

SIGMA

T G P

Tribune de la Gestion Publique

Bulletin bimestriel pour les praticiens de l'administration publique des pays d'Europe centrale et orientale

La Roumanie livre bataille contre la corruption

La mise en place d'un Corps de cadres supérieurs

La Slovénie établit des contrôles sur les décisions de l'Administration

La contribution canadienne à une bonne gouvernance

Pourquoi se doter d'un corps spécial de hauts fonctionnaires?

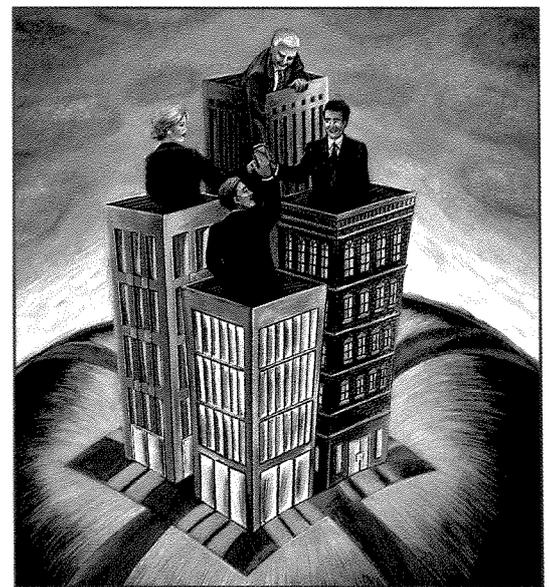
par Anke Freibert

Il est complexe, au niveau national, d'élaborer des politiques. Et cette complexité ne fait que croître. Il est de fait que les programmes du gouvernement ne se cantonnent pas à un seul domaine d'action. La coordination devient ainsi un élément primordial, tant au niveau national qu'au niveau international, pour assurer une gouvernance cohérente et exhaustive. Une telle situation requiert un nouveau type d'administrateur public.

Le besoin se fait sentir de pouvoir disposer d'administrateurs qui veuillent et puissent à la fois assister les hommes politiques dans leur tâche d'adoption des orientations politiques et gérer de manière efficace les organismes qui sont chargés de la mise en oeuvre de ces orientations du gouvernement. Les cadres supérieurs doivent être en mesure d'évaluer l'impact des politiques du gouvernement de manière globale, et non seulement à l'aune de leur propre service. Les ministres doivent pouvoir compter sur des cadres supérieurs impartiaux, compétents, souples et mobiles et qui ne se limitent pas à exécuter des tâches procédurières, mais qui sont capables de suggérer à leur ministre des solutions de rechange en ayant appréhendé leurs effets éventuels, lorsqu'il leur est demandé de mettre en oeuvre des objectifs du gouvernement. Ce sont les mêmes hauts fonctionnaires auxquels il est demandé d'améliorer l'efficacité et la capacité de réaction de l'administration publique dans ses tâches d'exécution. On requiert des managers pour le secteur public.

Un recrutement centralisé et le développement de carrières

Certains pays Membres de l'OCDE -- c'est le cas de la France -- se sont depuis longtemps dotés d'un corps de hauts fonctionnaires ou de "cadres supérieurs". En d'autres pays, on envisage ou on met en place actuellement une haute fonction publique du type similaire. La création d'un tel corps de hauts responsables soulève des questions clés: celles du recrutement centralisé et du développement de carrières, mais également celle de la formation spécifique requise. L'idée-force qui sous-tend une telle approche est que ces fonctionnaires recevront des affectations dans différents ministères où ils faciliteront la mise en place d'une approche globale de la politique gouvernementale et constitueront un vivier de fonctionnaires hautement qualifiés dans lequel pourront être puisés les meilleurs profils pour remplir les postes vacants.



The Image Bank/Parade Hamilton

D'ordinaire, ce corps de hauts fonctionnaires est composé de personnels de carrière, qui sont affectés à des postes-clé bien précis. Tous les pays qui disposent d'un corps de hauts fonctionnaires prévoient cependant l'éventualité de recrutements directs, extérieurs à la fonction publique, pour remplir certains postes. Un tel recrutement externe demeure, néanmoins, l'exception.

L'expérience acquise dans les pays d'Europe centrale et orientale

Certains traits caractéristiques de l'ère communiste ont la vie dure en Europe centrale et orientale. C'est le cas de la compartimentation et de la politisation des institutions publiques. Des ministères, souvent forts au regard du centre de gouvernement, ne collaborent pas toujours harmonieusement. Parallèlement, des influences politiques puissantes s'exercent sur les plus hauts postes de l'administration et entraînent une grande instabilité parmi les hauts responsables. Ces traits particuliers entravent l'élaboration, et la coordination, des politiques dans un environnement stable.

Plusieurs gouvernements d'Europe centrale et orientale ont entrepris d'explorer la possibilité de créer un Corps de cadres supérieurs (CCS) pour améliorer la qualité et l'efficacité de leur processus de décision et de leur gestion des ressources humaines.

Suite à la p.3 ➤

Dossier

L'Allemagne se dote d'une administration allégée

Vol. III - N° 2
1997

Phare



TGP est publié six fois par an par SIGMA, Programme de soutien à l'amélioration des institutions publiques et de la gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas les opinions officielles de la Commission européenne ni des pays Membres de l'OCDE ou des pays d'Europe centrale et orientale prenant part au programme. Les propositions de texte sont les bienvenues. Les suggestions d'articles, les textes humoristiques et les lettres à la rédaction sont à envoyer à l'adresse ci-dessous. Les rédacteurs se réservent le droit de modifier les textes dans un souci de style, de grammaire et d'espace en se référant entre autres aux *Conseils de style* et au *Livre vert* de l'OCDE.



Directeur du Service de la Gestion publique de l'OCDE
Derry Ormond

Directeur du programme SIGMA
Bob Bonwitt

Rédacteur en chef
Bart W. Édes

Rédactrice-adjointe
Belinda Hopkinson

Coordination technique
Françoise Locci

Conception
O.R.S.N Studio, Paris, France

Impression
A&M Conseil, Bron, France

Illustration (pages 4 et 8)
László Quitt

Tribune de la Gestion publique
SIGMA-OCDE, Services d'information
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tél : (33.1) 45.24.79.00 - 45.24.13.76
Fax : (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
web site: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
ISSN Number : 1024-7424
Copyright OCDE, 1997

Les demandes d'autorisation, de reproduction ou de traduction de tout ou partie des documents doivent être adressées au Directeur de la publication, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Tribune de la Gestion Publique est imprimée sur papier recyclable.

TGP a récemment sollicité votre opinion sur le contenu et la présentation du bulletin. Une centaine de lecteurs ont répondu à cette enquête et proposent des commentaires variés. La majeure partie des auteurs des réponses trouvait les informations proposées par TGP utiles comme "fonds de tableau"; ils estiment les articles variés et utiles. La plupart d'entre vous souhaite des textes plus longs et approfondis, mais certains préféreraient trouver des informations plus courtes. De manière plus spécifique, certains lecteurs nous demandent des articles sur les processus et les stratégies de prise de décision gouvernementale; sur la mise au point de politiques en association avec le public et le mouvement associatif; sur la déréglementation du secteur public; et enfin des études de cas relatifs à la réforme administrative. D'une voix forte et claire, on demande des articles pratiques, de préférence à des études théoriques. Notre intention est de donner suite à ces requêtes et nous vous saurons toujours gré de vos réactions à ce que vous lirez sur ces pages.

Comme le fait entendre l'article de couverture, ce deuxième numéro de 1997 centre son attention sur la création d'un corps de cadres supérieurs de l'administration publique. Ce sujet sera abordé avec des contributions de Budapest, de Varsovie et de La Haye. Emanuel Metz du Ministère allemand de l'intérieur présente, dans le "Point de mire de la Tribune" des commentaires sur une conférence d'un intérêt majeur, consacré à l'avenir de l'Etat allemand. On trouvera dans ces colonnes l'analyse d'un ouvrage consacré à aux expériences comparées des réformes administratives des pays de l'Ouest. Le Ministre roumain de la justice, Valeriu Stoica, décrit l'approche adoptée par son gouvernement pour éliminer de l'administration publique le virus de la corruption, et Slobodan Dujic décrit les mécanismes mis en place pour contrôler la légalité des processus de prise de décision administrative en Slovénie.

Belinda Hopkinson - Rédactrice-adjointe

TABLE DES MATIERES

• <i>Prendre les rênes en mains</i> La Roumanie livre bataille contre la corruption	3
• <i>La gestion des deniers de l'Etat</i> La préparation d'un cours de "formation des formateurs" sur la passation des marchés publics	4
• <i>Ressources humaines</i> La création d'un corps de hauts fonctionnaires aux Pays-Bas	5
• <i>Contrôle de l'administration</i> Les procédures de contrôle en matière de prise de décision administrative en Slovénie	6
• <i>La gestion publique dans les pays de l'OCDE</i> La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public	7
• <i>Dans le point de mire de la Tribune</i> L'allègement de l'Etat : les efforts de l'Allemagne pour se doter d'une administration efficace et novatrice	8
• <i>Aux avant-postes de la réforme</i> La Hongrie va de l'avant dans la création d'une haute fonction publique La nouvelle loi sur la fonction publique en Pologne : dispositions relatives aux cadres supérieurs	10 11
• <i>En bref</i> L'administration publique dans la presse	12
• <i>Dernière heure</i> Les leçons de l'expérience en matière de réforme administrative En encadré : Un résumé des articles et publications récents	13
• <i>Le carnet du reporter</i> Les médias commentent le projet roumain de Loi sur la fonction publique	14
• <i>Le coin des donateurs</i> Le Canada aide les administrateurs publics à adopter de nouvelles stratégies	15
• <i>Agenda</i>	16

La Roumanie livre bataille contre la corruption

par Valeriu Stoica

La réorganisation de la société et de l'économie roumaine, dans le contexte d'une économie de marché, ne s'est pas faite sans difficulté. L'augmentation alarmante des infractions au droit, et l'extension de la corruption en sont l'illustration. La corruption touche depuis le secteur bancaire jusqu'aux services de police. Elle touche les fonctionnaires de l'administration publique à tous les niveaux, n'épargnant ni les cadres supérieurs ni ceux qui exercent des attributions de contrôle ou ceux qui ont pour charge de défendre leurs concitoyens. La corruption est tellement répandue parmi les fonctionnaires de l'Etat qu'elle n'épargne pas le ministère public. Cet état de fait porte atteinte, vis-à-vis des citoyens, à la crédibilité de la fonction publique et mine les institutions de l'Etat de droit.

