

SIGMA

TGP

Tribune de la Gestion Publique

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

Les évolutions récentes touchant la fonction publique en Europe centrale et orientale par Staffan Synnerström

La Commission européenne avait souligné, dans ses "Avis" de 1997, l'insuffisance des capacités administratives des dix pays candidats. Il est clair que ces lacunes entravent la mise en oeuvre de l'acquis communautaire, mais elles limitent également la possibilité offerte à ces pays de recevoir des fonds structurels.

Aux termes de ces Avis, un procédé permettant d'améliorer cette capacité administrative consistera à se doter d'une fonction publique permanente et professionnelle. A cette occasion, la "dépolitisation", la stabilité et le professionnalisme trouveront leur place dans l'administration du pays candidat, notamment dans les domaines où l'acquis doit être mis en oeuvre. Les conclusions de la Commission ont provoqué l'évolution de la fonction publique dans les dix pays en suscitant un investissement politique plus important en faveur du processus.

SIGMA apporte sa contribution au réseau

Dans ce contexte, SIGMA a lancé un réseau et une activité d'évaluation pour faciliter et assister l'évolution de la fonction publique dans les pays candidats et pour préciser les normes applicables à la fonction publique dans les Etats membres actuels de l'Union européenne et dans ceux qui postulent à le devenir. SIGMA a facilité l'organisation en réseau et les échanges professionnels entre les hauts fonctionnaires responsables du développement de la fonction publique en organisant, en 1998, la première réunion des chefs des fonctions publiques dans les pays candidats. Les conclusions de cette réunion mise sur pied en coopération avec l'Académie fédérale autrichienne de l'administration publique sont présentées à la page 8.

Un site Internet a été créé pour faciliter les échanges d'informations sur le développement de la fonction publique. Il pourra être consulté à l'adresse <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. Ces pages contiennent des lois sur la fonction publique et d'autres textes de droit administratif applicables dans les Etats membres et dans les pays candidats. Elle proposent

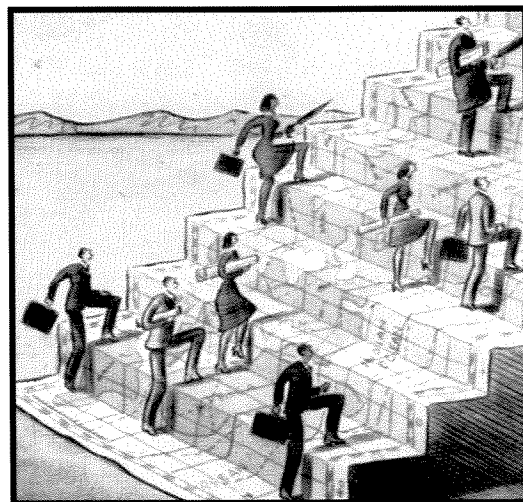


Image: Hans-Peter Till

également des documents techniques sur la fonction publique et elles offrent des liens avec d'autres sites similaires qui sont susceptibles d'intéresser les administrateurs de la fonction publique.

L'évaluation des administrations

SIGMA se propose d'aider les pays à évaluer l'état ou la qualité de leur administration en précisant dans quelle mesure ils se conforment à certaines normes nécessaires pour que l'administration soit stable et professionnelle et qu'elle soit soumise à la loi. Ces normes de la fonction publique sont inspirées des principes du droit administratif en vigueur dans la plupart des Etats membres de l'UE et de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne (CJEU).

Au travers de ses décisions, la cour a formulé des normes de performance valables dans les différentes administrations des Etats membres. Au travers de cette action, elle a fourni une contribution importante à la mise en place d'un ensemble unifié de principes de droit administratif admis par l'ensemble des Etats membres, ensemble connu comme Espace administratif européen (EAE). L'Espace administratif européen et les principes de droit administratif, de même que les normes inspirées de ces principes font l'objet de l'article de Francisco Cardona aux pages 4 et 5.

Suite à la p.3 ➤

L'Espace administratif européen prend forme

La Hongrie revoit sa loi sur la fonction publique

Les responsables de la fonction publique lancent leur réseau

Les Profils de la gestion publique sur l'Internet

Dossier

La loi sur les fonctionnaires mise à jour en Lituanie

Vol. V - N° 2
mars/avril 1999

Phare



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

Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement 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* de l'OCDE.



