

SIGMA

# TGP

*Tribune de la Gestion Publique*

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

Adopter des normes éthiques exigeantes

Gérer les fonds de développement régionaux

La presse tchèque demande une administration plus ouverte

La Pologne reconsidère sa Loi sur la fonction publique

## Dossier

Bâtir une infrastructure pour l'éthique : des lois et des organismes de contrôle

Vol. IV - N° 1  
jan/fév 1998

Phare



## *Vouloir des normes de conduite exigeantes pour l'administration publique*

par Staffan Synnerström

La corruption et l'absence de normes éthiques dont souffrent les organismes de l'État dans les pays d'Europe centrale et orientale ne constituent pas seulement une menace pour l'administration publique, mais elles portent atteinte aux efforts déployés par le gouvernement en faveur de la croissance économique et à la confiance qu'ont les citoyens dans la démocratie. Des emplois professionnels, des pratiques comptables, et des dispositifs de contrôle insuffisamment élaborés -- auxquels s'ajoutent des rétributions salariales médiocres -- rendent les fonctionnaires vulnérables aux écarts de conduite et génèrent une mauvaise administration. En outre, l'héritage du passé entrave la mise en place de normes éthiques.

Les démocraties à économie de marché avancé de l'Europe occidentale ou d'autres continents sont également confrontés à l'effritement des normes éthiques et même à la corruption. Cela se passe dans un contexte où des différences apparaissent entre le niveau réel et le niveau connu de la corruption, et où la conscience de ce qui constitue un comportement déviant est en mutation. Les infrastructures juridiques et institutionnelles qui ont été mises en place dans ces pays au cours des années permettent cependant de mieux faire face à ces questions et à ces incertitudes. Une attention toujours plus soutenue est actuellement donnée à une approche des questions d'éthique fondée sur des "efforts de conviction", passant par des codes de conduite, par des campagnes de sensibilisation aux questions des normes éthiques et par la formation.

Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, néanmoins, de tels efforts de conviction s'avèrent insuffisants et les infrastructures de base, qu'elles soient juridiques ou institutionnelles, doivent être renforcées. En outre, la décentralisation de l'administration publique dans ces pays fait naître de nouvelles occasions de corruption et appelle la mise en place de dispositifs de contrôle appropriés.

Il est clair qu'à l'échelle de la planète, les efforts déployés pour entraver la corruption et pour faire triompher des normes exigeantes de conduite ne

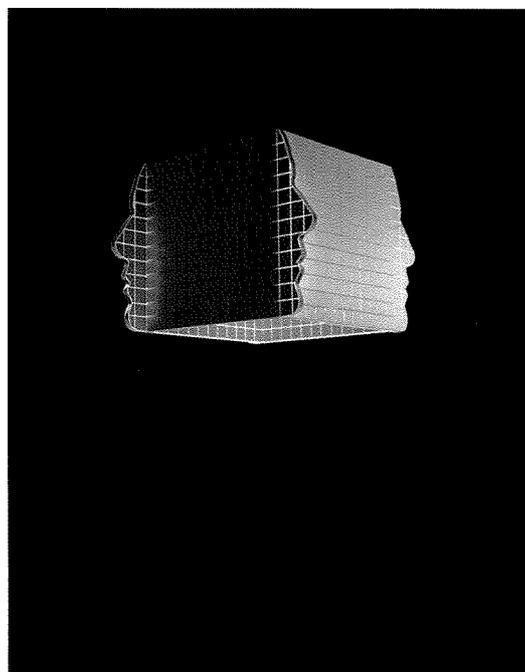


Image Bank/Michel Tchernyoff Ltd.

peuvent porter leurs fruits que s'ils bénéficient d'un soutien politique au niveau le plus élevé. En outre, les responsables politiques doivent donner un exemple que les autres puissent suivre.

### Les différents éléments d'une structure de soutien à l'éthique

La présente parution de *TGP* examine ces questions cruciales. Dans le "Point de mire de la Tribune", le Professeur Denis Galligan, qui enseigne à Oxford, précise le rôle-clef que jouent les procédures administratives et les institutions de contrôle de l'administration pour la promotion de l'éthique dans la fonction publique. Dans un interview présenté dans la rubrique "Aux avant-postes de la réforme", Jan Pastwa, Chef de la Fonction publique en Pologne, décrit la réglementation mise en place dans son pays pour lutter contre la corruption et s'explique sur le projet qu'a le gouvernement polonais d'amender la Loi sur la fonction publique afin de renforcer les normes de qualification et la neutralité politique.

Suite à la p.11 ➤

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. Edes

Rédactrice adjointe  
Belinda Hopkinson

Coordination technique  
Françoise Locci

Conception  
Imp.act, Paris, France

Impression  
A&M Conseil, Bron, France

Illustrations (pages 4 et 7)  
László Quitt

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

Tel : (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, 1998

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.

## Deux réunions majeures pour un réseau régional

Depuis maintenant plus de six ans, NISPAcee a rendu des services signalés en permettant de partager des informations et des expériences en matière d'administration publique et de créer des réseaux professionnels dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale. NISPAcee -- le réseau des instituts et des écoles d'administration publique en Europe centrale et orientale -- est lancé dans l'organisation de deux réunions majeures : sa sixième réunion annuelle et son atelier de travail d'été pour l'année 1998.

La réunion annuelle, qui aura lieu à Prague du 18 au 20 mars prochain, aura pour thème : "L'administration publique et les politiques sociales en Europe centrale et orientale". Plus de 100 fonctionnaires, chercheurs et enseignants universitaires participeront à cette réunion, qui proposera trois séances de travail (sur la réforme sociale dans le contexte de la transformation économique et politique ; sur les systèmes de sécurité sociale et de couverture du chômage, ou en faveur des jeunes et des personnes âgées ; ainsi que sur la réforme des régimes de santé et de gestion des régimes de santé). Par ailleurs, trois autres séances de travail seront organisées pour discuter de questions qui ne sont pas directement rattachées au thème principal. Ces dernières auront pour objet l'utilisation des enquêtes d'opinion dans l'administration publique ; la réforme de l'administration publique dans son ensemble ; et le développement des moyens de gestion dans l'administration locale.

Plus tard dans l'année, du 6 au 10 juillet, NISPAcee tiendra son atelier d'été en Bulgarie. Le thème choisi pour l'atelier est "l'enseignement de la gestion publique". La réunion est destinée aux chargés d'enseignements sur la gestion publique. Pour plus de renseignements sur la réunion annuelle ou sur l'atelier d'été, vous pourrez interroger le site de NISPAcee sur le Web, à l'adresse suivante : <http://www.NISPA.SK> ou appeler le tél. : (421.7) 78.53.57.

Bart W. Edes - Rédacteur en chef

## TABLE DES MATIERES

• <b>Ressources humaines</b>	
La Belgique défend les normes éthiques en améliorant la transparence	3
• <b>La gestion des deniers de l'Etat</b>	
Pour une utilisation efficace des Fonds structurels : la modernisation des procédures administratives et budgétaires relatives au développement régional	4-5
• <b>Contrôle de l'Administration</b>	
La protection de l'intérêt financier des Communautés européennes	6
• <b>La gestion publique dans les pays de l'OCDE</b>	
La gestion du domaine de l'éthique requiert une approche équilibrée	7
• <b>Dans le point de mire de la Tribune</b>	
Les lois sur les procédures administratives et le contrôle de l'administration contribuent à la promotion d'une éthique du service public	8-9
• <b>Aux avant-postes de la réforme</b>	
La Pologne place l'éthique, en tant qu'élément de la construction d'une administration publique moderne, parmi ses priorités majeures	10-11
• <b>En bref</b>	
L'administration publique dans la presse	12
• <b>Dernière heure</b>	
La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration	13
Le casier entrées : Un résumé des articles et publications récentes	13
• <b>Le carnet du reporteur</b>	
Une proposition de loi jette un rayon de lumière sur l'administration tchèque	14
• <b>Le coin des donateurs</b>	
L'Institut apporte sa contribution au renforcement des institutions parlementaires	15
• <b>Agenda</b>	16

# La Belgique défend les normes éthiques en améliorant la transparence

par Désiré De Saedeleer

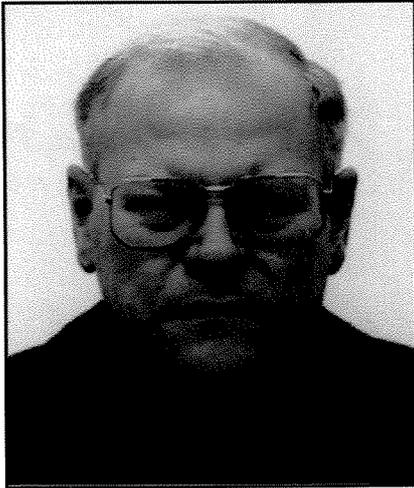


Photo prêtée à titre courtois

Désiré De Saedeleer

Le "facteur éthique" est devenu un élément majeur de la politique de la gestion publique des autorités fédérales belges. Le gouvernement a pris plusieurs initiatives que ce soit dans le domaine législatif ou dans celui de l'organisation, pour renforcer la transparence, l'ouverture et la disponibilité des services à l'égard du public, mais également pour favoriser une grande exigence en matière de normes de conduite dans l'administration publique.

Depuis les années 80, la Belgique est soumise, comme tous les pays d'Europe occidentale, à un processus continu de réforme. Ou plus exactement de modernisation, car moderniser, c'est relever le défi d'épouser le changement, plutôt que de rechercher un état idéal qui serait lui-même vite dépassé.

Trois facteurs sont essentiels pour réussir la modernisation :

- une vision cohérente au sein de l'administration et du monde politique ;
- la continuité dans la vision du changement ; et
- l'harmonie entre le dire et le faire, surtout au sommet de la hiérarchie.

La pression des priorités économiques et budgétaires avait longtemps imposé comme objectifs prioritaires les trois "E" : économie, efficacité et effectivité.

Mais la perte de confiance du public envers le monde politique, devenue manifeste depuis quelques années, pousse aujourd'hui un nouveau facteur à l'avant de la scène : le facteur éthique, donc le quatrième "E".

On se rend compte que l'éthique n'est pas un élément autonome, mais qu'elle fait partie intégrante de "nouvelle gestion moderne". L'éthique reçoit ainsi une portée plus large que l'ancienne "déontologie".