Le programme de gouvernement du Premier Ministre, V. Ciorbea, réagit avec détermination devant ce fléau. Dans les orientations générales jusqu'en l'an 2000 que propose ce programme, la prévention et la répression de la corruption sont retenues comme un objectif stratégique de la justice et de l'ordre public. Ce Programme requiert l'adoption, suivie de la mise en oeuvre par le gouvernement, d'une série de mesures:

- Le strict respect du principe constitutionnel suivant lequel personne n'est au-dessus de la loi. Cela impliquera, notamment, même le recours à la levée de l'immunité parlementaire de députés ou de sénateurs, comme le prévoit la Constitution, chaque fois que des motifs suffisamment fondés le justifieront.
- L'adoption d'une loi sur la responsabilité ministérielle.
- La création parmi les organismes répondant directement au Premier ministre, d'un département spécifiquement mandaté pour lutter contre la corruption.
- La mise en place d'instances administratives destinées à prévenir la corruption tout particulièrement dans les organes chargées de l'administration de la justice -- sans omettre le ministère public -- et dans le Ministère de l'intérieur.
- La création d'un institut dont le mandat sera d'enquêter sur le phénomène de la corruption, d'en identifier les causes et de proposer des actions de prévention et de répression.
- Une collaboration étroite avec l' "Avocat du

peuple", dès l'entrée en vigueur de la loi sur cette institution, dans le but de répondre sans retard et avec efficacité à toutes les plaintes fondées sur la corruption.

- Une coopération avec les institutions qui, dans les démocraties occidentales, ont pour mission de lutter contre la corruption.

Un nouveau conseil, pour une action à l'échelle du pays

Un Conseil national d'action contre la corruption et le crime organisé a été créé à l'initiative du Président de la République. Cet organisme dispose de correspondants dans toutes les régions, dans les instances du ministère public et celles de la police. Il a été doté de moyens de collaboration et de contrôle spécialement adaptés au Ministère de la justice et à d'autres administrations publiques. Une grande publicité a été donnée à ses résultats grâce à la presse écrite et télévisée.

Un projet de loi sur la prévention et la répression de la corruption

Les peines ont été rendues plus sévères pour les coupables de corruption active ou passive, de trafic d'influence, de profits non-dus et de complicité de corruption. Le projet de loi pour la prévention et la répression de la corruption est conçu pour avoir le maximum d'efficacité. Les chances de succès de ces nouvelles mesures sont encore accrues par la collaboration avec le Conseil suprême de défense de la Roumanie, et l'ensemble des moyens d'information. Des affaires ont fait scandale et des noms bien connus dans le pays ont été ternis par des condamnations pour corruption. La coopération transfrontalière, toujours plus systématique, des autorités qui luttent contre la corruption donne des résultats réels et frappe dans les rangs des coupables.

La rencontre, tenue à Bucarest en mars 1997, des membres du Comité exécutif de l'Association internationale des procureurs, a pris la tournure d'un conseil de guerre mondial au cours duquel des solutions ont été cherchées pour perfectionner les moyens mis à la disposition de la justice.

Ces échanges, en sus de la découverte de quelques cas importants de corruption, due à la coopération avec les institutions

internationales spécialisées, font clairement apparaître qu'il sera à présent possible d'intensifier la lutte contre la corruption dans le secteur public comme dans le secteur privé, avec le soutien international. ♦

Valeriu Stoica est le Ministre de la justice de la Roumanie. Il peut être contacté à Bucarest au tél.: (40.1)614.44.00; fax: (40.1)323.61.79.

➤ suite de la p.1

Comme l'écrivait le Professeur Jacques Ziller, Directeur des recherches à l'Institut français international d'administration publique, un CCS "est un système structuré et reconnu de gestion du personnel pour les postes non-politiques les plus élevés de l'administration (...). Il s'agit d'une fonction publique de carrière, apte à fournir des cadres formés et expérimentés pour être nommés à ces postes. Le corps est géré de manière centrale par des institutions et des procédures appropriées afin de garantir la stabilité et le professionnalisme du groupe central des cadres supérieurs..." (Voir *Un Corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*, Documents SIGMA: No. 1, 1996).

Les gouvernements polonais et hongrois sont au nombre de ceux qui prennent des dispositions légales et opératoires pour la formation d'un cadre de hauts fonctionnaires. La présente parution de *TGP* enquête sur ces cas, comme elle fait aussi sur le Corps de cadres supérieurs de la haute fonction publique aux Pays-Bas. Elle présente aussi les conclusions d'une étude de PUMA sur les systèmes de rémunération liés à la performance pour les cadres du secteur public.

Une des raisons présidant à la création d'un corps de cadres supérieurs pour le service public réside dans la lutte contre la corruption. L'approche adoptée en Roumanie pour la lutte contre la corruption, de même que le projet de loi adopté dans ce pays pour la fonction publique sont présentés sur les pages 3 et 14 de ce numéro. ♦

Anke Freibert est Conseiller pour la Réforme de l'administration et les stratégies nationales à SIGMA. Elle peut être contactée à Paris au tél.: (33.1) 45.24.13.99; fax: (33.1) 45.24.13.00; e-mail: anke.freibert@oecd.org.

La préparation d'un cours de "formation des formateurs" sur la passation des marchés publics

par Richard Allen

Le Centre international de formation de l'Organisation internationale du travail à Turin (CIF-OIT/Turin) a accueilli, en mai 1994, une réunion de spécialistes de la passation des marchés publics de la Commission européenne (DG XV), de la Banque mondiale, de la BERD et de SIGMA. L'objectif était de comparer les analyses des besoins de formation susceptibles de naître dans les pays d'Europe centrale et orientale en matière de gestion des marchés publics, et d'adopter une approche commune pour y répondre. En décembre 1996, SIGMA et le CIF-OIT/Turin ont publié un Manuel sur la passation des marchés publics à l'intention de l'Europe centrale et orientale. Des travaux sont actuellement en cours pour élaborer un cours de "formation des formateurs" dans ce domaine.

Cette publication du *Public Procurement Manual for Central and Eastern Europe* a achevé la "Phase I" du programme de travail conjoint de SIGMA et du CIF-OIT/Turin. Des exemplaires de ce Manuel ont été distribués aux gouvernements de tous les pays d'Europe centrale et orientale. Le Manuel sert un double objectif. Il veut d'abord être un guide utile aux praticiens, et il peut l'être surtout lorsqu'il est complété par la législation nationale, les règlements d'application du pays utilisateur et d'autres éléments, et qu'il est traduit dans la langue de l'utilisateur. Mais il veut également servir de pierre angulaire à l'élaboration d'un cours modulaire de "formation des formateurs" dans une deuxième phase du programme.

Le prolongement du travail effectué par SIGMA dans une "Phase II" a reçu un appui résolu au cours de l'atelier organisé à Turin en juin 1996. Au cours de cette réunion, les responsables de la passation des marchés publics ont convenu que la formation était un point de passage obligé pour l'élaboration d'une réglementation et de procédures sur la passation des marchés publics qui soient conformes aux standards internationaux de bonne pratique, et leur permettent de tenir des positions compétitives sur les marchés mondiaux.

Les objectifs du projet de "formation des formateurs"

La "Phase II" se propose de mettre, en Europe centrale et orientale, à la disposition des professionnels de la passation des marchés de l'Etat, au niveau national, un lot de textes de formation fondés sur le Manuel, mais qui compléteront cet ensemble d'informations par des exemples tirés de la pratique réelle, des études de cas et des objectifs



Illustration Lucio Quatt

de travail pour des personnes isolées et des groupes de travail.

Le cours de "formation des formateurs" se fixera comme objectif le transfert d'informations sur les techniques de passation des marchés publics considérées comme étant de la "meilleure pratique" dans le contexte de la réglementation, des standards et des procédures de l'UE. Ces textes pédagogiques seront conçus de manière à être utiles non seulement aux praticiens du secteur public, mais également aux fournisseurs du secteur privé.

Le cours de "formation des formateurs" comprendra différents modules sur des questions telles que:

- les principes de base de la passation des marchés publics et la mise en place d'une structure institutionnelle;
- la gestion du processus de passation des marchés publics;
- l'administration des contrats de biens, de travaux, de services et de technologies de l'information;
- les procédures accélérées et de "petits achats";
- la passation des marchés publics informatisée; et
- les systèmes de contrainte légale et de contrôle.

