, legal prerequisites, validity of economic comparisons, etc.). Trainees should learn to accept competition as a positive factor for the public sector;

21.4. courses in administration should ensure that future administrative staff understand their role as providers of services for citizens and for society as a whole (application of marketing principles) and that they strive to achieve a high level of performance;

21.5. basic training should include a knowledge of European integration as well as assistance programmes and the conditions for participating in them;

21.6. all staff should also be conversant with the basic rules of modern human resource development (social skills, such as an ability to communicate and an aptitude for team work, should be strengthened);

21.7. training should encourage women to aim at managerial positions or show an interest in posts hitherto held mainly by men.

22. All forms of discrimination and patronage should be excluded from staff selection and recruitment as far as possible. This presupposes selection criteria which are based on an applicant's qualifications and keenness and which, in a selection procedure that is as transparent as possible, are observable and hence verifiable. When appointments are being made to skilled posts priority should be given to applicants whose personal and vocational qualifications match the profile of a public manager (personal responsibility, efficiency-mindedness, awareness of citizens' needs, a knowledge of business management). In the case of equal qualifications, women should be given priority where posts of comparable status are predominantly held by men.

23. Staff development: changes in the role of staff call for a corresponding trend in staff development. This should focus on the training of employees who can in future think in terms of results, procedures and interrelations.

sociales. Le profil d'aptitude, en particulier des catégories supérieures et moyennes de la hiérarchie doit s'élargir dans les directions suivantes:

21.1. la pensée et l'action doivent davantage s'axer sur la poursuite d'un objectif (responsabilité personnelle, recherche de l'efficacité);

21.2. il faut améliorer le niveau de formation en matière de gestion des entreprises et développer la prise en compte de la question des coûts;

21.3. les agents de l'administration doivent également être informés des possibilités offertes par la concession, le partenariat secteur privé-secteur public et les appels d'offre faisant agir la concurrence, ainsi que, chaque fois, de leurs limites (instruments, conditions juridiques, comparabilité économique, etc.). Les agents à former doivent également apprendre, dans ce contexte, à admettre la concurrence comme élément positif pour le secteur public;

21.4. la formation administrative doit assurer que les futurs agents de l'administration envisagent leur rôle comme étant celui d'un prestataire de services aux citoyens et à la société (marketing administratif) et s'efforcent de parvenir à un haut niveau de qualité dans la fourniture de ces prestations;

21.5. leur formation de base doit également comprendre une information sur l'intégration européenne ainsi que sur les programmes d'aide et les conditions de participation;

21.6. le personnel administratif en général devra également maîtriser les règles fondamentales d'un développement moderne des ressources humaines (les compétences sociales telles que, par exemple, l'aptitude à communiquer, à travailler en équipe, doivent être renforcées);

21.7. la formation doit encourager les femmes à briguer des postes de direction ou à s'intéresser à des fonctions qui sont jusqu'ici essentiellement remplies par des hommes.

22. Dans la sélection et le recrutement, toutes formes de discrimination, mais aussi de recommandation, doivent autant que possible être exclues. Cela suppose des critères de sélection qui s'attachent à la capacité professionnelle et à la volonté de servir des candidats et qui sont également objectivables et donc contrôlables dans une procédure la plus transparente possible. Pour le pourvoi de postes qualifiés, il faudra donner la préférence aux candidats dont les caractéristiques personnelles et les qualifications correspondent à l'image de l'agent de la fonction publique (responsabilité personnelle, souci de l'efficacité, prise en compte du citoyen, connaissance de la gestion des entreprises). A identité de qualification, la préférence devra être donnée aux femmes lorsque les postes de niveau comparable sont occupés en grande majorité par des hommes.

23. Développement personnel: l'évolution du rôle des agents exige un développement personnel correspondant. Au centre de ce développement figure la qualification des intéressés, qui devront surtout penser désormais

In the case of existing staff who are insufficiently prepared for the new demands made on them, in-service training has the function of filling the gaps in their qualifications. Staff development also includes the ascertainment of employee's potential (for example performance assessment), preparation for transfers to another post (job rotation) and performance-related promotion on the basis of staff deployment planning. Moving staff from one post to another should also be encouraged between local and regional authorities as well as between state and territorial authorities.