En mettant l'accent sur l'orientation vers le consommateur, le gouvernement est passé d'une bureaucratie plutôt fermée à une organisation transparente. De nouvelles valeurs s'ajoutent aux anciennes ou les remplacent : la transparence, l'ouverture et le service aux citoyens ont pris une importance insoupçonnée il y a peu.

Mais il ne suffit pas de réglementer, il faut aussi que le public connaisse ses droits et les moyens de les exiger si c'est nécessaire. C'est pourquoi les dirigeants politiques ont résolument pris des mesures pour les rendre visibles aux yeux des fonctionnaires et du public. Ainsi, la sensibilisation à l'éthique fait partie intégrante de la formation initiale des futurs cadres, et une action importante de communication interne vise à intérioriser les valeurs fondamentales chez les fonctionnaires.

Le ministère de la Fonction publique édite une revue "Accent : Fierté d'un métier", destinée au personnel des services publics fédéraux, qui montre que les réalisations et les nouvelles valeurs font la fierté du métier de fonctionnaire.

Plusieurs initiatives législatives et structurelles ont été prises pour renforcer la transparence, l'ouverture et le service au public. Pour en citer quelques unes :

- la Charte de l'utilisateur des services publics, avec un rapport annuel sur les résultats obtenus ; pour assurer la

continuité de l'entreprise et la rendre indépendante des aléas politiques, les initiatives dans le domaine de cette charte sont confiées au Collège des Secrétaires généraux, qui réunit les fonctionnaires dirigeants des ministères fédéraux ;

- l'installation des médiateurs ;
- la loi sur la motivation formelle des actes administratifs ;
- la loi sur la publicité de l'administration ;
- la publication, à l'initiative du Collège des Secrétaires généraux, des "Guides de l'Administration fédérale" pour rapprocher de façon concrète l'administration du citoyen ;
- la création d'un Bureau de lisibilité, qui par ses conseils et ses formations aide les administrations à rédiger des textes plus faciles à comprendre.

Par ailleurs, une révision fondamentale du statut des fonctionnaires dirigeants est prévue en 1998 : ils seront nommés non plus à vie, mais pour un mandat de 6 ans. S'ils reçoivent une évaluation positive, leur mandat pourra être renouvelé, mais la mobilité sera encouragée. Or le facteur éthique jouera un rôle important dans cette évaluation. Un Conseil supérieur de la Fonction publique veillera à l'objectivité de la gestion de ces cadres supérieurs.

L'intériorisation des nouvelles valeurs et des règles éthiques par tous les fonctionnaires dépend dans une large mesure du comportement exemplaire des dirigeants. Beaucoup de fonctionnaires agissent en fonction de la conduite des dirigeants, et non de leurs discours. Cette constatation se trouve à la base des réformes programmées pour 1998 : la transparence est en effet le meilleur moyen pour éviter toute conduite contraire à l'éthique. ♦

Désiré De Saedeleer est Directeur général de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale belge. Il peut être contacté à Bruxelles au tél. : (32.2) 229.73.11 ; fax : (32.2) 217.53.48 ; dds@club.innet.be.

## Pour une utilisation efficace des Fonds structurels : la modernisation des procédures

SIGMA a organisé, en juillet 1997, en collaboration avec le Bureau du gouvernement de la Slovaquie, un séminaire pour les hauts fonctionnaires sur les dispositions de nature administrative et budgétaire que les gouvernements doivent prendre pour mettre en oeuvre de manière efficace les programmes de développement régional. Ces programmes s'appuieront sur les arrangements de financement conjoint des Fonds structurels de l'Union européenne, et sur d'autres sources de financement externe telles que les prêts de la Banque Européenne d'Investissement et de la Banque Mondiale.

Au cours de ce colloque, le Professeur Luis Valente de Oliveira et le Professeur George Chiotis ont décrit l'expérience acquise par leurs pays à l'occasion de ce type d'activités. Le Professeur de Oliveira a exercé les fonctions de ministre de la Planification et de l'Administration territoriale au Portugal entre 1985 et 1995. Le Professeur Chiotis, qui a exercé en Grèce les fonctions de Directeur général au ministère de la Coordination, a préparé le premier programme quinquennal de développement régional (1981-1985) de son pays. Au cours de l'entretien dont nous rendons compte ci-dessous, MM. De Oliveira et Chiotis font état de l'expérience acquise en ce domaine par le Portugal et par la Grèce. Leurs observations comportent des messages importants pour les pays qui se préparent à l'adhésion à l'Union européenne. Elles mettent également en relief la nécessité d'une réflexion sur les pouvoirs accordés aux ministères responsables de la transmission et de la comptabilité des fonds de développement régional, de même que des procédures de coordination entre ces ministères.

**TGP :** Quels sont les principaux éléments qui doivent nécessairement être pris en compte dans un système efficace de planification du développement régional ?

**Professeur de Oliveira :** Compte tenu de l'expérience portugaise, je retiendrais six éléments principaux. En premier lieu, il convient de considérer le développement régional comme un processus à long terme, exigeant une attention constante et une action résolue. Au Portugal, l'adoption d'objectifs communs et d'une approche commune avec tous les partis politiques et avec tous les intervenants principaux ont été pour beaucoup dans les succès obtenus. En deuxième lieu, la

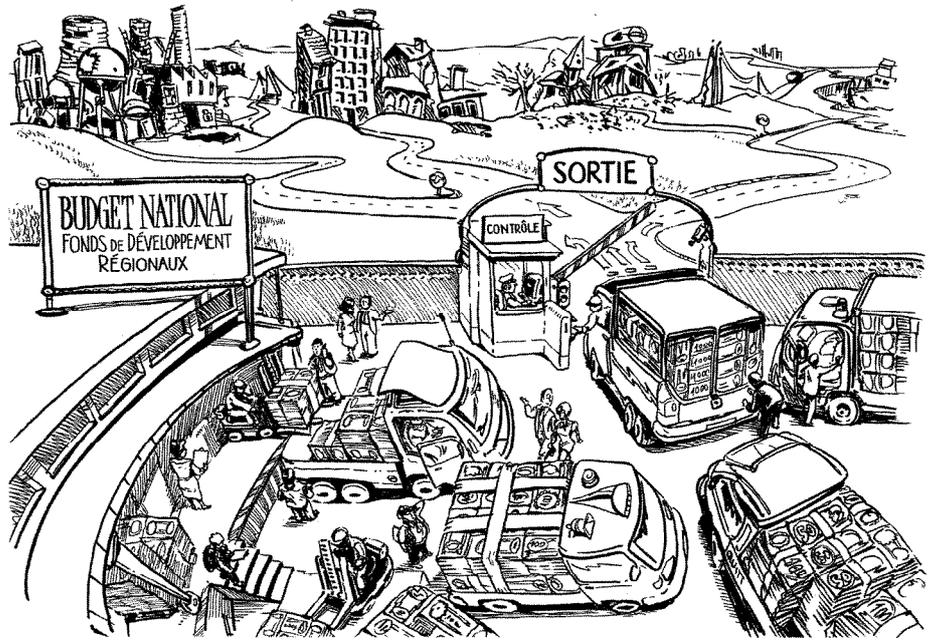


Illustration: Lucio Chiar

mise en place de structures institutionnelles fortes et de moyens de coordination à tous les niveaux -- national, régional et local -- a également constitué un facteur important. En troisième lieu, un ministre responsable pour le développement régional devrait être désigné et investi d'une autorité importante dans la hiérarchie ministérielle, ainsi que d'un large soutien du Premier ministre. Ce ministre devrait jouir de la collaboration d'un personnel hautement qualifié et bien formé. En quatrième lieu, le ministère des Finances a un rôle important à jouer pour la coordination des ressources financières provenant de sources externes et internes. Des dispositifs budgétaires et de contrôle efficaces doivent être mis en place. En cinquième lieu, il convient de se doter de systèmes de qualité et d'une bonne relation qualité-coût pour la collecte et le contrôle des informations nécessaires à l'évaluation objective des avantages et des coûts de chaque programme et projet. Il convient enfin de familiariser sans retard les principales figures politiques et les responsables avec les règles et les procédures de Bruxelles sur les fonds structurels, et de donner une formation appropriée aux personnels concernés à tous les niveaux.

**Professeur Chiotis :** Beaucoup de temps et de ressources ont été dépensés, avant l'accession de la Grèce, dans la création d'une

structure de planification à l'échelle nationale, régionale et locale. C'était la pierre angulaire de la préparation d'un premier programme de développement régional, qui a été approuvé par la Commission européenne et mis en oeuvre entre 1981 et 1985. La structure de planification avait pour base la création d'un « grand ministère », le ministère de la Coordination, qui a été depuis renommé le ministère de l'Economie nationale, avec un réseau de bureaux régionaux. Elle a également bénéficié de la création d'un Centre de la Planification et de la Recherche Economiques, pourvu d'un personnel de qualité. Grâce à des séminaires de familiarisation avec la réglementation et les procédures européennes -- et à des contacts avec les personnes-clé de l'administration de Bruxelles et des Etats membres -- il a été possible d'améliorer la préparation et la mise en oeuvre des projets. L'amélioration des systèmes de planification et d'administration publique, pour se conformer à l'évolution des exigences des programmes de Fonds structurels de l'UE, n'a pas cessé, surtout dans le domaine du contrôle, de la surveillance et de l'évaluation. Récemment, des spécialistes du secteur privé ont été nommés pour assister l'administration publique dans ces domaines et, en fin de comptes, lui permettre de gérer des programmes et des projets plus importants avec un financement de l'UE.

## Administratives et budgétaires relatives au développement régional

**TGP :** *Quels sont les changements qui affecteront nécessairement les procédures budgétaires et de contrôle financier ?*

**De Oliveira :** Tous les projets financés au titre des Fonds structurels de l'UE doivent être inscrits au budget national, même lorsque la responsabilité de leur mise en oeuvre est confiée aux ministères opérationnels ou aux autorités régionales et locales. Il est souhaitable de disposer d'un système de mise en oeuvre décentralisé, mais des unités de coordination sont nécessaires pour tous les fonds et ils doivent travailler dans le cadre d'un grand organisme de coordination générale, présidé par le ministre de la Planification et de l'Administration territoriale. Les procédures d'appels d'offres doivent être normalisées -- et harmonisées avec les directives de l'UE -- de manière à répondre aux exigences élevées en matière de transparence et d'ouverture. Les contrôles physiques et financiers doivent se conformer à des exigences rigoureuses. L'incapacité de répondre aux exigences des inspecteurs de l'UE dans ce domaine peut entraîner le retrait du soutien de la Communauté pour un projet.