Le calendrier de mise en oeuvre

La préparation des textes pédagogiques sera réalisée par le CIF-OIT/Turin, sous la direction de SIGMA, et elle devrait s'achever à la fin de l'année 1997. Un petit groupe "de référence" a été constitué, sous la présidence de SIGMA, pour surveiller la progression de ces travaux. Ce groupe

comprend des représentants de la Commission (DG XV, Phare et TAIEX), du CIF-OIT/Turin et de quatre pays: l'Albanie, la Hongrie, la Lettonie et la Pologne. D'autres pays seront consultés au fur et à mesure de la progression des travaux. Les pays représentés dans le groupe ont donné leur accord pour travailler avec SIGMA au développement de stratégies nationales de formation à la passation des marchés publics, dans lesquelles le cours de formation des formateurs constituerait une étape initiale.

Une fois les modules de formation mis au point, il est envisagé de confier au CIF-OIT/Turin le soin de conduire les ateliers de formation des formateurs à Turin avec le double objectif de valider les textes pédagogiques et de donner une formation initiale à de petits groupes de formateurs de chaque pays participant au programme.

A l'issue de ces ateliers, les pays-clients souhaiteront sans doute faire traduire les textes pédagogiques correspondant aux modules de formation dans leur propre langue, puis adapter ces textes à leurs propres contextes et exigences. Le CIF-OIT/Turin se mettra à la disposition des pays qui lui en feraient la demande pour organiser d'autres ateliers de formation. Par ailleurs, SIGMA continue, sur une base bilatérale, à offrir son assistance aux pays d'Europe centrale et orientale dans des domaines tels que: la législation et les règlements en matière de passation des marchés de l'Etat, l'organisation de bureaux centraux de passation des marchés, et l'élaboration de stratégies de formation. ♦

Richard Allen est Conseiller senior à SIGMA pour le secteur de Gestion des dépenses publiques. Il peut être joint à Paris au tél.: (33.1) 45.24.13.01; fax: (33.1) 45.24.13.00; e-mail: richard.allen@oe.cd.org.

La création d'un corps de hauts fonctionnaires aux Pays-Bas



Photo prise à titre courtois

Dr Benita Plesch

Dr Benita Plesch est responsable d'une réforme cruciale pour la fonction publique aux Pays-Bas. Elle est Directeur général, responsable du Bureau pour la création d'un corps de cadres supérieurs (CCS) pour la fonction publique sous l'autorité du Ministre hollandais de l'intérieur. Madame Plesch est également Présidente du Comité de la Gestion publique à l'OCDE. La création d'un corps de cadres supérieurs au Pays-Bas vise à accroître la mobilité, la coopération et la professionnalisme des administrateurs. Ce CCS peut être défini comme "une catégorie de hauts fonctionnaires responsables de la qualité, de la compétence et de l'intégrité de l'administration publique, au service du gouvernement." TGP a demandé au Dr Plesch de présenter les travaux effectués par son bureau dans le but de renforcer les catégories supérieures de la fonction publique.

TGP: Pourquoi les Pays-Bas ont-ils décidé de se doter d'un corps particulier de cadres supérieurs?

La création d'un corps de cadres supérieurs a été au centre des débats politiques depuis plus de vingt ans. On y voit entre autres une solution aux difficultés complexes de coordination, singulièrement avec des gouvernements de coalition. L'objet des travaux du gouvernement déborde de plus en plus les frontières et il en résulte un besoin croissant de coordination interne. La nouvelle coalition gouvernementale a estimé que cette idée était à présent opératoire. Dans son état actuel, le projet de développement d'une

haute fonction publique porte sur trois cents cadres supérieurs de la fonction publique.

L'idée directrice est d'investir sérieusement dans leurs capacités professionnelles, de gestion et de meneurs d'hommes; elle est également de favoriser leur mobilité au sein d'un ministère, et d'un ministère à l'autre, ce qui implique une préparation psychologique à la mobilité. Dans ce contexte, il faudra donner la possibilité de tisser des réseaux, d'effectuer des voyages d'études et de participer à des groupes de travail. Les cadres qui prennent au sérieux leur propre développement professionnel sauront mieux se faire les avocats du développement professionnel de leurs jeunes collègues. L'objectif ultime est de renforcer la compétence professionnelle et l'intégrité de la fonction publique et de garantir une préparation et une mise en oeuvre efficace de la politique du gouvernement au travers d'un investissement dans les personnes, leur mobilité et leur qualité.

TGP: Comment ce corps de cadres supérieurs est-il mis en place?

Le CCS néerlandais est officiellement né le 1 janvier 1995. Il est constitué de tous les fonctionnaires de grade 17 et au dessus, qui collaborent aux services non-spécialisés du gouvernement central. J'ai été nommée le 1 juillet 1995 et le bureau pour la création d'un corps de cadres supérieurs de la fonction publique a commencé ses activités en septembre 1995. Il s'agit d'un nouveau départ pour le service public des Pays-Bas. Les bases ont été jetées sous forme de statuts juridiques et de procédures. Pas à pas, le bureau pour le CCS adopte de nouveaux éléments pour le développement des cadres dans le but de renforcer le service public. Le premier pas concret, dans ce sens, a consisté dans la mise en place du "système Intertop", une base de données informatisée contenant des renseignements précis sur la carrière des cadres de la fonction publique, au service systématique de la politique de développement des cadres dans les différents ministères.

TGP: Vers quels pays la Hollande s'est-elle tournée pour chercher des idées susceptibles d'étayer son approche?

Nous nous sommes, en premier lieu, tournés vers les pays qui avaient une expérience ancienne en matière de haute fonction publique, tels que la Grande Bretagne ou la France. Nous avons repéré dans ces exemples les éléments positifs, pouvant servir à l'élaboration d'un système adapté à la culture néerlandaise, et à notre conception du développement des cadres. L'expérience de la Nouvelle Zélande nous a également intéressés, dans la mesure où c'est le pays qui a le plus récemment (depuis dix ans) mis en chantier son propre CCS. La culture néo-zélandaise a des traits communs avec celle des hollandais puisque nous avons par exemple une échelle hiérarchique plus courte que celle qui existe dans les systèmes britannique ou français. En revanche, le système hollandais n'a pas recours, pour mesurer le succès, à un examen de la performance en termes de production, mais cherche plutôt à favoriser un sens général de responsabilité de la part de la haute fonction publique.

TGP: Quel enseignement l'expérience néerlandaise offre-t-elle aux autres pays qui envisagent la création d'un CCS?

Tout d'abord, les pays qui envisagent de mettre sur pied un groupe de cadres supérieurs de la fonction publique doivent élaborer un système qui soit vraiment le leur. Chacun peut tirer profit de leçons, dans sa propre culture, mais ne doit pas copier un autre système. En deuxième lieu, l'implication personnelle des chefs de département (secrétaire-général ou secrétaire permanent) est essentielle. Ils doivent faire leur le système, participer à l'élaboration, et sentir qu'ils deviennent véritablement partie du processus. Enfin, la nomination autoritaire de candidats est incompatible avec la conception que nous avons d'un système de développement du management. Quoi qu'il en soit, il est, je crois, de bonne pratique de définir avec soin le problème qui se pose et de créer, alors, une unité qui se consacre uniquement à lui trouver une solution. ♦

Le Dr Benita Plesch peut être jointe à: Development of the Senior Public Service, Ministry of the Interior, P.O. Box 20011, 2500 EA Den Haag, Pays-Bas. Tél.: (31.70) 302.73.38; fax.: (31.70) 302.68.68. Les demandes de communication de copies du Action Plan for the Development of the Senior Public Service in the Netherlands peuvent être adressées à l'adresse ci-dessus.

Les procédures de contrôle en matière de prise de décision administrative en Slovénie

par Slobodan Dujic

La légalité des décisions administratives, qui affecte bien souvent des aspects importants de la vie des citoyens doit être contrôlée par différents procédés. Cet article présente brièvement les principaux contrôles internes et externes relatifs au processus de décision administrative dans la législation slovène.

Le contrôle externe de la légalité des décisions administratives est assuré en Slovénie par: a) l'examen des tribunaux; b) le contrôle de l'Ombudsman; et c) le principe de la communication au public des actions de l'administration. Les contrôles internes sont exercés par: a) l'autorité administrative supérieure; b) le pouvoir de l'organisme administratif nominalement responsable des décisions prises; c) la compétence de contrôle exercée par les organismes administratifs sur les décisions prises par les administrations locales décentralisées; et d) les inspections.

Les mécanismes de contrôle externes

L'examen de la procédure de décision administrative par les tribunaux signifie qu'une cour -- saisie par une partie -- se prononce sur la légalité d'une décision administrative. Ce type d'examen, qui sera bientôt effectué par les tribunaux administratifs, peut aboutir à l'annulation de l'acte administratif illégal ou à sa substitution par le jugement du tribunal administratif. Il s'agit là d'un contrôle de la légalité et non de l'opportunité de la décision administrative.

Le travail de l'Ombudsman, en tant que "gardien des droits du citoyen" est déterminé par la Constitution et par la loi. L'Ombudsman ne peut influencer la procédure législative que dans des cas exceptionnels, tels que le constat de délais injustifiés ou en cas d'abus de pouvoir manifeste". Ce moyen de contrôle n'a qu'une influence indirecte, puisque le "gardien" ne détient aucun pouvoir de contrainte

directe sur les actes d'un organisme administratif.

Le principe de la publicité des actes de l'administration a une influence indirecte sur le processus de décision administrative. Mais il est difficile de mesurer la portée de ce moyen de contrôle de la qualité -- autant que de la légalité -- du fonctionnement de l'administration publique.



Les mécanismes de contrôle interne

Par sa nature même, le contrôle exercé par une autorité hiérarchique supérieure représente une procédure formelle et interne. Un organisme administratif de supervision (une autorité supérieure) exerce directement un pouvoir de contrôle sur l'organisme administratif de première instance. Il dispose, pour ce faire, de pouvoirs très étendus. Il peut annuler, invalider ou même modifier l'acte administratif de l'organisme de première instance. Une autorité hiérarchique supérieure peut vérifier non seulement la légalité et la nature professionnelle de la performance, mais également l'opportunité de la décision administrative de l'organisme de première instance. Cette compétence porte également sur l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires (ou, selon le texte de la loi "le processus de décision correspondant à un jugement exercé librement").