24. Staff management: bureaucratic "leadership" by means of *ad hoc* instructions as well as regulation based on rules and supervision should be replaced by genuine leadership in the sense of a conscious goal-oriented approach to areas of activity. Models and strategies should be devised for each area of activity as part of a dialogue with those involved. In the process, the fostering of a team spirit, a corporate identity and an administrative culture will gain in importance. Managers also have the important task of encouraging staff by holding discussions with them and providing them with job motivation and professional advice. Another aspect of management is internal and external public relations work through dialogue with the staff concerned in order to facilitate their participation and obtain their views on the consequences of measures taken.

25. Organisation of work: it is important to clarify responsibilities for achieving results and abolish rules that create hindrances (for example in budgetary management). Furthermore, unnecessarily restrictive institutions on working procedures should be dropped, signatory powers delegated and places of work so designed and equipped as to motivate staff.

26. Performance-related pay is only justifiable as an integral part of a comprehensive personnel policy, which also covers recruitment, career development, education, training and performance evaluation. However, its effect should not be over-estimated, for staff efficiency is influenced by three factors: the ABILITY to perform well, the WILL to perform well and the POSSIBILITY of performing well; performance-related pay may be expected to encourage greater commitment to work. A prerequisite for performance-related pay is reliable assessment of the employee's work, and neither evaluations whose frequency and methodology are left to individual managers nor sophisticated systems claiming scientific objectivity can be recommended. Both extremes are, in the final analysis, counter-productive. It is important to find a happy medium which, in particular, avoids the danger of efficiency bonuses becoming a fixed component of monthly salaries and therefore losing their function of providing a just reward for work done. The requirements for a properly functioning

en termes de résultats, de déroulement de processus et de rapports logiques. La formation continue a à cet égard également la fonction d'une formation complémentaire pour le personnel en place, dans la mesure où celui-ci n'est pas suffisamment préparé aux nouvelles exigences. Au développement personnel doivent également contribuer des mesures visant à la découverte du potentiel personnel (par exemple la notation), la mobilité des fonctions, ainsi que la promotion, liée au mérite, sur la base d'une planification des affectations. La rotation devrait également être encouragée entre les collectivités territoriales locales et régionales ainsi qu'entre les services de l'Etat et les services communaux.

24. Direction du personnel: la «direction» bureaucratique par le biais d'instructions personnelles au cas par cas, de la réglementation, de directives et de surveillance, doit faire place à une direction réelle au sens de la gestion consciente de domaines d'activité en vue de la réalisation de certains objectifs. Les modèles et stratégies doivent être élaborés, pour le domaine visé, en dialogue avec les intéressés. Ce faisant, la présentation d'un esprit d'équipe, de l'image du service, de la culture administrative revêt une importance accrue. La hiérarchie aura également d'autres tâches importantes à assumer, concernant notamment le développement personnel des agents au moyen d'entretiens, ainsi que leur qualification et leur motivation. Une autre composante de la fonction de direction sera le travail de communication, vers l'extérieur et vers l'intérieur, par un dialogue avec les intéressés, pour permettre leur participation et recueillir leur point de vue quant aux conséquences des actions entreprises.

25. Définition de l'activité: il importe de définir des compétences d'action claires et de supprimer les réglementations gênantes (par exemple en matière budgétaire). Il faudra également supprimer les limitations inutiles en matière d'exécution, déléguer les pouvoirs de signature et définir et équiper les postes de travail de manière qu'ils soient sources de motivation.

26. La rémunération liée au rendement ne peut être justifiée que si elle constitue un élément intégral d'une politique globale de gestion de ressources humaines, dont feraient également partie le recrutement, le développement des carrières, l'éducation, la formation et l'évaluation du rendement. Son effet ne devrait toutefois pas être surestimé, car le rendement des agents est influencé par trois facteurs: la capacité d'agir (POUVOIR), la disposition à agir (VOULOIR) et la possibilité d'agir (ETRE AUTORISE); l'influence d'une rémunération liée au rendement ne pourra s'exercer que sur la disposition à agir. La rémunération en fonction du rendement pré suppose une appréciation fiable des prestations des agents. A cet égard, les appréciations dont la fréquence et les méthodes sont librement déterminées par le supérieur hiérarchique, ou encore les systèmes perfectionnés prétendant à l'objectivité scientifique ne sont ni les uns ni les autres recommandables. Les deux extrêmes sont en fin de compte contre-productifs. Il importera de trouver une voie moyenne qui prévienne notamment le

system of bonuses therefore, include the following: a practicable system of assessment must be available; efficiency bonuses must be awarded for a limited period; their award must be transparent, and responsibility for awarding them should, if possible, be assigned to an employee's immediate superior.