Au Portugal, la principale responsabilité pour la mise en oeuvre et la surveillance de ces systèmes de contrôle est organisée à plusieurs niveaux : le ministère de la Planification et de l'Administration territoriale ; les Inspecteurs généraux du ministère de la Planification et du ministère des Finances ; et la Cour des Comptes. Nous avons également créé un "observatoire permanent" d'informations statistiques de manière à évaluer l'incidence économique des programmes et des projets de développement régional et à établir des jalons de calcul des performances.

**Chiotis :** Je partage entièrement l'analyse du Professeur de Oliveira. En Grèce, les difficultés de coordination et de contrôle ont été réduites par l'attribution au ministère de l'Economie nationale d'un pouvoir important vis-à-vis du ministère des Finances et des autres ministères opérationnels. A l'heure actuelle, la même personne est à la fois ministre de l'Economie nationale et ministre des Finances.

**TGP :** *Dans quelle mesure peut-on dire que vos politiques de développement régional ont été couronnées de succès ?*

**De Oliveira :** Le tableau au Portugal est peu homogène. Le PNB par tête d'habitant est passé de 55,1 pour cent de la moyenne de l'UE en 1983 à 68,4 pour cent en 1995, bien que tout ceci ne soit évidemment pas attribuable aux programmes de développement régionaux. Les recettes en provenance des Fonds structurels ont ajouté quelque deux pour cent par an au taux de croissance du PNB. On a pu constater la réduction de certaines disparités dans les ressources des régions. Le domaine dans lequel les Fonds structurels ont été le plus bénéfiques est celui des programmes de travaux publics, et en particulier des routes. Les domaines les plus faibles sont ceux de l'éducation, de la formation professionnelle et de la R & D.

**Chiotis :** D'une manière générale, il me semble que les résultats obtenus en Grèce soient moins bons qu'ils ne l'ont été au Portugal. En 1986, l'année de l'entrée du Portugal dans l'UE, le PNB de la Grèce par habitant atteignait 58 pour cent de celui de la moyenne de l'UE. En 1995, il atteignait 66 pour cent. Ceci n'est pas seulement attribuable aux résultats moins encourageants des politiques régionales, mais à des performances moins bonnes de la Grèce par rapport à la plupart des indicateurs économiques. L'absorption des fonds de l'UE n'a pas atteint le niveau souhaité, bien qu'elle ait contribué à la réduction des disparités des ressources régionales. Une évaluation complète de l'impact de la Structure de soutien communautaire vient d'être lancée. Elle pourrait apporter quelques réponses fiables à la question que nous nous posons. Néanmoins, d'importants retards ont été relevés dans l'absorption de l'assistance provenant du Fonds social en faveur de la formation et des programmes spéciaux pour l'éducation supérieure, le soutien technologique, les PME.

**TGP :** *Comment les pays doivent-ils préparer leur adhésion à l'UE ?*

**De Oliveira :** La phase préparatoire est essentielle. Les pays doivent acquérir une connaissance approfondie des règles et des procédures de la Commission, de même que des processus de prise de décisions. Les personnalités politiques autant que les cadres de l'administration doivent approfondir leur connaissance des organismes bailleurs de fonds -- les différentes DG à Bruxelles et la BEI à

Luxembourg. La formation est très importante, à tous les niveaux : national, régional et local. Il convient d'établir des procédures très sévères pour la sélection des personnels à former. Les responsables devront faire des stages de formation à Bruxelles ou dans les Etats membres de l'UE. L'approche par "jumelage" devrait donner de bons résultats dans ce domaine.

**Chiotis :** Le processus de préparation et de négociation au cours de la phase de pré-accession est fondamentale. Des dispositions devraient être prises pour avoir accès aux informations relatives aux réglementations et aux procédures de l'UE et pour les diffuser. Les principaux ministères devraient créer des bureaux des affaires européennes, disposant d'un personnel adéquat et motivé comme il convient -- par des facilités salariales et de carrière -- qui viennent récompenser un travail lourd et exigeant de l'initiative. Ils devront bâtir des relations de travail étroites avec les fonctionnaires-clé de la Commission. Ils devront aussi bénéficier du soutien d'experts du secteur privé. Les autres dispositions importantes qu'il conviendra d'envisager portent sur la création d'organismes régionaux décentralisés, le renforcement des administrations en leur accordant une réelle autonomie en matière de prise de décisions et en matière financière. Il faudra mettre en place un système de planification combiné allant du haut vers le bas et du bas vers le haut. Il faudra, enfin, établir des procédures intégrées de planification au niveau national, régional et local. Il faudra veiller avec un soin tout particulier à apporter un soutien à certains programmes et projets spécifiques sous la forme d'études techniques et économiques de grande qualité. Il est, enfin, fondamental de mettre en place sans délai des programmes de formation pour le personnel dans des domaines tels que la méthodologie et les systèmes de planification, ou la préparation et l'évaluation des projets. ♦

*Les opinions exprimées par les Professeurs de Oliveira et Chiotis n'engagent qu'eux-mêmes et ne reflètent pas nécessairement les positions des gouvernements du Portugal et de la Grèce. Le Professeur Luis Valente de Oliveira travaille, actuellement, pour le Instituto Empresarial Portuense, EXPONOR-Feira Internacional do Porto, tél : (351.2) 998.17.42. Le Professeur George Chiotis, ENDECA, peut être contacté à Athènes au tél : (30.1) 725.11.91.*

# La protection de l'intérêt financier des Communautés européennes

par Neil Usher

*Les fraudes et les irrégularités constituent une menace pour l'intérêt financier des Communautés européennes. Elles posent également un problème politique dans la mesure où l'apparition de fraudes et de contraventions à la réglementation à grande échelle mettent en danger le projet européen. La Cour des Comptes Européenne a voulu définir son rôle de manière à accroître au maximum la contribution qu'elle peut apporter à la lutte contre la fraude et les irrégularités*

La Cour des Comptes Européenne (CCE) est inscrite dans un ensemble législatif et professionnel qui laisse demeurer quelques incertitudes quand à son rôle au regard des fraudes et des irrégularités. En outre, il y a une contradiction entre cet ensemble et les attentes du grand public. En attendant, la Cour s'efforce de contribuer dans toute la mesure de ses moyens à la protection de l'intérêt financier des Communautés. Dans son rapport annuel pour l'année financière 1994, la CCE a explicité son rôle en matière de protection de l'intérêt financier des Communautés et la manière dont ce rôle se conjugait avec celui d'autres institutions.

La CCE déclare, en particulier qu' "en première ligne, la responsabilité de la prévention, de la détection et des enquêtes sur les fraudes est du ressort de ceux qui gèrent et contrôlent la mise en oeuvre des politiques à la Commission et dans les Etats membres." En outre, "il est dans les prérogatives de la Cour, en sa qualité d'auditeur externe, d'effectuer un examen critique des dispositions prises par les gestionnaires. Elle s'est toujours, et dans une large mesure, acquittée de cette tâche, et les rapports de la Cour ont régulièrement attiré l'attention sur les faiblesses de la législation, des systèmes comptables et de gestion financière et ont rappelé les risques encourus de même que sur les cas concrets pris en considération."

## **Des actions stratégiques pour mettre un terme aux infractions**

La Cour considère que son rôle principal

est de *prévenir les irrégularités* (dont les fraudes), plutôt que de *détecter* les fraudes. Son approche stratégique dans ce domaine repose sur quatre types d'actions :

- l'évaluation des performances des autorités responsables de la détection et de la répression des cas de fraude et d'irrégularités ;
- l'examen méthodique de la réglementation et des systèmes administratifs et de contrôle qui en dépendent ;
- le repérage systématique des domaines à haut risque, qui sont tout particulièrement vulnérables aux fraudes et aux autres formes d'irrégularités ; et
- le renforcement des procédures d'audit, à l'occasion des activités normales de contrôle effectuées par la Cour, dans des domaines où on estime que les risques de fraudes et d'irrégularités sont particulièrement élevés.

Ces actions sont précisées ci-dessous.

### *L'évaluation des performances des autorités*

La Cour présente des rapports indépendants et objectifs au Parlement européen et au Conseil des ministres pour constater si les différentes armes de nature juridique et les ressources budgétaires qui ont été mis au service de la lutte contre la fraude ont été utilisées de manière efficace.

### *L'examen méthodique de la législation*

A de nombreuses reprises, la Cour a rappelé dans ses rapports annuels et spéciaux qu'il est difficile de gérer une administration de manière efficace dans le cadre d'une réglementation complexe, en particulier lorsque la responsabilité de cette gestion incombe conjointement à la Commission et aux Etats membres, fournissant ainsi aux fraudeurs des occasions de poursuivre leurs activités illégales.

### *Le repérage de domaines à haut risque*

La Cour repère les domaines qu'elle considère comme particulièrement susceptibles d'entraîner des risques de fraude et d'irrégularité, de manière à tenir compte de cette particularité lors de la préparation et de la mise en oeuvre de ses missions d'audit. Dans la perspective d'obtenir un aperçu systématique et homogène de l'ensemble des ressources et des dépenses de l'Union européenne, toutes les équipes de la Cour ont récemment mené à son terme un exercice de repérage des domaines à haut risque, en utilisant une méthodologie commune.

### *Le renforcement de l'audit dans les domaines à haut risque*

Lors de la mise en oeuvre de ses audits de routine dans les domaines où les risques de fraude et d'irrégularité sont considérés comme élevés, la Cour s'efforcera de renforcer son contrôle. Un tel renforcement pourra, par exemple, prendre la forme d'un examen détaillé des procédures de contrôle interne -- à la Commission ou dans les Etats membres -- destinées, dans la mesure où elles fonctionnent bien, à prévenir ou à détecter les fraudes ou les irrégularités.