Directeur du Programme SIGMA
Bob Bonwitt

Rédacteur en chef
Bart W. Edes

Rédactrice adjointe
Belinda Hopkinson

Coordination technique
Françoise Locci

Traduction française
Denis Winckler

Révision
Halima Benlatrèche & Françoise Locci

Conception
Imp.act, Paris, France

Impression
A&M Conseil, Bron, France

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
Website: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
ISSN : 1024-7424
Copyright OCDE, 1999

Toute reproduction ou traduction de cette lettre d'informations, dans son ensemble ou par extraits, est autorisée gratuitement à usage non-commercial à condition que son origine soit précisée comme suit : "© OCDE, reproduit avec l'autorisation de l'OCDE", et en citant le nom de l'auteur, ainsi que le volume, le numéro et la date de la parution de TGP. Prière de communiquer au secrétariat de SIGMA une copie faisant foi de tout article reproduit, à l'adresse ci-dessus.

Tribune de la Gestion Publique est imprimée sur papier recyclable.

Votre opinion

La Tribune de la Gestion Publique a récemment sollicité votre réaction sur le contenu de cette lettre d'informations. Nous voulons remercier ici les soixante-cinq lecteurs (pour la plupart des universitaires et des fonctionnaires de ministères) qui ont pris la peine de répondre au questionnaire. Le taux de réponse de ce deuxième sondage des lecteurs n'a pas été suffisant pour donner des éléments statistiquement valables sur vos opinions en tant que groupe, mais il permet de dégager certaines observations.

La plupart des réponses constataient que les articles de TGP étaient bien écrits, de bonne longueur, et qu'ils étaient utiles pour établir des contacts. Dans l'ensemble, ceux parmi vous qui ont répondu -- les trois quarts desquels étaient des hommes de plus de 35 ans d'âge -- ont noté les articles sur une échelle à cinq points comme étant "habituellement compréhensibles" et "habituellement utiles". La majorité souhaite que TGP poursuive en offrant à la fois des articles de fond qui soient plus longs et des nouvelles brèves, des présentations de livres et des listes de publications. Plusieurs lecteurs ont dit qu'ils appréciaient l'approche comparative adoptée devant les questions de la gestion publique.

Certains lecteurs ont dit souhaiter trouver plus d'analyses, ou pour le moins plus de références à des sources bibliographiques, ainsi que plus d'articles de nature pratique. Les sujets qui ont suscité le plus d'intérêt auprès des personnes qui ont répondu sont (en ordre de priorité décroissante) : la fonction publique et la gestion du personnel ; le contrôle de l'administration ; les questions relatives au centre de gouvernement ; la décentralisation ; l'interface entre le citoyen et l'administration ; la corruption ; l'éducation et la formation. Cette parution de TGP porte sur un des sujets retenus comme prioritaires par les réponses envoyées.

Environ un tiers des réponses provenait de lecteurs d'Europe centrale et orientale. Plus de la moitié de ces derniers -- et pratiquement tous les auteurs des réponses des autres pays -- disposent d'un accès à l'Internet et souhaiteraient que les annonces et que les sommaires des publications de SIGMA dans leur domaine d'intérêt leur soit communiqué à leur adresse électronique.

Près de la moitié de ces lecteurs transmet à minimum trois personnes leur exemplaire. Le nombre d'abonnés à TGP a augmenté d'environ 10% depuis le dernier sondage. Nous estimons le nombre de lecteurs à 6000.

Notre intention est d'utiliser vos commentaires et de répondre à vos souhaits, et nous accueillerons volontiers vos contributions.

Belinda Hopkinson, Rédactrice-adjointe

TABLE DES MATIERES

• Ressources Humaines	
Des fonctions publiques pour l'Espace administratif européen	4
La réforme de la fonction publique en Hongrie	6
Les responsables des fonctions publiques lancent un réseau régional	8
• Dans le point de mire de la Tribune	
Un nouveau projet de loi de la Lituanie pour doter le pays d'une fonction publique efficace	10
• L'Ethique dans le secteur public	
TI propose une approche compréhensive pour endiguer la corruption	12
S'unir pour lutter contre la corruption	14
• Gestion publique et intégration européenne	
Elaborer des stratégies pour les campagnes d'information sur l'UE	15
• Dernière heure	
Nouveautés : Un choix de publications et d'articles récents	16
La gestion de la réforme de la fonction publique	17
Les Profils de la gestion publique à http://www.oecd.org/puma/sigmaweb	17
• L'administration publique dans la presse	18
• Le carnet du reporteur	
Pour réformer la fonction publique tchèque	19
• Agenda	20