Le pouvoir du responsable de l'organisme administratif de prendre

des décisions correspond à un contrôle direct et interne. Ce responsable peut modifier le contenu d'une décision administrative mise en cause puisque, de par la loi, l'organisme doit veiller à la légalité de ses propres activités.

Lorsqu'ils prennent des décisions relatives aux droits, aux obligations et aux avantages légaux des sujets de droit, dans les sphères dites "transférées" de leurs compétences, les organismes administratifs locaux décentralisés doivent agir en conformité avec la Loi sur les procédures générales. Cela signifie que les organismes administratifs décentralisés agissent par délégation des organismes centraux. L'organisme administratif central exerce un contrôle, au titre de son autorité de tutelle, sur les décisions administratives des administrations décentralisées.

Les contrôles exercés par l'intermédiaire des inspections constituent une supervision directe de la légalité du fonctionnement des organismes de l'Etat, d'autres organes et organisations publiques, mais aussi des organisations privées et des individus qui exercent certaines fonctions dans le domaine financier. La législation slovène précise qu'une inspection peut être créée pour contrôler l'exécution de la loi, du règlement et d'actes de la compétence des ministères.

Le développement qualitatif et quantitatif des procédures de contrôle reflète la démocratisation de l'Etat slovène. La loi fixe ainsi des limites strictes aux conditions d'exercice des pouvoirs, de même que sur les pouvoirs discrétionnaires des organismes publics. ♦

Slobodan Dujic travaille au Bureau des statistiques de la République slovène. Il peut être joint au tél.: (386.61) 125.53.22; fax: (386.61) 21.69.32. Cet article est un résumé d'une contribution plus complète publiée dans Javna uprava, Vol. 32, No. 4, 1966, pages 457-479.

La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public

par Robert Wood

L'OCDE a publié un document hors série No. 15 du Service de la Gestion Publique (PUMA) sous le titre: La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public: une évaluation de ses effets. Cette étude présente les conclusions d'une étude sur des cadres, dont l'objet était la rémunération des performances. L'étude a été menée dans onze organismes du secteur public, dans cinq pays de l'OCDE (l'Australie, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis). Ces conclusions font apparaître que les procédés utilisés pour mesurer les performances sont essentiels pour assurer le succès des systèmes de rémunération liée à la performance (RLP). Elles montrent aussi les approches efficaces et celles qui le sont moins. L'étude, qui a été conduite par le Professeur Robert Wood, de l'Australian Graduate School of Management (Ecole supérieure de gestion de l'Australie), Université de New South Wales, à la demande de PUMA, peut présenter un intérêt pour les pays d'Europe centrale et orientale, dans la mesure où elle étudie les avantages et les inconvénients de ces systèmes.

Le principe d'établir une corrélation entre la rémunération et la performance, singulièrement dans le cas des cadres, a gagné du terrain dans plusieurs pays membres de l'OCDE et a trouvé sa place dans les programmes de réforme du secteur public. Ces systèmes de rémunération liée à la performance sont souvent considérés par les hommes politiques mais également par beaucoup de cadres du service public comme un corollaire d'un souci constant d'une plus grande efficacité, d'objectifs mieux définis et d'une meilleure transparence. Mais, en bien des cas, ces systèmes ont révélé qu'ils passaient à côté d'exigences-clé pour la motivation, qui conditionnaient l'efficacité de la rétribution des performances. En outre, cette étude ne fait pas apparaître que les systèmes de RLP aient renforcé les liens entre les objectifs associés à un poste de travail et les objectifs organisationnels.

Ce rapport fait suite à une étude précédente publiée en 1993 sur les systèmes de RLP du secteur public dans

un échantillon de pays de l'OCDE (*Les traitements du privé pour le public : rémunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*, OCDE, 1993). La période prise en compte pour la majorité des systèmes étudiés dans le dernier rapport était de cinq ans, allant jusqu'à la fin de 1994. L'enquête était conçue pour contrôler l'efficacité des systèmes de RLP. Elle s'attachait, en particulier, à vérifier si des difficultés rencontrées pour effectuer des mesures quantifiables, souvent associées au travail du secteur public, pouvaient être surmontées par la mise au point de procédés d'appréciation subjectifs, et si les avantages accordés --généralement des augmentations de salaires liés au mérite et parfois des gratifications -- ont un rôle de motivation suffisant pour inciter les cadres du secteur public à accroître leurs efforts.

Une forte majorité parmi les cadres sollicités par l'enquête ont répondu qu'ils n'attachent pas à la rétribution des performances une valeur comparable à celle qu'ils attachent à d'autres caractéristiques de leur travail, telles que l'offre d'emplois intéressants, un sentiment de réussite, la reconnaissance acquise pour des résultats obtenus, et le respect associé à un traitement équitable de la part des collègues de travail. Dans ces conditions, la question se pose réellement de savoir comment la conception des systèmes de rémunération peut renforcer la motivation des cadres.

Si l'enquête n'a trouvé aucune preuve de favoritisme dans la répartition des primes, un cadre sur trois seulement estimait que les gratifications étaient distribuées de manière juste et équitable dans leur organisme. Mais il reste qu'une majorité de cadres estimaient qu'il existait un lien clair entre leur propre performance et leurs primes au titre du RLP et que les objectifs qui leur étaient fixés étaient une source de motivation. Inversement, les résultats positifs de ces pressions sur leur motivation étaient compromis par un manque de compréhension -- chez beaucoup de cadres -- concernant les étalons utilisés pour l'attribution des primes de RRP, mais également par

l'opinion générale que les gratifications offertes étaient insuffisantes pour susciter une motivation.

Les conclusions principales de l'enquête ont conduit PUMA à proposer les recommandations suivantes:

- Il faut repenser les systèmes existants qui se fondent uniquement sur une évaluation simple (subjective) des performances pour leur incorporer de mesures plus spécifiques et vérifiables d'évaluation des performances, telles que l'indication d'objectifs de performance spécifiques ou des mesures quantitatives.
- Lorsque les résultats essentiels du travail individuel ne peuvent être saisis dans des objectifs vérifiables ou des mesures quantitatives valables, les systèmes individuels de rémunération liée à la performance doivent être abandonnés ou ne doivent pas être adoptés.
- L'impact des systèmes existants sur les motivations des cadres du secteur public qui y sont soumis et leur correspondance avec les caractéristiques de travail préférées de ces cadres doivent être évalués.
- Il faut envisager sérieusement de remplacer les systèmes individuels de rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public par des systèmes récompensant les bonnes performances de l'équipe ou de l'organisation, ou par des récompenses non-matérielles.

Enfin, les résultats de l'enquête laissent à penser qu'il y a lieu d'effectuer de nouvelles recherches pour établir plus clairement les facteurs qui incitent les cadres du secteur public à améliorer leurs performances. ♦

Robert Wood est professeur au Graduate School of Management, University of New South Wales, Australie. Pour commander cette publication ou d'autres études hors série de PUMA, veuillez contacter Publications OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél.: (33.1) 45.24.82.00; fax: (33.1) 49.10.42.76; e-mail: compte.pubsinq@oecd.org. Pour plus d'information sur la rémunération liée à la performance, contacter Maria Maguire, Administrateur principal pour la Gestion des ressources humaines et l'éthique, PUMA. Elle peut être jointe par fax au numéro (33.1)45.24.17.06; e-mail: maria.maguire@oecd.org.

L'allègement de l'Etat : les efforts de l'Allemagne pour se doter d'

par Emanuel Metz

L'accroissement de la concurrence internationale, qui touche non seulement les emplois, mais les investissements et les technologies, oblige l'Etat à l'efficacité. Dans ce contexte de concurrence, l'Allemagne est déterminée à redoubler d'efforts. Les dispositions qui ont été prises, dans ce contexte, pour alléger l'Etat allemand illustrent bien cette volonté. Les pays d'Europe centrale et orientale pourront trouver quelque intérêt dans ce programme. L'expérience acquise pourrait notamment être exploitée dans le contexte du programme TRANSFORM d'aide bilatérale qui a pour vocation de répondre aux besoins des pays bénéficiaires en tenant compte à la fois des structures existantes et des réformes envisagées.

«Les thèmes-clé... étaient: l'amélioration de l'efficacité de l'administration... la réduction de la surcharge des tribunaux, une gestion moderne des ressources humaines et le rôle... des technologies de l'information dans le travail de l'administration.»

L'une des principales missions de la politique intérieure de la République fédérale d'Allemagne est d'alléger l'Etat et de réduire la bureaucratie, selon les termes de l'accord de coalition et du programme de gouvernement pour la législature en cours. L'action de l'Etat doit être limitée au strict nécessaire dans les domaines législatif et réglementaire, administratif et judiciaire. Concrètement, près de 600 projets de modernisation ont été lancés dans les domaines les plus divers de l'Etat fédéral: innovations dans la gestion budgétaire, dispositions de nature économique comme l'introduction de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion, gestion performante des ressources humaines, développement à grande échelle de l'utilisation des moyens informatiques, ou réorganisation complète, voire suppression de certaines administrations.

Un Conseil d'experts sur l'allègement de l'Etat

Un Conseil d'experts sur l'allègement de l'Etat définit l'ensemble dans lequel s'inscrivent ces mesures. Ce conseil, chargé d'accompagner et de compléter les initiatives du gouvernement fédéral, a été créé en septembre 1995 par décision du Conseil des ministres. Cette instance compte 18 membres, personnalités de premier plan du monde universitaire, des Länder, des communes, de l'économie, des syndicats, des partis politiques et du gouvernement fédéral. L'objectif du Conseil des experts sur l'allègement de l'Etat est, par des décisions concrètes et pragmatiques, de faire progresser cette volonté dans les secteurs les plus divers.