## **Conclusion**

La stratégie d'ensemble d'audit adoptée par la Cour lui permet de jouer pleinement son rôle de protection de l'intérêt financier des Communautés tout en donnant satisfaction à d'autres requêtes au moyen de ses ressources limitées. Cette stratégie est à présent pour l'essentiel mise en place et elle porte ses fruits à l'occasion des audits menés par la Cour dans tous les domaines. ♦

*Neil Usher, Administrateur principal pour la méthodologie de travail et la formation à la Cour des Comptes Européenne, peut être contacté à CCE, 12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que lui.*

## La gestion du domaine de l'éthique requiert une approche équilibrée

par Janos Bertók

*Il n'existe pas de méthode universelle permettant de mettre en place une infrastructure de gestion du domaine de l'éthique dans la fonction publique. Tout au contraire, un ensemble de mesures d'incitation et de sanctions est nécessaire pour encourager le respect de normes de conduite professionnelle.*

L'intérêt croissant que porte le public aux questions touchant à l'administration publique, et la confiance apparemment moins grande que ce même public lui porte, constituent pour les pays Membres de l'OCDE et pour les pays d'Europe centrale et orientale un souci politique majeur. Le comportement éthique des fonctionnaires contribue assurément à la qualité de la gouvernance démocratique et à un développement économique durable. Il atteint ce résultat en renouvelant la confiance qu'ont les citoyens en leur administration publique et dans la performance des institutions de l'État. C'est ainsi que les gouvernements ont été appelés à montrer leur détermination à réformer et améliorer leurs dispositifs de défense de l'éthique avec une volonté de promouvoir des normes de conduite exigeantes.

Les fonctionnaires sont confrontés à des objectifs nouveaux et à des conflits d'intérêt, au égard aux réformes du secteur public, telles que la délégation de responsabilités et l'effacement plus fréquent des cadres dirigeants, la modification des relations entre les secteurs public et privé, et la confiance plus grande faite aux mécanismes du marché. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'évolution rapide de l'environnement, qui affecte autant la transformation des valeurs de référence, que la structure de la réglementation ou celle des institutions, a fait naître une incertitude dans la fonction publique sur le comportement qu'on pouvait en attendre.

### Les deux approches principales

Dans le monde entier, pour ce qui concerne la gestion des questions d'éthique, des orientations communes ont tendance à apparaître, malgré les différences qui existent dans l'environnement politique, administratif et culturel des pays en cause. Deux enquêtes, faites par l'OCDE au cours de ces trois dernières années, et les discussions tenues au cours de deux réunions internationales de fonctionnaires et de spécialistes des questions d'éthique, tenues à Paris au mois de novembre dernier, ont permis de constater qu'il existait un consensus sur les principales fonctions et les éléments d'une infrastructure en matière d'éthique.

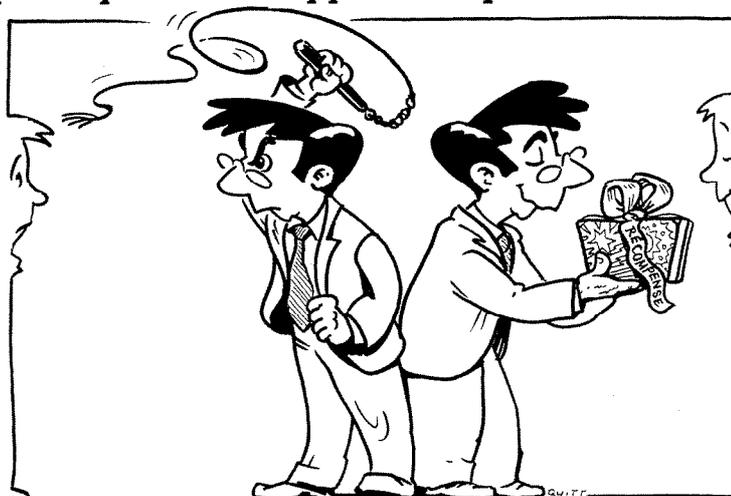


Illustration: Janos Quint

Les gouvernements optent entre deux approches générales lorsqu'ils s'attachent à améliorer la conduite éthique dans leur fonction publique. La première s'attache à assurer un strict respect des procédures descriptives/administratives, des dispositifs de contrôle et des règles détaillées qui précisent ce que les fonctionnaires doivent éviter, ce qu'ils doivent faire, et comment ils doivent s'y prendre. Cette approche est désignée comme la gestion des questions d'éthique fondée sur le respect du droit. La seconde approche, qui se fonde sur des principes et des objectifs, s'appuie sur des rôles professionnels bien définis et renforcés par des mesures d'incitation et des encouragements à un comportement sain. Cette approche est désignée comme la gestion des questions d'éthique fondée sur l'intégrité.

### La recherche de l'équilibre

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'objectif est de trouver un équilibre convenable entre les deux approches, et de déterminer les éléments qui exigent une attention prioritaire. Le point de départ consiste dans la redéfinition des principes de la déontologie et les normes qui rendent compte à la fois des fondements modernes d'une gouvernance démocratique et des attentes des citoyens.

Le cadre juridique, qui doit être élaboré sur la base de ces principes et de ces normes, pourra établir les normes minimales obligatoires pour les fonctionnaires, en les faisant respecter au moyen de systèmes d'enquête et de procédures judiciaires. Des moyens appropriés d'enquête et de procédures judiciaires peuvent permettre l'application de sanctions efficaces contre ceux dont la conduite ne respecterait pas ces normes minimales. Par ailleurs, il est important d'offrir aux fonctionnaires l'assistance qui leur est nécessaire pour traduire ces principes et ces normes en des situations concrètes.

### Fixer les objectifs des réformes

La socialisation professionnelle, considérée comme un investissement à long terme, peut être obtenue par induction et par une formation permanente. Elle pourra diffuser la connaissance et le savoir-faire nécessaire tout en contribuant à l'établissement d'un nouveau type d'esprit d'entreprise dans l'ensemble de la fonction publique. Les structures de l'État et la division des responsabilités doit définir clairement des rôles en veillant à éviter les conflits de responsabilités. Les systèmes de gestion doivent être tournés vers l'obtention de résultats, et offrir des incitations tout en recherchant la promotion des valeurs du service public qui font naître la volonté d'atteindre les résultats souhaités.

La promotion d'un comportement professionnel dans la fonction publique est une des composantes-clé du processus de redéfinition du rôle de l'État. L'un des objectifs principaux de l'examen en cours de la gestion des questions d'éthique est de contribuer aux objectifs stratégiques de la réforme d'ensemble de la fonction publique. Le Service de la Gestion Publique (PUMA) de l'OCDE se consacre actuellement à l'établissement d'une liste de référence en matière d'éthique, qui devrait faciliter l'évaluation et la mise en place d'institutions, de systèmes et de dispositifs permettant d'améliorer la qualité éthique des conduites dans l'administration publique, ou encore d'améliorer les systèmes existants. Cette liste de référence ne sera pas utile uniquement pour les pays Membres de l'OCDE, mais aussi à toutes les autres démocraties qui cherchent à bâtir une infrastructure solide dans le domaine de l'éthique. ♦

*Janos Bertók est Administrateur au Service de la Gestion Publique de l'OCDE. Il exerçait précédemment les fonctions de Directeur du Secrétariat du Commissaire pour la modernisation de l'administration publique au Bureau du Premier ministre de la Hongrie. Il peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.93.57; e-mail : janos.bertok@oced.org. Voir également TGP, Vol. III, No.5.*

# Les lois sur les procédures administratives et le contrôle de l'administration contribuent à la pron.

par le Professeur Denis Galligan

*Les procédures administratives et les dispositifs de contrôle jouent, l'un comme l'autre, un rôle important pour la réglementation des activités de l'administration. A un autre niveau, elles donnent leur sens aux valeurs de la démocratie, de la constitutionnalité et à l'état de droit.*

Un des principaux objectifs de la réforme de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale est de mettre en place les conditions qui lui permettront de fonctionner en accord avec les valeurs de la démocratie, de la constitutionnalité et de l'état de droit. Le droit administratif est un moyen utile pour traduire ces valeurs générales en des règles et des pratiques d'administration publique. Ce processus de traduction trouve son expression surtout dans les procédures administratives et le contrôle administratif. L'un et l'autre permettent de créer un environnement éthique pour l'administration publique. Les procédures administratives et le contrôle administratif orientent le comportement administratif et contribuent à la création d'un certain type de culture administrative.

## Le droit administratif et les valeurs éthiques

Le droit administratif a deux fonctions principales. La première est de conférer aux autorités de l'État le pouvoir de s'acquitter d'un grand nombre de tâches, établies par la société au travers du processus législatif. La seconde est de fournir aux autorités de l'État un ensemble de principes d'application générale qui les guide dans leur action et fonde leurs décisions. Ces principes comprennent :

- l'état de droit ;
- l'équité, du point de vue de la procédure, mais également sur le fond ;
- l'égalité devant la loi ;
- l'ouverture et la transparence ;
- la responsabilité ;
- l'impartialité et l'indépendance ; et
- la ponctualité.

Chacun de ces principes découle d'une réflexion plus approfondie sur la manière selon laquelle un gouvernement et une administration doivent être dirigés dans une société libérale et démocratique. Ils sont également reliés les uns aux autres. A titre d'exemple, l'ouverture et la transparence sont importantes l'une et l'autre, mais elles sont

essentielles à l'état de droit, à l'équité et à la responsabilité.

## Le rôle des procédures

Les procédures administratives jouent un double rôle : elles précisent le processus qui doit être suivi pour aboutir à une décision, mais elles reflètent en même temps les valeurs attachées à la relation entre le citoyen et l'État. Ces deux rôles peuvent être rattachés aux principes présentés plus haut.

*Procédures et méthode* : Le droit relatif à la procédure, et en particulier lorsqu'il est inclus dans les codes généraux de procédure, désigne la méthode régulière et systématique suivant laquelle les organismes administratifs sont appelés à atteindre leurs objectifs. Il présente un intérêt par lui-même dans la mesure où il crée un environnement stable dans lequel les relations entre les citoyens et l'État peuvent se développer. Des procédures méthodiques peuvent également contribuer à l'état de droit en facilitant une application précise et appropriée de la loi, la certitude et la prévisibilité, et une certaine objectivité.

*Procédures et équité* : En permettant une application précise et appropriée de la loi, de bonnes procédures permettent de garantir que les personnes soient traitées de manière équitable au regard du droit. Il est nécessaire de disposer de certaines procédures pour acquérir la précision et atteindre l'objet approprié comme l'exige l'application du droit. Ces procédures précisent les étapes à franchir, l'implication des parties, la communication de l'information, et les auditions. L'équité exige également que les responsables agissent avec impartialité, qu'ils motivent leurs décisions, et que des voies d'appel soient prévues. Les procédures de ce type garantissent des résultats précis. On les considère souvent également comme des procédures justes en elles-mêmes.