► *suite de la p.1*

SIGMA constatera si et dans quelle mesure les pays candidats se conforment aux principes du droit administratif européen et aux normes européennes sur la fonction publique. Il s'efforcera de vérifier la structure juridique mise en place dans les pays concernés et dans quelle mesure la légalité, l'impartialité et la responsabilité des fonctionnaires sont respectées par la loi et la pratique. L'évaluation constatera également si la qualité des nominations faites et les coûts du personnel sont contrôlés et examinera les normes appliquées pour la gestion du personnel dans les administrations. Enfin, elle tiendra compte des initiatives en cours et des résultats qu'on en attend, notamment pour ce qui est de la capacité des pays à gérer le processus d'adhésion à l'UE.

Ce qui distingue surtout cette initiative d'autres projets qui font le point de la situation des administrations nationales réside dans le fait que celui-ci ne fait pas porter son évaluation sur les solutions adoptées en matière d'organisation et il ne vérifie pas si un certain type de fonction publique est en place ou ne l'est pas. Le projet est bâti sur la conviction que rien ne s'oppose à ce que les fonctions publiques soient différentes d'un pays à l'autre, comme c'est le cas dans les Etats membres de l'UE. Si le projet constate que certaines normes ne trouvent pas leur place dans un pays donné, une proposition pourra être faite à son gouvernement sur les mesures à prendre pour améliorer la performance des fonctionnaires et pour se conformer à des normes européennes changeantes sur la fonction publique.

Un défi

La mise en place d'une fonction publique professionnelle et impartiale est, dans quelque pays que ce soit, une entreprise à long terme. Dans les pays qui ont connu le communisme, certains problèmes demeurent et des obstacles restent à franchir. L'un de ces derniers

est, naturellement, la nécessité d'avoir des résultats à court terme tout en étant contraint de répondre aux besoins avec des moyens dont on ne peut attendre des résultats qu'à long ou à moyen terme. La mise en oeuvre d'une législation sur la fonction publique, la construction d'institutions pour la fonction publique et l'élaboration de systèmes pour la gestion du personnel sont tous des investissements dont les pays ne peuvent pas prétendre tirer des résultats à trop brève échéance.

Une autre difficulté provient de l'assimilation des fonctionnaires à tous les autres employés. La notion du fonctionnaire qui est investi de la puissance publique au titre de la loi et qui exerce une certaine responsabilité n'a traditionnellement pas eu d'incidence sur la réglementation des conditions d'emploi pour ce groupe. Il a été soumis au code général du travail, et il en est ressorti une fragmentation des administrations où chaque institution de l'Etat devenait un employeur indépendant offrant rarement une possibilité de carrière prévisible.

En outre, une fonction publique soumise au code général du travail donne facilement naissance à un système de dépouille, c'est-à-dire à une situation dans laquelle les fonctionnaires perdent leur place lorsque le gouvernement ou la direction des affaires change. Lorsque la fonction publique est réglementée par le code général du travail, aucun dispositif ne protège les fonctionnaires de ce type d'intervention et, ce qui est plus grave, les procédures de sélection et de recrutement qui garantissent le choix du candidat le plus méritant font défaut. Il en résulte une méfiance de la part des responsables politiques ou des responsables à l'égard du personnel en place. Rien ne garantit que le personnel en place a été recruté en fonction de critères professionnels, et les nouveaux dirigeants préfèrent s'entourer de personnes qu'ils connaissent et dans lesquels ils savent qu'ils peuvent avoir confiance.

De la même manière, dans beaucoup de pays, les hauts fonctionnaires ne se perçoivent pas comme des agents permanents de l'Etat auquel ils doivent la loyauté, mais ils se sentent redevables à l'homme politique ou au responsable à qui ils doivent leur poste. Le sentiment et la pratique d'une coordination et de la prise de décisions exercés un niveau politique par des agents qui ne sont pas considérés comme permanents, et qui ne se voient pas eux-mêmes comme tels, n'est pas seulement responsable de goulots d'étranglement dans le processus décisionnel et dans celui de la gestion administrative, mais il renforce la méfiance traditionnelle qui existe entre le niveau politique et les niveaux inférieurs de l'administration qui sont permanents. L'article du journaliste de Prague, Ondrej Benda, sur la réforme de la fonction publique tchèque, aborde ce problème du "goulot d'étranglement" à la page 19.