Depuis lors, d'importantes suggestions ont été formulées, dont certaines sont déjà mises en oeuvre. C'est ainsi que de premiers résultats des travaux du Conseil sur la décision de dresser une «liste de contrôle des critères des projets législatifs» ont été obtenus. Les exigences touchant la vérification de la nécessité de tout nouveau texte de loi ont ainsi été renforcées. Les règles relatives aux indications de coûts des projets de loi ont également été modifiées. Désormais, tous les coûts afférents aux budgets publics, y compris ceux des Länder et des communes, doivent être donnés, avec une répartition faisant apparaître les structures budgétaires, les coûts des mesures d'accompagnement et autres coûts pour l'économie. A l'initiative du Conseil des experts pour l'allègement de l'Etat, un projet entrepris en collaboration avec le Bade-Wurtemberg a été lancé pour élaborer un manuel destiné à faciliter le calcul des coûts induits par la réglementation.

Le Congrès qui s'est tenu les 19 et 20 février à Düsseldorf sur le thème «Allègement de l'Etat: pour une administration tournée vers l'avenir», a



Une administration efficace et novatrice

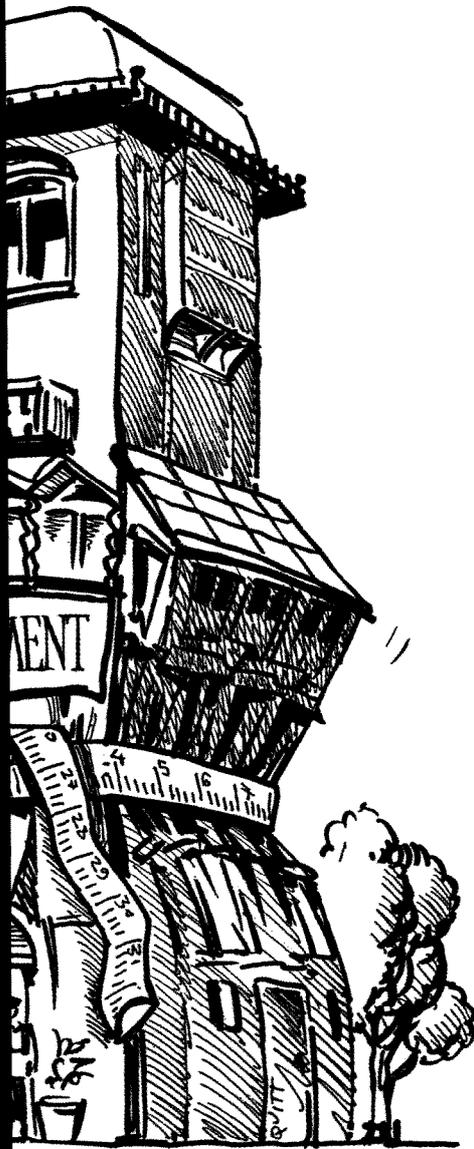


Illustration / Liselö Quitz

donné un aperçu des travaux du Conseil des experts sur l'allègement de l'Etat et sur les initiatives de modernisation prises par le gouvernement fédéral. Sous le patronage du Chancelier fédéral, Helmut Kohl, le thème de «l'allègement de l'Etat» a fait l'objet de débats approfondis. C'est ainsi que deux des principaux orateurs du Congrès, le ministre de la Chancellerie, M. Bohl et le Secrétaire-général de l'OCDE, M. Donald Johnston, ont présenté l'accroissement de l'efficacité de l'administration publique comme une condition première pour attirer les investissements dans le contexte de la concurrence internationale. M. Johnston a rappelé que les administrations nationales étaient conduites à redéfinir leur rôle dans le contexte de la mondialisation de l'économie. Toutes les interventions ont convenu que les réformes devaient tendre vers la croissance de l'économie dans un contexte de stabilité politique et sociale.

«A l'initiative du Conseil des experts pour l'allègement de l'Etat, un projet entrepris en collaboration avec le Bade-Wurtemberg a été lancé pour élaborer un manuel destiné à faciliter le calcul des coûts induits par la réglementation.»

Au delà des contributions faites aux sessions plénières, douze tables rondes, animées par des personnalités de premier plan du monde politique et de celui des affaires et de l'administration publique, ont été consacrées à des thèmes concrets relatifs à la modernisation de l'administration. Les thèmes-clé de ces débats étaient: l'amélioration de l'efficacité de l'administration, la contribution du Parlement à ce processus, les nouvelles approches à la réglementation, le contrôle exercé comme un instrument de gestion, les

lois pour des procédures accélérées d'autorisations administratives (par exemple pour l'obtention de permis de construire) et leur intérêt pour l'encouragement des investissements en Allemagne, la réduction de la surcharge des tribunaux, une gestion moderne des ressources humaines et le rôle des nouveaux média, en particulier dans le domaine des technologies de l'information, dans le travail de l'administration.

Une foire-exposition a été organisée parallèlement au Congrès. Des représentants du monde des affaires, des universités, des administrations locales et des Länder y ont présenté de nouvelles méthodes de modernisation de l'Etat. Les 4 000 visiteurs de la foire ont démontré l'importance accordée à la modernisation de l'administration publique à tous les niveaux: celui de l'Etat fédéral, celui des Länder et celui des municipalités. ♦

M. Emanuel Metz est expert au Conseil sur l'allègement de l'Etat, au Ministère de l'intérieur du gouvernement fédéral. Il peut être contacté à Bonn au tél.:(49.228) 681.55.46; fax: (49.228) 681.46.65. (Voir article intitulé Un programme allemand à la rescousse de la TRANSFORMATION dans TGP Vol. II No. 3, 1966, page 15.)

La Hongrie va de l'avant dans la création d'une haute fonction publique

par Dr János Bertók



Photo prêtée à titre courtois

Dr János Bertók

Les démocraties à économie de marché avancée donnent une place centrale à la haute fonction publique, en y voyant le fondement de la qualité et de l'efficacité de leur administration publique. Les gouvernements ont appris qu'ils pouvaient encourager la stabilité, la compétence, et l'amélioration du processus de prise de décisions en accordant une attention particulière à la sélection et à la gestion de ses cadres supérieurs. Des pays d'Europe central et orientale, tels que la Hongrie et la Pologne, mettent en place les fondations juridiques nécessaires avant de se doter de systèmes de recrutement, de formation et de qualification professionnelle des plus hauts rangs de l'administration civile.

En Hongrie, l'un des soucis principaux de la réforme de l'administration publique est l'accélération du développement d'une haute fonction publique. Le rôle essentiel de cette haute fonction publique en Hongrie, qui comprend les secrétaires d'Etat administratifs, les secrétaires d'Etat adjoints et les directeurs-généraux, est de gérer, de manière concrète, la modernisation du pays au cours de la période de transition et notamment la préparation à l'intégration dans l'UE. Le Plan de stratégie et d'action global pour la modernisation de l'administration publique, adopté par le gouvernement en septembre 1996, a fixé les principaux domaines et les orientations pour le développement d'une haute fonction publique.

Méthodes de sélection et systèmes de formation

La stratégie prévoit l'amélioration des méthodes de sélection de ceux qui deviendront hauts fonctionnaires, de manière à accroître la qualité de ce niveau d'administrateurs. Il a été convenu que le meilleur moyen de recrutement était celui du concours. Les concours deviendront ainsi progressivement l'un des éléments du système en vigueur. Dans un premier temps, des annonces de postes vacants seront publiés pour les emplois de directeur général.

Le développement d'une haute fonction publique exige également la mise en place d'un nouveau système de formation pour les cadres supérieurs. La formation devrait se fixer pour objectif l'introduction de nouvelles méthodes et techniques de gestion dans le contexte international actuel. Ce type de formation permettrait également de développer l'esprit d'équipe et une approche commune à la haute fonction publique sur les questions majeures pour le gouvernement, comme l'intégration européenne.

Dans sa qualité d'instance centrale responsable de la formation des cadres supérieurs de la fonction publique, le Bureau du Premier ministre s'est fixé pour objectif d'élaborer et de gérer, en 1997, des programmes annuels de formation pour les hauts fonctionnaires.

Les normes d'évaluation des performances

Les normes d'évaluation des performances pour les cadres supérieurs sont en cours d'élaboration. Le Plan d'action mettant en oeuvre la stratégie de modernisation de l'administration publique prévoit que les évaluations annuelles se référeront aux performances relatives à la mise en oeuvre du programme du gouvernement dans un secteur particulier, surtout pour les opérations dont dépend l'exécution de la réforme de l'administration publique. Dans ces conditions, la rémunération des cadres supérieurs de la fonction publique devrait être différenciée, en fonction des résultats de ces évaluations. Le gouvernement devrait recevoir du Premier ministre un rapport

annuel portant évaluation du travail des hauts fonctionnaires et rendant compte de la différenciation de leur rémunération.

Le réexamen du statut juridique des hauts fonctionnaires

La réglementation actuelle du statut juridique des hauts fonctionnaires est en cours de réexamen. Une des exigences principales du nouveau statut sera de renforcer la stabilité des hauts fonctionnaires. Sous la législation applicable actuellement, les hauts fonctionnaires peuvent être désaisis de leurs attributions sans raison invoquée. A l'avenir, l'objectif est de garantir aux cadres supérieurs qu'ils ne seront déplacés que si on leur offre une autre attribution, ou qu'ils sont placés dans une catégorie d'attente qui reste à créer, leur permettant de demeurer dans le système de l'administration centrale.