*Des procédures au service de l'ouverture et de la transparence* : Ces valeurs sont tributaires de procédures telles que la notification, la communication d'informations, les auditions, l'exposé des motifs, et les appels. Un processus administratif est plus ou moins ouvert et transparent dans la mesure même où il prend ces éléments en compte. Les formes sous lesquelles la responsabilité peut être exercée entre un organisme administratif vis-à-vis d'un autre organisme administratif, législatif ou judiciaire

encouragent également l'ouverture et la transparence. Une réglementation spéciale sur la liberté d'information est souvent adoptée pour couvrir dans son ensemble la question de la communication des informations. (NDLR : voir article page 14.)

*Une garantie d'impartialité et d'indépendance* : Les codes de procédure doivent comprendre des dispositions concernant l'impartialité et l'indépendance des responsables de l'administration publique.

Il ressort de tout ceci que les procédures sont étroitement associées aux principes généraux du droit administratif. Elles jouent un rôle-clé dans la traduction de ces principes dans les activités quotidiennes de l'administration publique.

## Le contrôle de l'administration

Le contrôle permet de vérifier que les organismes de l'administration utilisent les pouvoirs qui leur sont conférés de manière correcte et qu'ils suivent les procédures. Une relation peut être établie entre les normes éthiques de l'administration et les formes de contrôle. Les règles et les doctrines du droit administratif donnent des points de repère éthiques aux activités concrètes de l'administration. Les institutions et les dispositifs de contrôle surveillent les activités des responsables de l'administration de manière à constater s'ils s'acquittent de leurs fonctions de manière réelle et efficace, et qu'ils respectent les principes généraux du droit administratif.

Les institutions et les dispositifs de contrôle sont nombreux et variés. Ils comprennent : le contrôle par les tribunaux, le ministère Public, les appels internes, les appels externes, les plaintes externes ou l'ombudsman, les inspections, les organismes chargés de l'élaboration des normes et les institutions parlementaires. Il convient de rappeler brièvement les principales formes adoptées :

*Le contrôle par les tribunaux*. Ce contrôle est un élément central pour tout système administratif fondé sur la loi. Le contrôle par les tribunaux implique un processus au travers duquel un tribunal indépendant fait porter son examen sur l'activité de l'administration pour déterminer si elle se plie aux exigences de la légalité. Même si les tribunaux sont très dissemblables d'une extrémité de l'Europe à l'autre, leur caractéristique commune est qu'ils sont -- ou devraient être --

## on d'une éthique du service public

indépendants de l'administration, du pouvoir exécutif et du parlement.

Le contrôle par les tribunaux est fondé sur deux considérations. La première est que l'administration publique doit être conduite dans le cadre du droit. La seconde est que les tribunaux sont responsables, en dernier ressort, pour décider si les actions ont été accomplies en conformité avec la loi. Le droit, ici, est constitué de différents types de réglementations : celles qui définissent les pouvoirs des organismes de l'administration ; celles qui imposent des normes relatives à la manière suivant laquelle les décisions doivent être prises ; et celles qui prescrivent des procédures.

*Le ministère Public* : Traditionnellement, le procureur avait un rôle-clé dans le contrôle de la légalité des actions de l'administration dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans les pays de cette région qui ont conservé un procureur, sa fonction principale consiste à présent à exercer un certain pouvoir de contrôle et d'intenter des actions en justice ou de s'y associer. Compte tenu de l'extension dans la région de l'examen par les tribunaux, les fonctions de contrôle du procureur ont beaucoup perdu de leur importance initiale.

*Les appels internes* : La première forme de recours - et la plus courante - pour une partie qui s'estime lésée dans les pays d'Europe centrale et orientale consiste dans l'appel devant un organisme administratif hiérarchiquement supérieur. Ce processus permet, habituellement, au responsable de la première décision de la reconsidérer avant que l'appel ne soit introduit devant l'organisme d'appel. Les appels internes sont faciles à introduire. Ils sont habituellement expéditifs. Et ils sont en général peu onéreux. La qualité de l'appel est en général médiocre et il est difficile de conserver une séparation entre les organismes d'origine et d'appel de la décision. Il reste que les appels internes demeurent un moyen efficace de répondre à la plupart des plaintes.

*Les appels externes* : Les appels externes sont le processus par lequel une personne qui s'estime lésée par une décision de l'administration peut faire appel à une instance externe et indépendante de l'administration. Les organismes d'appel de ce type sont relativement rares dans la région, mais dans les régions d'Europe de ouest, où ils ont cours, on considère que leurs résultats sont probants.

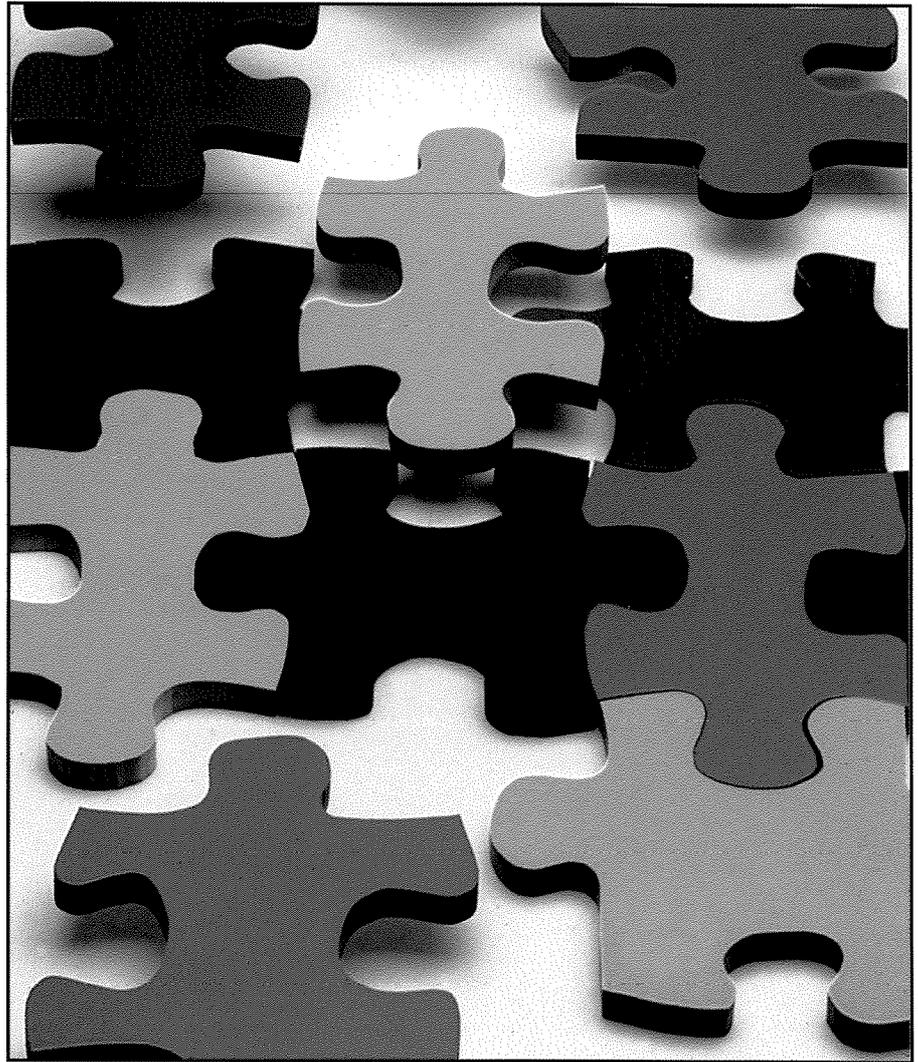


Image Bank/Michel Tchernikov Ltd.

*Les plaintes externes ou l'ombudsman* : L'ombudsman devient un processus familier pour la gestion des plaintes dans la région. Le principe de base est que l'ombudsman reçoit les plaintes des plaignants contre une décision de l'administration et instruit une enquête à leur propos. L'objet consiste habituellement à établir s'il y a eu de la part de l'administration un acte médiocre, mauvais ou indu, puis d'en recommander, le cas échéant, réparation. La compétence de l'ombudsman couvre la plupart du temps, un ensemble de domaines plus vaste que ne le fait le processus d'appel.

*Les inspections* : Les inspections consistent en des organismes indépendants et spécialement constitués, investis du pouvoir de contrôler un domaine de l'administration et de communiquer leurs conclusions au parlement. L'objet principal d'une inspection est d'améliorer la qualité de l'administration. Les inspections ne dépendent pas des plaintes, mais elles sont habilitées à examiner les actions de l'administration comme elles l'entendent.

*Le contrôle parlementaire* : La caractéristique principale du contrôle parlementaire est qu'il

fonctionne dans le cadre des commissions. Le parlement crée des commissions responsables du contrôle d'un domaine particulier du gouvernement et de l'administration. Les députés au parlement sont membres de ces commissions et ils requièrent habituellement le concours d'experts. Le système des commissions est potentiellement une forme de contrôle de l'administration très intéressante, mais ce potentiel est à ce jour peu exploité.

### *Les normes fondamentales*

Les procédures administratives et les dispositifs de contrôle jouent l'un et l'autre un rôle important pour l'encadrement des activités de l'administration. À la fois les procédures et le contrôle ont un lien avec les normes éthiques de l'administration puisqu'ils ont tous les deux pour objet d'assurer le respect des normes fondamentales d'une bonne administration. ♦

*Le Professeur Denis Galligan est Directeur du Centre d'études socio-juridiques, au Wolfson College, de l'Université de Oxford. Il peut être contacté au tél. : (44.1865) 284.220/231 ; e-mail : admindjg@sts.ox.ac.uk.*

## La Pologne place l'éthique, en tant qu'élément de la construction d'une administration



Image: Bernard Labbé

*La Pologne a pris un grand nombre de mesures pour de se doter d'une administration publique éthique et professionnelle, capable également de répondre aux défis lancés à la gouvernance, notamment pour l'adhésion à l'Union européenne. Le gouvernement de coalition qui est entré en fonctions en 1997 a l'intention de procéder à la réforme de la Loi sur la Fonction publique de manière à renforcer les normes relatives aux qualifications et à la neutralité politique dans le service public. Dans l'interview suivant, Jan Pastwa, Chef de la Fonction publique, commente ces projets :*

**TGP :** *Au cours de l'année 1997, la Pologne a commencé à mettre en oeuvre la nouvelle Loi sur la Fonction publique. L'intention du Gouvernement est-elle de poursuivre la mise en oeuvre de cette loi ou de l'amender ?*

**Jan Pastwa :** Au cours de la première période de mise en oeuvre de la Loi sur la Fonction publique, différents doutes ont surgi sur certaines de ses dispositions, parmi lesquelles l'inadéquation des garanties formelles de neutralité politique, une exigence insuffisante quand à la connaissance des langues étrangères, et la condition posée pour être éligible à un poste de responsabilité d'avoir servi pendant plusieurs années dans l'administration. Cette dernière mesure

favorise indéniablement les personnes qui avaient reçu une promotion sous le régime communiste. Le Gouvernement actuel souhaite préparer un projet d'amendement à la Loi sur la Fonction publique pour lever définitivement ces doutes et ces objections. Nous souhaitons présenter les modifications nécessaires devant la *Sejm* et en demander l'adoption aussitôt que possible pour poursuivre le processus de mise en place de la fonction publique.