Certains de ces obstacles et de ces traits caractéristiques constituent des obstacles à la mise en place d'une fonction publique permanente et professionnelle dans un certain nombre de pays candidats. Il faut du temps pour convaincre les gens et leur faire comprendre les avantages associés à une autre manière de penser, et cela ne va pas sans entrave ni sans livrer de combat politique.

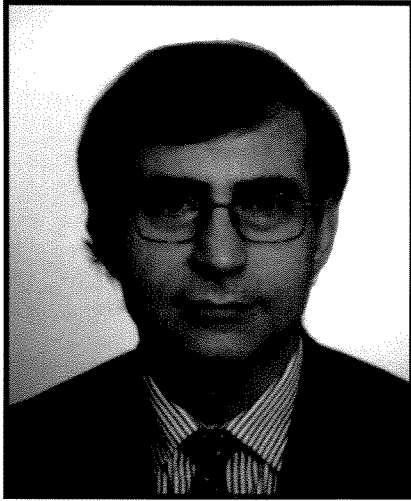
La révision des lois en vigueur

Il faut ajouter que des pays qui ont récemment adopté des lois sur la fonction publique en effectuent actuellement la révision. La mise en place d'une fonction publique permanente et professionnelle n'est donc pas seulement un processus à long terme, mais elle est aussi une un exercice d'essais et d'erreurs. C'est une des raisons pour lesquelles il convient d'adopter des lois de caractère général, quitte à réglementer les aspects plus secondaires par décret par exemple.

Suite à la p.9 ►

Des fonctions publiques pour l'Espace administratif européen

par Francisco Cardona



Courtesy photo

Francisco Cardona

Les décisions de la Cour européenne de justice, jointes à l'interaction croissante des administrations publiques des Etats membres de l'UE les unes avec les autres, ont pour résultat la mise en place d'un "Espace administratif européen" dont le fonctionnement repose sur des principes communs. En préparant leur administration nationale à l'adhésion à l'UE, les pays candidats doivent tenir compte de cette tendance qui a naturellement des répercussions sur la réglementation et sur le mode de fonctionnement de leur fonction publique.

Le droit administratif est un ensemble de principes, de règles et de réglementations qui déterminent l'organisation et la gestion de l'administration publique et ses relations avec les citoyens et le public dans son ensemble. L'espace administratif est la circonscription géographique dans laquelle le droit administratif est uniformément appliqué. Traditionnellement, cet espace administratif correspondait aux frontières territoriales des Etats souverains. Le droit administratif national applicable à l'intérieur du territoire d'un Etat souverain est élaboré en conformité avec la constitution de ce pays, les activités législatives de ses assemblées parlementaires, les décisions prises par ses autorités administratives, et les jugements de ses tribunaux nationaux. Au sein de l'UE, cet espace administratif national s'ouvre à une

dimension supranationale. En d'autres termes, l'espace administratif déborde les frontières nationales.

Ce fait nouveau pose deux questions. En premier lieu : peut-on légitimement parler de normes communes d'un Espace administratif européen (EAE) supranational qui déborderait les frontières des Etats souverains ? En deuxième lieu, dans la mesure où ce serait le cas, quelles seraient les caractéristiques communes fondamentales qui permettraient aux fonctions publiques nationales et à leurs administrations de se conformer à ces normes supranationales ?

Les traités de Rome et de Maastricht n'ont voulu imposer ni de modèle particulier de droit administratif, ni de modèle d'administration publique (ni même d'un modèle de fonction publique devant être mis en place par les Etats membres de l'UE). Il n'existe pas, dans ce domaine, d'*acquis communautaire*. Et malgré cela, la question d'un droit administratif commun à tous les Etats souverains intégrés dans l'UE est l'objet de débats depuis les premiers jours de la Communauté européenne (CE). Cela sans qu'un résultat clair n'ait été acquis.

Une Constitution européenne ?