En outre, la rémunération des cadres supérieurs du service public devrait être harmonisé avec les rémunérations du secteur privé afin d'éviter que le secteur public ne soit délaissé.

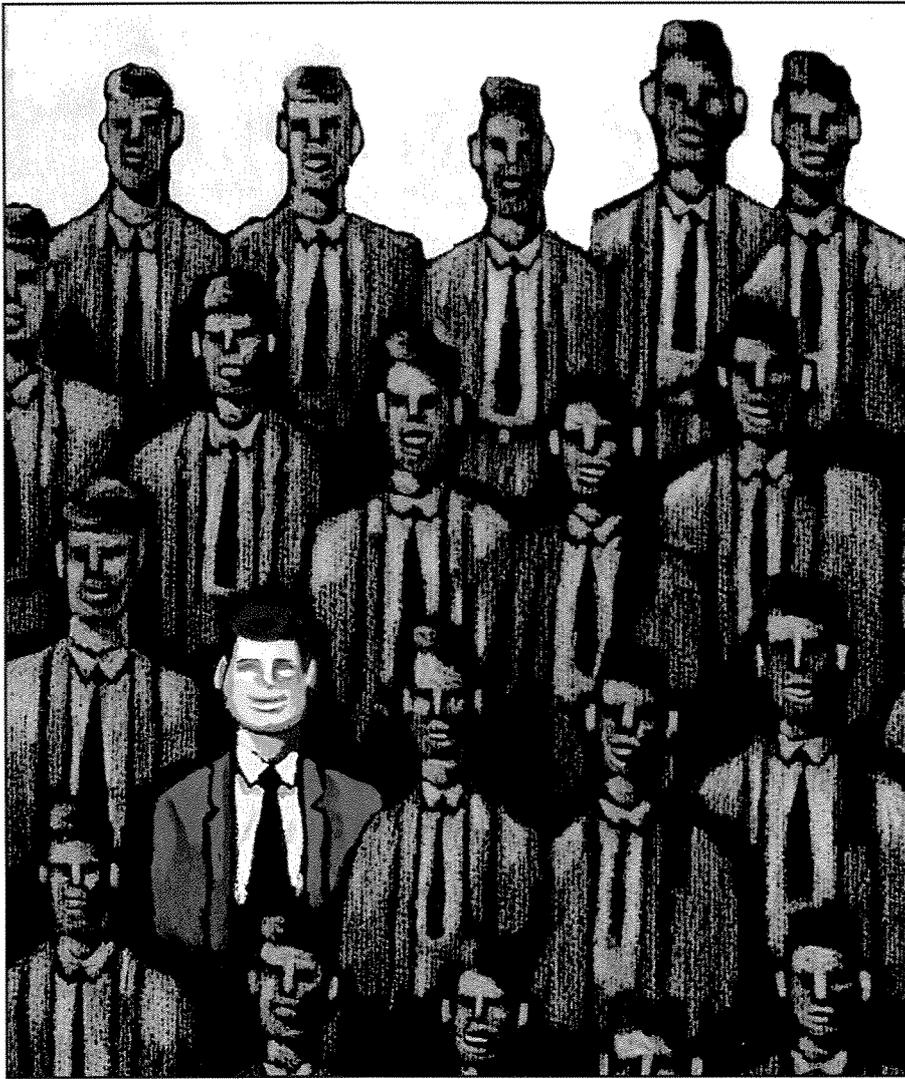
Le rôle du gouvernement, et particulier celui du Premier ministre, serait appelé à peser plus directement sur la politique de gestion des ressources humaines, en particulier dans les domaines suivants:

- l'expression d'avis sur les nominations et les déplacements des hauts fonctionnaires;
- la nomination des cadres supérieurs de l'administration centrale à des postes d'attente ou à de nouveaux postes; et
- la direction de la formation à la gestion pour les hauts fonctionnaires. ♦

Le Dr János Bertók est Directeur, au Bureau du Premier ministre, du Secrétariat du Commissaire du gouvernement pour la modernisation de l'administration publique. Il peut être contacté à Budapest au tél.: (36.1) 268.32.15; fax: (36.1) 268.32.18.

La nouvelle loi sur la fonction publique en Pologne: dispositions relatives aux cadres supérieurs

par Robert Czarnecki



The Image Bank/Alberto Ruggieri

La loi polonaise sur la fonction publique, en date du 5 juillet 1996, ne s'applique qu'aux fonctionnaires de l'administration de l'Etat et ne s'étend pas aux autres employés du secteur public, tels que les personnels de police et du corps enseignant. Il ne s'étend pas, non plus, au personnel technique ni aux secrétaires.

Aux termes de la loi, les fonctionnaires sont divisés en quatre catégories, suivant leurs fonctions et leurs qualifications. Trois de ces catégories sont "hiérarchiques" et elles établissent une distinction entre les personnes qui:

A - sont susceptibles de tenir des postes impliquant une importante

responsabilité de gestion;

B - peuvent exercer des responsabilités de gestion moins importantes et peuvent exercer des fonctions de conception; et

C - peuvent s'acquitter de tâches d'assistance auprès des fonctionnaires des autres catégories.

La quatrième catégorie "S" réunit les personnes exerçant des fonctions qui requièrent des qualifications spécialisées dans un domaine donné. La Commission de qualification des fonctionnaires détermine si un candidat remplit les conditions qui justifient son appartenance à une catégorie particulière de la fonction publique.

La catégorie "A" de la fonction publique

Les candidats à la catégorie "A" de la fonction publique doivent, entre autres, démontrer leur capacité à gérer des équipes complexes et à prendre des décisions. Ils doivent démontrer leur créativité et leur capacité de gérer des ressources financières et matérielles, de même que des banques de données. Des exigences formelles sont également requises de ces candidats. Ils doivent avoir une éducation supérieure, connaître au moins une langue étrangère, et avoir, au minimum, sept ans d'expérience professionnelle, dont quatre avec une responsabilité de gestion ou dans une situation "indépendante". Il n'est pas nécessaire d'avoir une expérience professionnelle antérieure dans la fonction publique -- le système ouvre l'accès à des postes de la catégorie "A" à des candidats originaires d'autres secteurs de l'économie. La raison pour laquelle une expérience professionnelle minimum est exigée répond à la volonté de faire en sorte que ces fonctionnaires aient une certaine maturité en matière de prise de décision et une expérience professionnelle à des postes de responsabilité.

Une liste des responsabilités confiées aux fonctionnaires de catégorie "A" est actuellement en cours d'élaboration. Il est probable qu'il comprendra les postes suivants: Chef de service et adjoints; Secrétaire du Conseil des ministres; Directeurs-généraux des ministères, des bureaux centraux et régionaux; et Directeurs de bureaux des ministères et de services centraux, ainsi que leurs adjoints. Le nombre de ces postes est estimé à environ 1300 pour toute la Pologne. Ils représentent environ un pour cent de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

D'une manière générale, les fonctionnaires du cadre supérieur sont soumis aux mêmes réglementations et conditions de service que les autres fonctionnaires. Il y a deux exceptions majeures à cette règle:

Suite à la p.14 ➤

L'administration publique dans la presse

Bruxelles

Phare concentrera ses efforts sur l'accession

La Commission européenne a récemment approuvé de nouvelles orientations pour Phare. En faisant passer Phare d'un programme guidé par les exigences de la demande (demand-driven) à un programme guidé par les exigences de l'accession (accession-driven), la Commission souhaite répondre à deux défis aux côtés des pays d'Europe centrale et orientale, dans leur préparation à l'accession à la qualité de membres de l'UE. Phare concentrera ses efforts dans le renforcement des institutions démocratiques et des administrations publiques et dans le soutien aux investissements destinés à améliorer les entreprises et les infrastructures. Les nouvelles orientations données par la Commission au programme Phare seront progressivement mises en oeuvre dans le contexte de la réglementation existante. Source: Bureau d'information Phare

République Tchèque

De nouvelles mesures concernant l'assurance maladie

De nouvelles mesures destinées à améliorer la gestion des fonds de l'assurance générale maladie ont été inscrites dans la loi sur la Santé publique, qui est entrée en vigueur le 1 avril 1997. L'amendement introduit, entre autres, le financement des hospices par le système général de l'assurance maladie. Il en est de même pour la création d'un centre d'information sur l'assurance maladie. Le centre aura la tâche d'améliorer les procédures destinées à contenir les dépenses maladie des sociétés d'assurance. Le même amendement met en place une caisse de réassurance destinée à couvrir les

dettes des compagnies d'assurance. Source: Ministère des affaires étrangères tchèque.

Estonie

Les décisions du gouvernement sur l'Internet

Des archives complètes des décisions ministérielles et des réglementations départementales sont à présent à la disposition du public sur l'Internet à <http://www.rak.ee/seadus>. Source: *The Baltic Times*.

Lettonie

La Loi sur la passation des marchés publics est entrée en vigueur

La Loi sur la passation des marchés de l'Etat et des collectivités locales est entrée en vigueur. Fondée sur le modèle de loi de UNCITRAL, cette loi est conforme à l' "Etape 1" et à l' "Etape 2" du Livre Blanc de l'UE et elle se conforme également aux principes fondamentaux de l'accord de Marrakesh de l'Organisation mondiale du commerce. La loi impose la transparence, le traitement égal des concurrents, des procédures de soumission clairement établies, et des critères sur la modification des propositions. Les responsables souhaitent également que la loi contribuera à réduire les dépenses publiques au niveau national et local et qu'elle donnera des armes à la lutte contre la corruption. Source: I. Preimate, Ministère de l'économie de la Lettonie.