**TGP :** *Quelles mesures sont prises ou prévues pour conserver des normes exigeantes et pour limiter la corruption dans l'administration publique polonaise (nous pensons à la formation, la liberté d'information, ou l'équilibre des pouvoirs dans le processus de prise des décisions) ?*

**Jan Pastwa :** Les mesures juridiques prises pour prévenir la corruption dans l'administration publique comprennent l'interdiction de l'emploi dans les postes de l'administration publique de couples mariés et de personnes unies par des liens de parenté, lorsqu'ils figurent sur les mêmes chaînes d'autorité. Il existe des restrictions sur les activités lucratives exercées par les employés de l'État, comme la possession d'intérêts dans des entreprises, ou la participation aux conseils d'administration de sociétés. Les employés de l'État doivent

présenter une déclaration sur leurs biens et ceux de leurs parents immédiats. En outre, lorsqu'ils commandent des fournitures, des biens ou des services financés sur les deniers de l'État, les employés de l'État doivent avoir recours à des appels d'offres publics, et il leur est interdit de faire des offres pour des biens ou des services au nom de l'administration s'ils sont apparentés à un éventuel contractant. La loi polonaise autorise également l'acceptation ou l'offre, sous la surveillance de responsables du respect de la législation, d'un paiement illicite s'il existe un soupçon de corruption.

**TGP :** *Utilise-t-on d'autres dispositifs pour parer les possibilités de corruption dans l'administration publique ?*

**Pastwa :** Nous avons mis en place un système de recrutement ouvert pour le personnel de l'administration publique, qui a recours aux annonces dans les media, les concours et des entretiens de qualification devant une commission. Les conclusions et les recommandations des inspections des corps de l'État sont rendues publiques. Nous analysons constamment les résultats des différentes inspections réalisées dans les organismes de l'État, de même que les informations fournies par le grand public, pour repérer les organismes de l'État qui pourraient s'adonner à des activités illégales. De la même manière, la réglementation applicable à certaines institutions de l'État précisent et plafonnent le montant des donations en argent et autres qu'elles sont autorisées à recevoir. Par ailleurs, un programme de formation des nouveaux fonctionnaires, qui entrent sur le marché du travail, a été lancé entre autres pour leur permettre d'assister à des conférences sur des aspects pratiques de leur activité. Mais il n'existe pas, pour l'instant, de formation de la fonction publique portant spécifiquement sur les principes de la déontologie.

**TGP :** *Quelles sont les principales difficultés auxquelles on se heurte en voulant constituer et maintenir une fonction publique professionnelle et politiquement neutre, et comment comptez-vous y prendre pour les résoudre ?*

**Pastwa :** Une des difficultés provient du

## publique moderne, parmi ses priorités majeures

fait que l'impartialité politique n'a pas été suffisamment assurée pour les plus hauts postes de l'administration publique, comme les directions générales et les chefs de département. Une autre difficulté de taille porte sur l'unification de la gestion des fonctionnaires et sur l'introduction de normes communes à différents groupes d'employés, sur l'ensemble de l'administration publique. Alors qu'il existe une certaine homogénéité dans l'administration locale, il demeure une trop grande diversité de structures dans l'administration centrale et dans les administrations spécialisées au niveau local. Cet état de fait, auquel s'ajoute le manque de renseignements sur ces différentes structures, porte préjudice à l'utilisation efficace des ressources.

Les procédures de qualification pour les emplois dans la fonction publique laissent également à désirer. La connaissance des langues étrangères n'a été contrôlée que de manière formelle, et les questions posées lors des tests sur les connaissances générales et professionnelles n'ont demandé aucune préparation professionnelle aux candidats. Une autre limite à l'embauche de fonctionnaires professionnels et politiquement neutres a pour origine l'absence d'un accord sur l'entrée dans la fonction publique des diplômés de l'École nationale d'administration publique, dans le nouveau contexte politique de démocratie. Deux années d'études spécialisées ne donnent pas accès à un emploi dans la fonction publique, et dans ces conditions, beaucoup de jeunes diplômés sont souvent tentés de quitter l'administration. La préférence est accordée aux fonctionnaires qui ont développé leur carrière à une époque où la politique des ressources humaines étaient entièrement entre les mains du Parti communiste.

Pour résoudre ces difficultés, il convient que nous amendions la Loi sur la Fonction publique et ses dispositions d'application. Il conviendra de réorganiser la commission de qualification en faisant passer le nombre de ses membres de 35 à 50, et il faudra relever le niveau des examens de qualification en mettant plus l'accent sur la capacité des candidats à résoudre les difficultés.

*TGP : Comment percevez-vous la relation entre l'intégration de la Pologne aux structures politiques, économiques et militaires "euro-atlantiques" (UE, OTAN, OCDE) et la modernisation de l'administration publique ?*

**Pastwa :** L'intégration de la Pologne dans les structures européennes, et en particulier dans l'Union européenne, exige la préparation et la mise en oeuvre d'une stratégie qui couvre la prise en compte par les structures nationales de l'administration publique de celles de l'Europe. Cette stratégie est l'une des tâches actuelles du gouvernement, mais elle ne pourra être mise en oeuvre avec succès sans que l'administration publique n'y soit suffisamment préparée. Dans un premier temps, il est important de former un grand nombre de fonctionnaires dans différents domaines. Cette formation portera sur des connaissances de base relatives à l'intégration ; les institutions européennes et les relations à entretenir avec elles ; l'impact de l'adhésion sur l'administration et la société polonaise ; la connaissance des pays membres de l'UE, de l'OTAN et de l'OCDE et de leurs traditions administratives ; et certaines questions particulièrement importantes pour la Pologne, comme la transformation du secteur agricole.

Un élément important de la formation rendue nécessaire par l'adhésion à l'UE, concerne les fonctionnaires responsables de domaines spécifiques. Cette formation passera par des voyages d'étude dans les institutions européennes et euro-atlantiques. Il est également d'une importance fondamentale qu'une coopération, ou une participation, plus étroite soit établie avec les différentes institutions qui ont pour objet les questions d'administration publique en Europe, c'est à dire avec l'Institut européen d'administration publique et l'Institut international des sciences de l'administration. Par une coopération avec ces institutions, le personnel de l'administration publique polonaise apprendra comment les Etats membres les plus anciens de l'UE ont coordonné le processus de leur propre intégration. En se familiarisant avec les solutions adoptées dans les structures euro-atlantiques et dans les

différents pays, l'administration polonaise transformera progressivement ses propres structures et procédures en conformité avec les normes internationales. ♦

*Jan Pastwa, Chef de la Fonction publique, peut être contacté à ul. Litewska 2/4, 00 198 Varsovie, Pologne.*

► suite de la p.1

Janos Bertók, qui est membre du Service de la Gestion Publique (PUMA) à l'OCDE, fait valoir qu'un ensemble d'incitations et de sanctions est nécessaire pour encourager des normes de conduite professionnelles. Il attire également l'attention sur les travaux que réalise PUMA pour dresser une liste de référence en matière d'éthique, dans le but d'aider à mettre en place des structures, des institutions et des dispositifs qui viendront corroborer ces normes dans les administrations nationales.

Désiré De Saedeleer, qui est Directeur général de l'Institut de Formation de l'Administration Fédérale en Belgique, relève que l'éthique est devenue une priorité politique majeure pour le gouvernement fédéral de la Belgique et que les responsables ont recours à la transparence pour traiter cette question. René Jakl, un journaliste tchèque, rapporte qu'à Prague, également, la transparence des institutions de l'Etat fait l'objet de l'attention des responsables de l'Etat. Enfin, Neil Usher, administrateur à la Cour des Comptes Européenne, décrit comment cette organisation a recours à la prévention des irrégularités, telles que la fraude, pour protéger l'intérêt financier des Communautés européennes.

Le message commun à tous ces articles est qu'une "infrastructure éthique" opérationnelle comprend différents éléments. Ensemble, ceux-ci permettent l'émergence d'un environnement de la fonction publique qui sera de nature à encourager des normes de conduite exigeantes. ♦

*Staffan Synnerström est Conseiller senior à SIGMA pour la Gestion de la Fonction publique et peut être contacté à Paris au tel. : (33.1) 45.24.13.15; e-mail : staffan.synnerstrom@oecd.org.*

## L'administration publique dans la presse

### *Des augmentations de salaires et des suppressions de postes en Albanie*

Le Gouvernement a approuvé de nouvelles grilles des salaires pour le service public. Dans le contexte de la lutte contre la corruption, les hauts fonctionnaires auront une augmentation de salaire allant jusqu'à 70 pour cent, à compter du premier avril. Le traitement mensuel du Président sera multiplié par deux et atteindra 845 \$, et les ministres recevront entre 647 \$ et 760 \$. D'autres fonctionnaires bénéficieront d'augmentations de salaires de 20 pour cent. Parallèlement, d'après le Premier Ministre, Monsieur Fatos Nano, le Gouvernement entreprendra de supprimer 15 000 postes dans le secteur public au cours de l'année 1998. L'Etat emploie quelque 267 000 personnes, dont 150 000 dans l'administration publique. Source : *Koha Jone* et RFE/RL Newslines.

### *Une proposition concernant les traitements des fonctionnaires en Bulgarie*

Le ministre des Finances, Mouravei Radev, a fait savoir que lui-même et le ministre du Travail et de la Politique sociale feraient une proposition commune pour la création d'un système national de coordination et de détermination des traitements de tous les fonctionnaires et des responsables de l'administration publique. Monsieur Radev a indiqué que le nouveau système de fixation des traitements des fonctionnaires tiendra compte des responsabilités exercées et de la quantité de travail effectué. A l'heure actuelle, le Président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre sont au 19ème rang dans la hiérarchie des salaires des personnes qu'emploie l'administration nationale. Le Président, les membres de la Cour constitutionnelle, le Directeur du

Service de l'instruction et les autres hautes personnalités du système judiciaire bénéficient de salaires plus importants. Source : Daily Chronicle (bulletin électronique), Sofia, Bulgarie.