Il demeure que les traités européens sont passés au cours de ces dernières années, d'un ensemble d'arrangements de nature juridique liant des Etats souverains à un ordre juridique intégré de caractère vertical, conférant à toutes les personnes ou entités de droit, qu'elles soient publiques ou privées, sur l'ensemble du territoire de la CE, des droits et des obligations sanctionnés par les tribunaux. Ce processus porte l'image d'une transformation de la CE, depuis une entité inter-gouvernementale régie par le droit international vers un système de gestion publique et de droit administratif fondé sur une constitution supranationale encore indéterminée. Dans ce processus de transformation, la Cour de Justice européenne (CJ) a joué un rôle clef notamment par l'usage fréquent fait de l'article 177 du Traité de Rome par les tribunaux nationaux.

Depuis les années 1960, la CJ s'est implicitement référée aux traités comme à une loi constitutionnelle. A l'heure actuelle, elle fait explicitement référence aux traités comme à la "charte constitutionnelle", ou plus simplement comme à la "Constitution de la Communauté" (voir cas 294/83, Les verts contre Parlement, 1986, DCE, 1339). Sur cette base, l'argument a été avancé qu'un système de gestion publique avait été mis en place et que ce dernier ne cessait de prendre de l'ampleur. En outre, ce système pénètre progressivement, et en vient même à remplacer, les modes de gestion publique qui fonctionnent au sein des frontières nationales, et jusqu'à l'approche au droit international, tel qu'il avait été traditionnellement reçu par les Etats souverains.

Un acquis communautaire pour les administrations publiques ?

Il semble qu'une sorte d'assimilation européenne gagne le droit administratif, au travers de l'interprétation jurisprudentielle de la CJ, et son élaboration de principes généraux du droit administratif. Ces principes du droit administratif sont empruntés à des règles bien établies du droit administratif dans les Etats membres et ils leur est donné une portée européenne dans l'acceptation et la nouvelle formulation qu'en donne la CJ.

Les principes clefs du droit administratif européen sont les suivants :

- L'administration au titre de la loi et de la certitude légale.
- Réparation interim.
- La responsabilité non-contractuelle de l'administration publique.
- La non-discrimination.
- La proportionnalité.
- La protection des attentes légitimes.
- Le droit d'être entendu au cours des procédures administratives et le droit à une procédure équitable.
- Le droit à une administration efficace, capable de mettre en oeuvre de manière effective le droit européen.
- Le droit à la déclaration des motifs des décisions administratives.
- Le contrôle de l'administration et le droit de mettre en cause les décisions

administratives devant les tribunaux.

- La célérité des actions de l'administration publique et de ses décisions.

Ces principes peuvent être classés en quatre groupes : *l'état de droit, l'ouverture et la transparence, la responsabilité, et l'efficacité* de l'administration publique. Ils sont tous reliés, mais s'il fallait leur donner un ordre d'importance, nous chercherions sans doute un système dans lequel l'état de droit l'emporterait sur les autres principes, où, en d'autres termes, l'ouverture, la transparence, la responsabilité et l'efficacité apparaîtraient dans leur dépendance de l'état de droit. Il peut être fait valoir que le principe de la certitude juridique, ou l'état de droit, est l'élément maître lorsqu'il s'agit de performance des administrations publiques dans les Etats membres de l'UE, dans la mesure où les principales caractéristiques requises dans ce contexte sont la fiabilité et la prévisibilité des actions et des décisions de l'autorité publique, et de façon corollaire la disparition de l'arbitraire.

Ces principes sont à la base d'un droit administratif européen qui s'applique à tous les acteurs des territoires des Etats membres de l'UE, et notamment les fonctionnaires, les administrateurs publics, les tribunaux nationaux, et les personnels politiques et les lient. En d'autres termes, les principes du droit administratif lient juridiquement entre autres tous les acteurs qui sont susceptibles d'influencer le comportement des agents de l'Etat et d'orienter la conduite de l'Etat. De ce fait, les principes du droit administratif, pris en ce sens, ne constituent pas seulement une sorte d'*acquis communautaire*, mais ils modèlent également les comportements caractéristiques des acteurs publics de tous les Etats membres de l'UE dans leur nature elle-même.

Par ailleurs, la mesure dans laquelle ces principes du droit administratif sont effectivement présents dans les dispositions réglementaires qui régissent la fonction publique et l'administration publique, et où ils sont respectés et mis en oeuvre dans la vie quotidienne, permet de constater si un pays donné a effectivement la capacité de mettre en oeuvre et de sanctionner l'*acquis communautaire* conventionnel de

manière fiable. Il peut être affirmé que l'une des conditions qui permettront aux pays candidats de devenir des partenaires à part entière de l'Espace administratif européen sera qu'ils rendent la présence de ces principes du droit administratif clairement visible et actifs dans leur administration publique nationale.