Pologne

Référendum approuve une nouvelle constitution
Le 2 avril 1997, l'Assemblée nationale (session conjointe de la *Sejm* et du Sénat) a

adopté la nouvelle Constitution polonaise. Le référendum sur la Constitution a eu lieu le 25 mai. Avec une majorité de 52,7 pour cent, les électeurs ont voté en faveur de la Constitution (45,9 pour cent ont voté contre). La nouvelle Constitution entrera en vigueur trois mois après avoir été promulguée. Le projet prévoit que le pouvoir exécutif sera partagé par le Premier ministre, en qualité de chef du Gouvernement, et le Président. Ce dernier continuera à détenir une responsabilité spéciale dans les domaines de la défense et de la politique de sécurité. La nouvelle Constitution rend également possible que la Pologne devienne membre de l'UE et de l'OTAN, en autorisant des délégations de certaines compétences à des institutions supra-nationales. Sources: Rzeczpospolita, texte de la nouvelle constitution, *Financial Times*. (Note: La nouvelle Constitution polonaise sera étudiée avec plus de détail dans un prochain numéro de *TGP*).

Multi-latéral

Une rencontre des Chefs de gouvernement des Pays Baltes

Les chefs de gouvernement des pays Baltes ont signé cinq documents destinés à libéraliser les relations économiques et commerciales entre leurs pays. Gediminas Vagorius (Lituanie), Andris Skele (Lettonie) et Tiit Vahi (Estonie) ont approuvé les résolutions sur les transports en transit, la création d'une union douanière et de contrôle aérien, de même que des déclarations sur la coopération balte sur l'intégration européenne et la création d'une base de données intergouvernementale. Source: Saulius Girnius, OMRI.

*"Si vous êtes bon, on vous donnera tout le travail à faire.
Si vous êtes vraiment bon, vous vous en sortirez."*

Tiré de "Dilbert's Laws of Work", <http://www.cynical.net/hypermail/brianslist/1363.html>.

Les leçons de l'expérience en matière de réforme administrative

Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, rédigé par Johan P. Olsen et B. Guy Peters

Il est fréquent que des auteurs présentent les administrations publiques comme coupées de leur environnement et incapables de réagir aux changements qui interviennent dans leur société. Les huit études présentées dans cet ouvrage jettent un doute sur ces préjugés. Les organismes gouvernementaux, à l'instar d'autres organisations formelles à vaste échelle, doivent franchir de nombreux obstacles avant d'assimiler des leçons. Mais elles s'attachent malgré tout à tirer profit de leçons sur leur environnement et sur elles-mêmes. L'administration publique d'un pays donné est parfois capable d'apprendre de ses homologues d'un autre pays, et d'interlocuteurs à d'autres niveaux de l'administration du même pays.

Les études réunies dans cet ouvrage s'attachent à faire ressortir comment les administrations publiques apprennent sur elles-mêmes et sur leur propre performance. Les études de cas provenant d'Allemagne, d'Australie, de France, du Japon, de Norvège et de Suisse révèlent que nombre de barrières dans le secteur public empêchent d'apprendre des leçons sur la réforme et la réorganisation. Ces barrières comprennent l'imprécision des objectifs de la réforme et la difficulté de l'observation, de l'évaluation et de l'interprétation de leurs conséquences. Alors que certaines organisations semblent faire les mêmes erreurs chaque fois qu'elles tentent une réforme, d'autres apprennent de manière très efficace. La véritable faiblesse des méthodes d'apprentissage semble se trouver dans la difficulté qu'il y a à mettre en place des mécanismes institutionnels qui facilitent l'apprentissage, y compris dans la durée.

Cette étude comparée de cas puisés dans une gamme de démocraties en pays industriels fait également apparaître que différents facteurs jouent sur la capacité qu'ont les administrations à retenir des leçons. Le gouvernement peut avoir un levier sur certains de ces facteurs, mais d'autres sont enracinés dans leur traditions historiques et culturelles. Les praticiens et les étudiants qui s'intéressent aux études comparées d'administration publique pourront trouver ces études importantes. ♦

Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, publié en langue anglaise, 1966, 341 pages. Pour commander: Scandinavian University Press, P.O. Box 2959 Toyen, N-0608 Oslo, Norvège. Fax: (47.22) 57.53.53; Internet: <http://www.scup.no>. La présente présentation de la publication est tirée de l'avant-propos de l'ouvrage.

EN ENCADRÉ :



UN RÉSUMÉ DES ARTICLES ET PUBLICATIONS RÉCENTS

Note : toutes les publications ci-dessous sont disponibles en anglais sauf indication contraire.

Publications SIGMA

Documents SIGMA : No. 10. *Régimes de pension de la fonction publique*, 1997, 124 pages.

Documents SIGMA : No. 11. *La budgétisation et le contrôle des dépenses de personnel*, 1997, 60 pages.

A commander auprès de: Bibliothèque SIGMA, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél.: (33.1) 45.24.13.94; fax: (33.1)45.24.13.00; e-mail: sigma.contact@oecd.org.

Publications PUMA

Questions et évolutions dans la gestion publique: Examen 1996-1997, 340 pages.

Colloque ministériel sur l'avenir des services publics, 1996, 48 pages.

A commander auprès de: Services de publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Tél.: (33.1) 49.10.42.83; fax: (33.1) 49.10.42.76; e-mail: compte.publing@oecd.org.

AUTRES PUBLICATIONS

Change and Stability in the New Democracies Barometer: A Trend Analysis, *Studies in Public Policy No. 270 (avec des analyses de tendances de l'opinion publique dans dix pays d'Europe centrale et orientale)*.

A commander auprès de: CSPP, University of Strathclyde, Livingstone Tower, 26 Richmond St., Glasgow, G1 1HX, Scotland. Tél.: (44.141) 552.44.00; fax: (44.141) 522.47.11.

DUJIĆ, Slobodan. "The Control Mechanisms for Ensuring the Legality of Administrative Decision Making," *Javna uprava (Slovenie)* Vol. 32, Numéro 4, 1996, pp.447-498. En slovène, avec un résumé en anglais.

EGERBERG, Morten. "Organisation and Nationality in the European Commission Services", *Public Administration Review (USA)*, Hiver 1996, pp.721-736.

HALFORD, Andrew. "Commercial Policy: Public Procurement and Community

External Relations," *European Law Review*, Vol. 21, Numéro 6.

LEHTONEN, Martti. "Fiscal Policy and Public Finances," *Bank of Finland Bulletin*, Vol. 70, Numéro 11, pp. 7-11.

STURM, Lovro. "Discretionary Administrative Acts," *Javna uprava (Slovenie)*, Volume 32, Numéro 4, 1996, pp. 499-530. En slovène avec un résumé en anglais.

SZALAI, Julia. "On the Border of State and Civil Society in Hungary: Some Aspects of Self-Governance in the Period of Transition," *International Review of Comparative Public Policy*, Vol. 7, 1996.

VAN WART, Montgomery. "The Sources of Ethical Decision-Making for Individuals in the Public Sector," *Public Administration Review (USA)*, novembre/décembre 1996, pp. 525-534.

Les médias commentent le projet roumain de Loi sur la fonction publique



Le gouvernement roumain prend de nombreuses mesures pour réformer l'administration publique. Au nombre de celle-ci, il a élaboré un projet de loi sur la fonction publique et un programme de réduction des effectifs. Le Secrétaire-général du gouvernement, M. Remus Oprea, a tenu une conférence de presse le 11 avril pour présenter au public les changements envisagés et attirer l'attention sur un atelier de travail sur la réforme de la fonction publique, organisé conjointement par le gouvernement et par SIGMA. Un large écho a été donné à la conférence de presse dans la presse écrite et audiovisuelle. Les journaux *Cronica Română* et *Ziua* lui ont ainsi consacré des articles dans leur édition datée du 12 avril, dont nous avons tiré des extraits.

Tiré de Cronica Română (par Arpad Dobre)

Le Secrétaire-général du gouvernement, M. Remus Oprea, conduit une initiative visant à élaborer un projet de loi qui établira, entre autres, un statut de la fonction publique. Dans ce contexte, un séminaire se tient aujourd'hui et demain dans la capitale, au Elisabeth Palace. Cette rencontre est organisée par le

gouvernement roumain en collaboration avec SIGMA.

Oprea a souligné que la Loi 69/1991 sur l'administration centrale et locale sera amendée. Dès à présent, des décrets du gouvernement (adoptés ou en cours d'adoption) portent sur la réorganisation de différents ministères (Justice, Transports, Santé, Affaires étrangères et Finances), et sur d'autres aspects de l'organisation du gouvernement.

La priorité suivante portera sur les relations de l'administration avec le public. Oprea a également précisé qu'un réseau d'ordinateurs sera mis en place au niveau du gouvernement et des ministères, mais également à celui des préfetures et des municipalités.

Tiré de Ziua (par Floriana Juncan)

Oprea a indiqué que ce projet de loi sur la fonction publique, qui pourrait entrer en vigueur dès la fin de l'année, établit une distinction entre le domaine politique, et celui des activités administratives (et de formation) qui incombent aux

fonctionnaires. Oprea a souligné que cette loi se proposait de "faire le ménage" dans l'administration et de donner aux fonctionnaires la garantie de ne pas être obligés à choisir une option politique.

Le Secrétaire-général a ajouté que le statut de fonctionnaire ne s'étendrait pas aux juges ni à ceux qui travaillent aux Ministères de la défense et de l'intérieur. Commentant la réforme de l'administration publique, Oprea a déclaré que le personnel de l'administration publique serait réduit de cinq pour cent, compte-tenu des effectifs pléthoriques actuels.