### *La réforme de l'administration régionale en Pologne*

D'après le ministre de l'Intérieur Januz Tomaszewski, le Gouvernement polonais demandera une diminution du nombre des provinces, qui passeraient de 49 à 15 ou moins, et la création d'une nouvelle unité administrative, le *powiat*, qui serait gouvernée par une administration élue localement. Source : PAP via RFE/RL Newslines.

### *Des ajustements de salaires en Slovénie*

Les membres du Parlement de la Slovénie ont adopté une loi réduisant leur propre salaire de 5 pour cent dès le mois de février, pour encourager la réduction des dépenses publiques. Cette loi, adoptée le 27 janvier, a rendu caduque l'augmentation salariale qui avait pris effet plus tôt ce même mois, et a remis le salaire des législateurs à son niveau de décembre 1997. Les salaires relativement élevés des membres du Parlement ont fait l'objet de critiques de la part du public depuis plusieurs années. En décembre 1997, les membres du Parlement gagnaient un salaire brut allant de 664 025 tolar (3 888 \$) à 979 558 tolar (5 735 \$), équivalant à plus de quatre fois le salaire moyen. La loi a également gelé les salaires des institutions et des entreprises du secteur public à leur niveau de décembre 1997 pour une période allant jusqu'à décembre 1998. A cette date, ils pourront subir une augmentation atteignant 85 pour cent de

l'inflation des prix à la consommation. Source : Reuter.

### *Les difficultés touchant les douanes en Europe centrale et orientale*

Une enquête touchant une centaine d'entreprises multinationales dans 13 pays d'Europe de l'ouest et portant sur les pratiques en matière de douane dans 15 pays d'Europe centrale et orientale a fait apparaître que 89 pour cent de ces entreprises avaient connu des difficultés avec les douanes dans cette région. L'enquête, conduite par la société mondiale de courriers rapides DHL, fait apparaître que les trois cinquièmes des entreprises qui ont répondu à l'enquête considèrent que les responsables des douanes de la région ne comprennent pas comment fonctionnent les affaires, et un quart des réponses mentionne les problèmes de corruption. Le rapport déclare que "les procédures les plus transparentes en matière de douane sont celles des cinq pays qui sont les premiers en lice pour l'adhésion à l'UE". Le directeur régional de DHL pour le pays d'Europe centrale et orientale a déclaré qu'il "sera nécessaire de former les responsables des douanes au sujet de ce qu'exigent les affaires. Dans certains pays, le problème est également celui de l'insuffisance de motivation, des ressources et des salaires." Source : *The DHL Customs Report for Central and Eastern Europe*.

*Les lecteurs sont invités à soumettre les informations relatives à l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale au Rédacteur, PMF/TGP, SIGMA- OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France; fax : (33.1) 45.24.13.00; e-mail : sigma.contact@oecd.org.*

«Si vous ne réussissez pas à terminer votre travail dans les premières 24 heures, alors travaillez la nuit.»

<http://www.bazza.com/sj/humour/DilbertsLawsOfWork.html>

# La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration

La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration, OCDE/PUMA

Cette publication met en relief les principales tendances qui se dessinent parmi les pays de l'OCDE en matière de gestion publique à travers les différents niveaux d'administration (centrale, locale, etc.) ; certaines tensions et défis pour les relations intergouvernementales qui en découlent ; et les implications pour les gestionnaires de l'administration centrale. La publication comporte également 26 chapitres consacrés chacun à un pays particulier pour y repérer la répartition actuelle et en évolution des fonctions, des compétences et des ressources entre les différents niveaux d'administration -- ainsi que le débat et les pressions qui sous-tendent les changements en cours.

La "gouvernance" ou la gestion des affaires publiques -- dont la gestion à travers différents niveaux d'administration fait partie intégrante -- fait l'objet d'un intérêt croissant, motivé par une variété de facteurs économique, politique et culturel. De nouvelles approches de la gestion publique prises par les administrations

centrales afin de répondre aux pressions pour une discipline budgétaire et une démocratie renforcées entrent aussi en jeu. Le rapport, qui tire les enseignements d'années de travail de la Commission de la gestion publique, fait apparaître que les changements qui ont lieu dans les relations entre les différents niveaux d'administration ont pour objectif de : 1) faciliter l'acquisition des objectifs nationaux (par ex : stratégie budgétaire) ; 2) supprimer des doublés ou des chevauchements inutiles ; 3) obtenir de meilleurs résultats avec l'argent du contribuable ; 4) faire en sorte que les services répondent mieux aux besoins ressentis sur place ; et 5) donner aux citoyens des moyens accrus de participer à la prise des décisions.

Ces cinq objectifs soulèvent types de difficultés propres à la gestion entre niveaux d'administration. Les gouvernements doivent, en particulier, choisir la manière qui leur permettra d'ajuster leurs structures de manière à parvenir à une conduite plus cohérente des affaires publiques ; et renforcer les dispositifs

de coordination entre niveaux d'administration. Par ailleurs, les gouvernements doivent également décider la manière selon laquelle ils utiliseront les techniques de gestion axée sur la performance pour améliorer les relations entre les différents niveaux d'administration, et adapter un financement adapté à plusieurs niveaux d'administration de manière à faciliter l'attribution des responsabilités et l'économie budgétaire.

Les exemples d'innovations dans la gestion entre niveaux d'administration cités dans cette publication de PUMA incluent la constitution par une loi des conseils régionaux en Finlande en 1994 ; une initiative de gestion stratégique qui encourage la consultation centrale/locale en Irlande ; et la Charte de déconcentration de 1992 qui a considérablement modifié les responsabilités des préfets en France. ♦

*La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, 468 pages, ISBN 92-64-25575-3. A commander auprès de : Service des publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775

## 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 : N° 22. *Défis lancés à la capacité de gestion des centres de gouvernement : gouvernements de coalition et changements de gouvernements*, 1998, 81 pages.

A commander auprès de : Services d'information SIGMA, SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France. Tél. : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org). Les publications de SIGMA peuvent également être obtenues gratuitement sur Internet à l'adresse : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

### Publications PUMA

*Réglementation : Stratégies de coopération*, 1997, 51 pages.

*L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, 1997, 291 pages.

*Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Sommaire*, 1997, 7 pages.

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

### AUTRES PUBLICATIONS

BREMMER, Ian et Ray TARAS. *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*, 1997, 743 pages. A commander auprès de : Cambridge University Press, The Pitt Building, Trumpington St., Cambridge, CB2 1RP, UK.

DIDIER, Jean-Pierre. "Reaffirming Ethics and Professionalism in the French Public Service," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, No.4, 1997, pp.565-582.

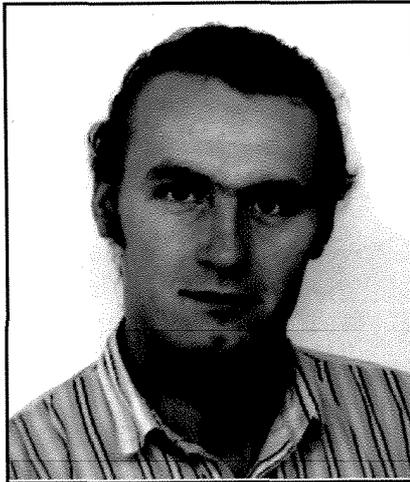
MAJONE, Giandomenico. "The Agency Model: The growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union," *EIPASCOPE*, No.3 1997, pp.9-14.

PROKUROVSKA, Svetlana et Tiina RANDMA. "Training of Civil Servants : Reflections upon the Civil Service Forum," *NISPACEE News*, Vol.IV, No.4, décembre 1997, pp. 1-3.

TASHERAU, Suzanne et José Edgardo L., eds. *Governance Innovations: Lessons from Experience. Building Government - Citizen - Business Partnerships*, 1997, 142 pages. A commander auprès de : Institute on Governance, 122 Clarence St., Ottawa, Ontario K1N 5P6, Canada.

# Une proposition de loi jette un rayon de lumière sur l'administration tchèque

par René Jakl



René Jakl

La République tchèque, comme la Bulgarie et le Royaume-Uni, envisage d'adopter une loi pour garantir l'accès du public aux informations du gouvernement. Les médias et des organisations non-gouvernementales ont appuyé ces mesures de tout leur poids estimant que les citoyens ont le droit de connaître les politiques et les actions entreprises par leur gouvernement. Ce qui suit illustre que les journalistes de Prague se sont, depuis des années, fait les avocats d'une plus grande transparence dans les institutions de l'État.

Lorsque, il y a trois ans, l'hebdomadaire *Respekt* a demandé au ministère de l'Agriculture de lui donner des renseignements sur les subventions données par l'État à l'agriculture, il n'a pas obtenu l'information qu'il souhaitait. Le ministère lui a répondu qu'il refusait de répondre à cette question pour protéger un "secret économique". La situation a changé lorsque l'ancien rédacteur en chef de *Respekt*, Vladimír Mlynář, est entré au gouvernement, à la suite des mouvements politiques de ces derniers mois. Son collègue, Josef Lux, le ministre de l'Agriculture, a finalement accepté de régler leur ancien différend et de rendre l'information publique.

## Une solution juridique

L'issue trouvée pour cette question a représenté un grand pas en avant, vers l'ouverture des organismes de l'État. De fait, Oldřich Kuzílek, un membre du Parlement, et le Sénateur Michael Zantovky ont proposé

une Loi sur la Liberté de l'information pour régler ce type de problème. Les auteurs de la proposition de loi estiment qu'il devrait exister une solution légale pour régler des situations de ce genre, une norme qui ne soit pas tributaire de l'atmosphère du moment, ni des contacts personnels. Ils se sont inspirés du droit du Royaume-Uni et de la France, d'une recommandation du Conseil de l'Europe, R(81)19; et du droit en vigueur aux États-Unis et portant le même nom que la disposition envisagée par la République tchèque.

La Constitution tchèque proclame le droit du citoyen d'obtenir les informations détenues par l'administration publique, mais ce droit n'a pas été défini par une loi spécifique. Il existe quelques dispositions dans la Loi sur la Presse, mais celles-ci sont considérées comme faibles, et elles ne jouent que lorsque l'information est demandée par un journaliste. Kuzílek fait valoir que "les informations de l'administration publiques doivent être mises à la disposition de tous, et pas uniquement des journalistes".