C. Human resource development by local and regional authorities in Central and Eastern Europe

27. The basic patterns of human resource development recommended for Western Europe can only provide the local and regional authorities of Central and Eastern Europe with ideas for their own approach to the matters. Requirements in Central and Eastern European countries sometimes result in different aspects of human resource development being emphasised.

28. The proportion of women working for local and regional authorities in Central and Eastern Europe is higher than in many Western European countries. However, there continues to be a shortage of women in certain jobs, such as top managerial positions. This shortage must be tackled with the same energy in Eastern Europe as in the West.

29. In several countries of Central and Eastern Europe public-service employees working for local and regional authorities lack security because of the vague definition of their status. This makes a balanced staff policy more difficult. Comprehensive sets of legal provisions should be introduced to clarify the situation as soon as possible. The status and pay of local and regional authority staff should be equal to those of central government employees. It is also important to establish for the staff of these authorities a hierarchy on which the system of pay is based. This newly structured public service should be separated from the bureaucracy of the parties.

30. In Central and Eastern European countries there are particularly significant deficiencies in the area of initial and in-service training for administrative staff, as well as for members of elected representative bodies. It is a matter of fundamental importance to establish a coherent system of training for local authorities. A major objective of initial and in-service training courses should be to develop a code of professional ethics stressing the nature of local and regional authorities as providers of services for society and its members. Moreover, legal training, including the observance of rules of procedure, is of central importance. Lastly, a sound knowledge of economics and business management must be imparted and staff must be trained to think in terms of cost-effectiveness.

risque que les primes de rendement ne deviennent un élément constitutif du traitement mensuel et ne remplissent donc plus leur fonction de justice dans la rémunération. Les conditions à remplir pour un système de primes qui fonctionne bien sont donc notamment: l'existence d'un système de notation praticable; les primes de rendement doivent chaque fois être attribuées pour une période limitée; l'attribution doit être transparente et la décision en la matière devrait autant que possible revenir au supérieur hiérarchique immédiat.

C. Gestion des ressources des collectivités territoriales d'Europe centrale et orientale

27. Les caractéristiques fondamentales d'un bon développement des ressources humaines recommandées pour l'Europe occidentale ne peuvent être, pour les administrations locales et régionales d'Europe centrale et orientale, que des indications devant leur permettre de trouver leur propre voie. Les conditions prévalant dans les pays d'Europe centrale et orientale imposent dans une certaine mesure que l'on mette l'accent sur d'autres éléments pour la gestion des ressources humaines.

28. Le pourcentage de femmes parmi les agents des collectivités territoriales d'Europe centrale et orientale est plus élevé que dans de nombreux pays d'Europe occidentale. Il reste toutefois des déficits, par exemple aux postes de direction les plus élevés. Ces déficits doivent être rattrapés à l'Est avec la même énergie qu'à l'Ouest.

29. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, les agents des collectivités territoriales éprouvent aujourd'hui un sentiment d'insécurité en raison de la définition imprécise de leur statut, ce qui rend plus difficile une politique du personnel équilibrée. Des dispositions législatives globales devraient le plus rapidement possible éclaircir la situation. Le statut et la rémunération des agents des collectivités locales et communales doivent être équivalents à ceux des fonctionnaires de l'Etat. Il importe également d'établir une hiérarchie de fonctions pour le service public des collectivités territoriales, à laquelle se rattacherait le système de rémunération. Ce service public nouvellement structuré doit être séparé de la bureaucratie des partis.

30. Des déficits particulièrement importants s'observent dans les pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la formation initiale et continue du personnel administratif, mais également des organes représentatifs élus. La tâche fondamentale est d'édifier un système de formation cohérent pour les collectivités locales. Un objectif important des mesures relatives à l'information et à la formation continue doit être de développer une déontologie qui mette à l'avant-plan la notion de prestation de services, de la part des collectivités territoriales, au bénéfice de la société et des citoyens. Une importance primordiale revient également à la formation juridique, et notamment au respect des règles de procédure; et enfin, il faudra assurer de bonnes notions d'économie et de gestion des entreprises, et faire acquérir l'habitude de penser en termes de coûts.