Dans les semaines à venir, le gouvernement soumettra au Parlement une série de lois dans le contexte de la réforme de l'administration publique. ♦

➤ suite de la p.11

1. Alors que la politique du personnel est du ressort des directeurs-généraux des bureaux concernés, les décisions concernant le recrutement du Directeur de la fonction publique, de ses adjoints, du secrétaire du Conseil des ministres, et des directeurs-généraux des ministères et des services centraux sont pris par le premier ministre. Les décisions relatives aux postes de directeur-général des bureaux de niveau régional sont prises par le ministre responsable de l'administration publique. Les nominations à ces postes sont faites sur proposition du Directeur de la fonction publique. Les salaires des fonctionnaires nommés à ces postes sont déterminés respectivement par le Premier ministre et par le Ministre responsable de l'administration publique.

2. Si le principe général de la neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions s'applique à tous les fonctionnaires, les cadres de la catégorie "A" n'ont pas le droit de créer des syndicats ni de participer aux activités de syndicats ou de partis politiques.

La loi sur le service public permet, avec des dispositions souples, l'établissement d'un programme spécial de formation pour la haute fonction publique. La mise en oeuvre de ce programme, qui devrait être élaboré et coordonné par le Directeur de la fonction publique, est actuellement en cours d'étude.

La mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique

La Loi sur la fonction publique commence à être mise en oeuvre. Le

Directeur de la fonction publique et le Secrétaire du Conseil des ministres ont été nommés, de même que les directeurs généraux des services. Il faut néanmoins rappeler que les personnes qui ont reçu ces nominations ne sont pas encore des fonctionnaires. En vertu de dispositions provisoires de la loi, ils sont employés sur des contrats d'une durée déterminée de deux ans. Ceux qui souhaiteront dès lors devenir fonctionnaires devront se soumettre aux procédures de qualification menées par la Commission de qualification des fonctionnaires. ♦

Robert Czarnecki est membre du Bureau de la Fonction publique du gouvernement polonais. Il peut être contacté à Varsovie au tél.: (48.22) 694.68.31; fax: (48.22) 694.69.94.

Le Canada aide les administrateurs publics à adopter de nouvelles stratégies

par Charles Bassett

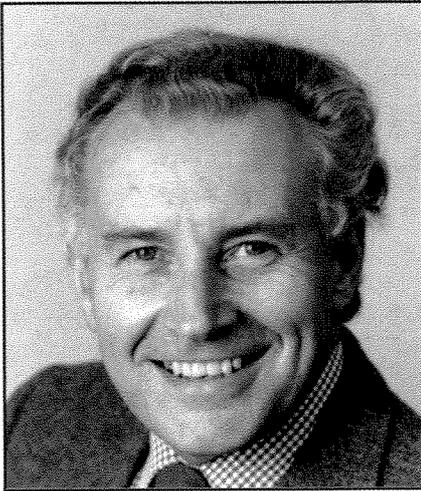


Photo prêtée à titre courtois

Charles Bassett

Le Canada collabore étroitement avec les autres membres du G7 pour contribuer à la volonté politique et à l'orientation qui guident les réformes actuelles en Europe centrale et orientale. Parallèlement, le Canada mène son propre programme de coopération technique par l'intermédiaire de l'Agence canadienne du développement internationale (ACDI). Les objectifs principaux du programme de ACDI pour l'Europe centrale et orientale sont : d'apporter un soutien à la transition vers des économies de marché; de promouvoir la démocratie; et de développer les relations commerciales et financières du Canada. Le programme de coopération porte sur la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, les pays Baltes, la Russie, l'Ukraine, et le Khazakstan.

Notre programme cherche à développer des liens directs entre les départements du gouvernement, les organismes et les sociétés canadiens et leurs partenaires de la région. Les fonds du ACDI sont utilisés pour renforcer les contributions importantes des partenaires canadiens et locaux. Entre trente et cinquante pour cent des fonds proviennent de nos partenaires.

Le programme d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale est une nouveauté

pour le ACDI dans la mesure où les priorités retenues sont le commerce et les investissements. Les projets auxquels nous apportons notre soutien sont, pour la plupart, à court terme et d'objectif circonscrit. Ceci est en partie dû au fait que le processus de réforme avance, dans ces pays, à une allure vertigineuse, et qu'en conséquence notre programme de coopération doit pouvoir s'adapter très vite.

La promotion de la démocratie et de bonnes méthodes de gouvernance

Les pays d'Europe centrale et orientale ont des populations d'une éducation solide, des travailleurs bien formés, des bases technologiques de qualité et des infrastructures déjà en place. La qualité de la gouvernance est un élément-clé de l'évolution vers des systèmes démocratiques, à économie de marché; et la qualité de la gouvernance doit s'appuyer sur un secteur public fort. Pour cela, le programme canadien a donné son appui à nombre de projets dont l'objectif était le soutien au secteur public et une aide aux administrateurs publics pour l'adoption de nouvelles stratégies. Les quelques exemples suivants, méritant d'être cités pour illustrer ce programme:

- En Pologne, nous participons à un projet qui aide l'École nationale d'administration à développer un programme qui sera utilisé pour former, renouveler et renfoncer le secteur public, dans le contexte du programme de réforme.

- ACDI a envoyé des experts canadiens en Hongrie pour aider le gouvernement à réformer son système de retraites. Le résultat a été l'introduction d'une nouvelle législation dans ce domaine. Toujours en Hongrie, des représentants d'institutions universitaires canadiennes ont aidé à mettre au point et à lancer le premier programme pour former des assistants juridiques dans les universités hongroises.

- Un autre projet du ACDI a pour objet la réforme juridique en Slovaquie. Il

permettra aux cadres du Ministère de la justice du Canada de fournir un conseil et assistance à leurs homologues slovaques.

- Le Programme de formation à la gestion économique pour les pays Baltes est conçu pour contribuer à la réforme politique et économique en Estonie, Lettonie, et Lituanie, en améliorant les conditions d'élaboration des politiques. Ce programme est en partie consacré à la formation des cadres supérieurs de la fonction publique, avec l'objectif de développer une fonction publique de qualité dans les trois pays.

- Le Canada a contribué au financement des opérations SIGMA à hauteur de Cdn \$200 000 en mai 1994 et Cdn \$100 000 en mai 1996. Ces sommes représentent 8 pour cent des contributions au programme SIGMA hors CE/Phare pour la période 1992-1996.

La coopération orientée vers le changement

Bien que ces projets de coopération soient consacrés à des objectifs très concrets et mesurables, des éléments intangibles -- tels que des changements d'attitude -- sont, à l'expérience, les meilleurs fruits du programme canadien d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale. Que ce soit par l'examen des connaissances déjà acquises, l'enseignement de nouvelles compétences, la transformation d'institutions existantes ou la création de nouvelles, notre programme a surtout concentré son effort dans l'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale qui effectuent une transition depuis des économies à planification centralisée vers des systèmes démocratiques régis par les forces du marché. ♦



Agence canadienne de développement international

Charles Bassett est vice-président du ACDI, branche pour l'Europe centrale et orientale. Il peut être contacté à Hull, Québec, au tél.: (1.819) 994.56.86; fax: (1.819) 994.86.33; e-mail info@acdi.gc.ca.

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA -- Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale -- est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique. L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui regroupe 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance portant sur les problèmes économiques les plus divers aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union Soviétique engagés dans des réformes. Le programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

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

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

SIGMA vise à :

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

Dans l'ensemble de son travail, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cette démarche comprend la garantie d'un soutien logistique à la constitution de réseaux de praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces derniers et leurs homologues dans d'autres démocraties.

SIGMA intervient dans cinq domaines techniques : réforme des institutions publiques, gestion de l'élaboration des politiques, gestion des dépenses, gestion du service public et contrôle administratif. En outre, une unité du Service d'information diffuse des publications et des documents sur support électronique sur des sujets intéressant la gestion publique.

AGENDA

Les prochains événements



2-6 juin 1997, Maastricht, Pays-Bas. Séminaire sur les "Négociations européennes". Contact : EIPA, POB 1229, 6201 Maastricht, Pays-Bas. Tél.: (31.70) 302.70.78; fax : (31.70) 302.76.34. En anglais et en français.

26-29 juin 1997, Vienne, Autriche. Conférence sur "L'institutionnalisation de la responsabilité horizontale : comment les démocraties peuvent combattre la corruption et les abus de pouvoir". Contact : Debra Liang-Fenton, The International Forum for Democratic Studies, 1101, 15th Street, NW, Suite 802, Washington DC 20005, USA; e-mail: debra@ned.org. En anglais.

29 juin-2 juillet, Manchester, Royaume-Uni. Conférence sur "La gestion du secteur public pour le siècle à venir". Contact : Debra Whitehead, PSM Conference Secretary, IDPM, Crawford House, Oxford Rd., Manchester M13 9GH, RU; e-mail : IDPM@man.ac.uk. En anglais.

3-5 juillet, Budapest, Hongrie. "13ème conférence EGOS : les réponses organisationnelles à des changements environnementaux majeurs". Contact : Károly Balaton, Department of Management and Organisation, BUES, 1828 Budapest, POB 489, Hongrie. Tél.: (36.1) 218.80.40; fax : (36.1)218.80.76; e-mail : kbalaton@zeus.bke.hu. En anglais.

Prière de noter que tous les programmes indiqués dans ce calendrier ne sont pas ouverts à tout praticien de l'administration publique ou au public en général. Les détails sont fournis directement par l'organisateur qui peut être contacté pour de plus amples renseignements. Si votre organisation prévoit un événement pouvant intéresser les lecteurs de la Tribune de la Gestion Publique, prière d'en envoyer les détails aux rédacteurs (adresse en page 2).