## De grands journalistes donnent leur soutien

Petr Holub, rédacteur en chef de *Respekt*, manifeste sa satisfaction devant la nouvelle loi : "La règle générale doit être celle de la transparence de l'administration, et elle ne doit souffrir que quelques exceptions strictement définies". Holub estime que la Loi sur les Secrets officiels, qui est simultanément préparée, est un élément juridique complémentaire de la Loi sur la Liberté de l'information. Elle devrait être "suffisante pour protéger les secrets de l'État", dit-il.

"Une Loi sur la liberté de l'Information est absolument nécessaire", dit Jan Lipold, Rédacteur en chef pour les nouvelles de l'intérieur au journal le plus important du pays, *MF Dnes*. Il estime que ce qui importe n'est pas seulement la loi. "Une discussion publique (de la loi) est fondamentale pour la mentalité des citoyens. Les citoyens deviennent plus sensibles à ce qui est public et sur la nature de leurs droits. Les gens ne sont pas habitués à chercher les informations." Lipold estime que cette affirmation peut même s'appliquer à certains journalistes.

## Des exigences strictes

La proposition de loi énumère tous les organismes qui sont tenus de fournir des informations. Il s'agit de l'ensemble de l'administration publique, du Bureau du Président, du Bureau du Sénat et de la Chambre des députés, des cours, et de la Banque nationale de la République tchèque. Il est fait une obligation à toutes ces institutions de fournir à qui le leur demande toute information qui n'enfreint pas la stricte protection de la vie privée, les intérêts de l'État ou le secret économique. La notion de secret économique est définie très précisément compte-tenu des abus antérieurs.

Si la proposition de loi est adoptée sans changements, les organismes de l'État concernés devront publier certaines informations de base sur l'Internet. Il en sera ainsi du statut et de la structure de l'organisme, des directives permettant l'expression de candidatures, et de listes d'enregistrements publics. Les organismes de l'État doivent répondre aux requêtes dans un délai de dix jours et un citoyen qui demande une information doit payer une photocopie le prix de trois couronnes (0,09 \$) et une somme forfaitaire de 150 Couronnes (4,31 \$) pour une information écrite.

Kuzílek remarque que la nouvelle loi sera efficace puisqu'elle prévoit des "sanctions contre les fonctionnaires qui refuseraient indûment de fournir des informations". Une amende allant jusqu'à 50 000 couronnes (1 436 \$) ou l'exclusion du service public pour une période allant jusqu'à deux ans peut frapper le coupable.

## Un large soutien politique

Les auteurs, membres du parti conservateur de l'Alliance démocratique civique espèrent obtenir un large soutien pour leur proposition dans leur parti et dans l'ensemble du Parlement. Pavél Dostál, député du parti le plus important de la gauche, celui des Démocrates sociaux (CSSD) est d'accord. "Je voterai sans aucun doute en faveur de cette loi, et je pense que le club (parlementaire) du CSSD lui accordera son soutien." ♦

René Jakl est journaliste indépendant à Prague. Il peut être contacté par e-mail : jakl@jus.prf.cuni.cz.

# L'Institut apporte sa contribution au renforcement des institutions parlementaires

Par Enie Wesseldijk



Enie Wesseldijk

Photo prise à titre courtois

événements touchant la démocratie et les droits de l'homme dans le monde entier parfois jusqu'à cinq mois avant qu'ils n'aient lieu, et propose une liste de publications récentes dans ces domaines.

Cette publication bimensuelle, qui est passée de quatre pages à une moyenne de quinze pages, n'est pas seulement une publication de référence importante donnant des informations complètes sur les activités touchant à la démocratie et les publications récentes, mais elle est aussi un outil efficace pour la constitution de réseaux et pour la coordination. Plusieurs milliers d'exemplaires en sont distribués, et elle est utilisée par les parlements nationaux, les organisations internationales, les organisations non-gouvernementales (ONG) et les universitaires dans le monde entier.

## Le développement des parlements

En raison de son origine parlementaire, l'Institut a toujours accordé une attention particulière au développement des parlements et des systèmes parlementaires comme éléments constitutifs de la mise en place d'institutions démocratiques. Moins d'un an après son lancement, en juillet 1991, l'Institut a organisé son premier colloque sur les pratiques et les procédures parlementaires à l'intention du personnel des parlements de huit pays d'Europe centrale et orientale, de l'Union Soviétique et de la République socialiste de Yougoslavie. Cette réunion a été la première de ce qui est devenu depuis une conférence annuelle.

Tant le Parlement européen que les parlements nationaux ont entrepris d'organiser au cours des sept dernières années un grand nombre d'activités destinées à aider les parlements des pays d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers un système parlementaire démocratique.

Si les ONG qui proposent des programmes de formation aux parlements des pays d'Europe centrale et orientale sont de plus en plus nombreuses, il arrive souvent qu'elles ne tiennent pas compte de ce qui a été fait par d'autres intervenants. La prise en compte de ce qui a déjà été fait est essentielle à l'heure actuelle parce que les besoins, pour nombre de parlements, passent d'une phase de "lancement" aux questions que soulève

l'adhésion à l'Union européenne. Même la terminologie a changé, passant de "programmes d'assistance" à "programmes de coopération".

## La conférence de Berlin sur les parlements

Gardant cela à l'esprit, l'Institut a réuni, en coopération avec le *Bundestag* allemand, et le financement du Programme Tacis Democracy de l'Union européenne, une "Conférence sur les programmes de développement parlementaire" qui s'est tenue à Berlin en mai 1997. Des députés et des personnels des parlements représentant plus de trente parlements européens et d'Amérique du Nord, mais également des représentants d'ONG, de fondations et de bailleurs de fonds institutionnels y ont participé. Les débats ont permis l'émergence de propositions sur les possibilités de coopération et sur les priorités à établir.

Les participants ont conclu que:

- chaque pays doit trouver sa propre voie dans le processus de démocratisation ;
- des arrangements "contractuels" de pré-programme ont de bonnes chances d'aboutir à des programmes fructueux ;
- des projets pratiques et concrets sont hautement appréciés des parlementaires pragmatiques ;
- il convient de trouver un équilibre entre la formation et le contact avec d'autres parlements et le personnel parlementaire ;
- les services de recherche et de documentation pour les parlements jouent un rôle particulièrement important dans le processus de démocratisation ;
- la volonté de renforcer de manière durable l'institution parlementaire doit aller de pair avec une large répartition des avantages du développement parlementaire dans l'ensemble de l'institution, évitant ainsi son utilisation exclusive par un parti ou un petit groupe d'individus.

Une copie du rapport de cette conférence, ou d'autres informations sur les travaux de l'Institut peut être obtenue sur demande à l'adresse indiquée ci-dessous. ♦

*Enie Wesseldijk, Executive Secretary, International Institute for Democracy, peut être contacté au Palais de l'Europe, B.P. 431 R6, 67006 Strasbourg Cedex, France; tél. : (33.3) 88.41.25.41 ; fax : (33.3) 88.41.27.81.*

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen ont créé l'Institut international pour la démocratie en 1990 "pour encourager les contacts et la coordination entre les institutions et les organisations publiques et privées (...) et avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales dont l'objet est d'apporter un soutien et une promotion au développement d'institutions et de pratiques démocratiques..." L'Institut a également reçu pour mandat de "coordonner et de promouvoir les recherches sur une démocratie pluraliste."

Les fondateurs de l'Institut ont déclaré que pour atteindre ces objectifs, l'Institut devrait:

- établir des contacts avec les organisations nationales et internationales publiques et privées poursuivant les mêmes objectifs et de réunir sur elles des informations ;
- jouer le rôle de lieu d'échanges, en diffusant les informations réunies à ses membres et aux autres organismes concernés ; et
- organiser des réunions et des conférences entre ses membres et les autres organisations poursuivant les mêmes objectifs, de manière à mieux coordonner leurs travaux.

## La diffusion des informations

Le rôle de lieu central d'échange joué par l'Institut apparut clairement en mars 1992, lors du lancement de la *Clearing House Review*. Ce bulletin contient des informations sur les colloques, les conférences et les autres

# LE PROGRAMME SIGMA

**L**e 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 : Les Stratégies de Développement de l'Administration Publique; l'Elaboration, la Coordination et la Réglementation des Politiques; la Gestion du Service Public; le Contrôle de l'Administration, le Contrôle Financier et l'Audit de l'Etat. 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 évènements*

**18-20 mars 1998, Prague, République tchèque. Sixième Conférence annuelle de NISPAcee.** Contacter : Secrétariat de NISPAcee, Hanulova 5/B, 840.02 Bratislava 42, Slovaquie. Tél : (421.7) 78.53.57 ; e-mail : [nispa@nispa.sk](mailto:nispa@nispa.sk) ; WWW : <http://www.nispa>. En anglais.

**27 mars 1998, Londres, RU. Colloque sur "Europeanisation and the Regulation of Risk."** Contacter : R. Huish, Science Policy Support Group, London School of Economics, 25 Southampton Buildings, Chancery Lane, London WC2A 1AW, UK. Tél : (44.171) 242.37.75 ; fax : (44.171) 242.37.78. En anglais.

**11-12 juin 1998, Paris, France. 9ème Réunion du Groupe de Liaison de SIGMA.** Contacter : Jacqueline O'Mahony, SIGMA. Tél : (33.1) 45.24.13.04 ; fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org). En anglais et en français.

**15-19 juin 1998, Maastricht, Pays Bas. Colloque sur "les négociations européennes."** Contacter : W. Veenman, EIPA, POB 1229, 6201 BE Maastricht, Pays Bas. Tél : (31.43) 329.62.22 ; fax : (31.43) 329.62.96. En anglais et en français.

**17-18 juin 1998, Paris, France. "Ready for Integration? The Coming Enlargement of the EU," International Open Experts' Seminar in the series Great Debates.** Contacter : Valerie Cohen, Cicero Foundation. Tél : (33.1) 43.80.18.21 ; fax : (33.1) 42.67.92.04 ; e-mail : [cifo@compuserve.com](mailto:cifo@compuserve.com) ; WWW : <http://ourworld.compuserve.com/homepages/cifo>. En anglais.

**17-19 juin 1998, Maastricht, Pays Bas. Colloque sur "La documentation européenne."** Contacter : W. Veenman, EIPA, POB 1229, 6201 BE Maastricht, Pays Bas. Tél : (31.43) 329.62.22 ; fax : (31.43) 329.62.96. En anglais et en français.

*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 précisions sont fournies 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 de communiquer les informations à SIGMA (adresse en page 2). Un calendrier plus complet des évènements pourra être trouvé à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.*