31. Vacant posts should be advertised. Discrimination and patronage should be excluded from selection procedures as far as possible. Responsibility for recruiting staff should, if this has not already been done, be transferred from the state to local and regional authorities.

32. As an important prerequisite for the development of an efficient permanent staff, the public image of administrative authorities should be enhanced. This is impossible without acceptable pay structures. In addition, politicians, the legislation, the government and local decision-makers should make it clear that positive economic and social development depends on an efficient public service, especially at local and regional levels.

33. The countries of Central and Eastern Europe should enact a law on the status of local and regional civil servants which should recognise their right to collective representation vis-a-vis the authorities employing them.

D. Intra-European co-operation

34. Major disparities, especially between Eastern and Western Europe, should be reduced through joint efforts. An important role in this connection should be played by the European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities.

35. Partnership between individual local and regional authorities will provide further scope for intensive co-operation. An important means of mutual assistance is the temporary secondment of specialist staff.

36. Exchange programmes should be clearly defined and practical in nature. The transfer of knowledge is, as a rule, insufficient, as experiences in Western Europe cannot be transposed directly to the situation in Eastern Europe. In order to come up with adequate training strategies for Central and Eastern European countries, training experts and organisations should bear in mind the specific features of the administrative systems in those countries, on the one hand, and, on the other hand, the reforms taking place. In these countries, training is a key element of change.

37. In addition, prototypes adapted to individual countries can be devised, by way of co-operation, to simplify the development of a country's own solution (e.g. model procedures for types of certain decision-making, business-distribution models and organisational charts for city administrations).

38. Other important instruments of co-operation are collaborative workshops in which administration experts from various countries develop solutions suited to given situations.

39. Furthermore, periods of practical training abroad are important, provided they are properly prepared, supervised and followed up.

31. Les vacances de poste devraient être publiées. La discrimination et les recommandations ne doivent plus jouer, autant que possible, aucun rôle dans la procédure de sélection. La responsabilité en matière de recrutement du personnel doit passer, dans la mesure où cela n'a pas encore été fait, de l'Etat aux collectivités territoriales.

32. Une condition importante pour susciter les candidatures de personnes qualifiées est d'améliorer l'image du service public dans la population. Cela n'est pas possible en l'absence de structures de rémunération acceptables. A côté de cela, les hommes politiques, les législateurs, le gouvernement et les décideurs locaux doivent bien faire comprendre qu'un développement économique et socio-politique positif présuppose un service public compétent, notamment aussi au niveau local et au niveau régional.

33. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, il conviendrait de mettre en place un statut de la fonction publique territoriale, y compris la représentation du personnel auprès des collectivités territoriales.

D. Coopération intra-européenne

34. Il faut réduire les grandes disparités, essentiellement entre l'Europe orientale et l'Europe occidentale, par des efforts communs. Un rôle important revient dans ce contexte au Réseau européen des institutions de formation du personnel des collectivités locales et régionales.

35. Les partenariats entre diverses collectivités territoriales offrent une autre voie pour une coopération étroite. Un instrument important de l'entraide réside dans le détachement temporaire de spécialistes.

36. Les programmes d'échange doivent être clairement définis et poursuivre des objectifs pratiques. Le transfert de connaissances ne suffit généralement pas à lui seul, car les expériences occidentales ne sont pas immédiatement transposables aux situations à l'Est. Les organismes et experts de formation chargés d'assister les pays d'Europe centrale et orientale doivent prendre en compte d'une part la réalité administrative de ces pays, et d'autre part les objectifs de réforme poursuivis afin de trouver les stratégies de formation capables de réaliser ces objectifs. Dans ces pays, la formation est un instrument central du changement.

37. En outre, des prototypes adaptés au pays, qui simplifient la mise en place de solutions propres, peuvent être élaborés par voie de coopération (par exemple, modèles d'exécution pour des procédures décisionnelles déterminées, plans de répartition des fonctions et organigrammes types pour les villes).

38. Autre instrument de coopération important: les ateliers de coopération intensive, dans lesquels des experts administratifs de plusieurs pays élaborent des solutions adaptées à la situation.

39. Egalement importants sont des stages pratiques à l'étranger, qui doivent néanmoins être bien préparés, suivis et exploités.