L'attente de la fonction publique

La réglementation applicable à la fonction publique, inspirée de ces principes du droit administratif, joue un rôle fondamental dans les administrations publiques dans la mesure où elle fixe des normes impératives à tous les agents de l'Etat. Si l'on veut que les fonctionnaires prennent effectivement en compte ces normes, il est nécessaire de développer une approche particulière à la fonction publique. Les fonctionnaires ne sont pas simplement les employés des institutions publiques. Cela signifie que les règlements qui leur sont applicables ne doivent pas être les mêmes que celles qui régissent les rapports de travail et les rapports contractuels entre des employeurs et des salariés du secteur privé.

Cela est dû au fait que derrière la relation qui existe entre les fonctionnaires et l'Etat se trouve un élément important : la nécessité qu'a leur pays de veiller à ce que l'administration réponde aux normes du droit constitutionnel et administratif. Cet élément est propre au droit administratif. Même s'il est présent dans certaines relations de travail du secteur privé, il est clair que cela ne peut en être la caractéristique principale.

La fonction publique qui est nécessaire à l'Union européenne de ce jour doit être capable de s'acquitter, avec une intégrité professionnelle suffisante, des exigences qui lui sont imposées par le droit administratif au regard de la certitude juridique, de l'ouverture, de la transparence, de la responsabilité, de l'efficacité et de l'efficacité. Le respect de ces principes permet à l'administration publique de se conformer à cette exigence fondamentale qu'est l'exercice de la puissance publique de manière fiable et prévisible en conformité avec la loi. Ces principes sont

également essentiels à l'éthique de la fonction publique.

Pour qu'elle puisse se conformer à ces principes, la fonction publique doit être dotée d'une réglementation spécifique, d'un statut qui établit le droit de ses membres à une carrière professionnelle dans l'administration publique. Cette carrière doit être ouverte à tout citoyen qui réunit des conditions légales spécifiques, tenant compte de ses mérites. Simultanément, ce statut doit déterminer clairement les droits et les devoirs des fonctionnaires.

Le fonctionnaire doit bénéficier d'un traitement équitable et suffisant qui soit connu de tous et bien réglementé. Le statut du fonctionnaire, outre qu'il garantisse son recrutement et sa promotion sur la base du mérite de l'impétrant, doit également comporter des dispositions disciplinaires adéquates, une formation systématique et régulière, une évaluation de ses performances, et un contrôle approprié. Ce n'est qu'à ce prix que le fonctionnaire pourra se conformer aux principes du droit administratif précisés plus haut. Cela est clairement une responsabilité qui incombe à l'Etat. Les administrations qui se préparent à assumer un rôle de partenaire de plein exercice au sein de l'Espace administratif européen devront s'engager clairement à ce sujet.

Même s'il n'existe pas d'*acquis communautaire* pour la fonction publique et l'administration de l'Etat, l'évolution dans ces domaines des pays candidats pourra constituer soit un élément moteur puissant, soit au contraire une entrave majeure vers l'intégration européenne. La raison en est que ces principes du droit administratif constituent un "*acquis communautaire informel*", qui peut seul permettre la transposition réelle et la mise en oeuvre de l'*acquis communautaire* formel découlant des traités des règlements et des directives européennes. ♦

Francisco Cardona est Conseiller pour la Gestion de la fonction publique, auprès de SIGMA. Il peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.13.74; fax. : (33.1) 45.24.13.00; e-mail: francisco.cardona@oecd.org. Voir également TGP, Vol. III, No. 6, 1997, pp 8-9.

La réforme de la fonction publique en Hongrie

par Zoltán Hazafi et Zsófia Czoma



Courtesy photo

Zoltán Hazafi

En Hongrie, le parlement a décidé, en 1992, de réglementer par la loi, le statut des fonctionnaires. Le gouvernement actuel passe en revue les dispositions qui régissent le service public. Les principaux objectifs de cette revue sont de standardiser les règlements, introduire la formation continue et de créer un code éthique. Cet article est un résumé de l'ensemble de ces objectifs.

La fonction publique hongroise se base sur les caractéristiques traditionnellement reconnues, qui sont, entre autres, les suivantes : une stabilité du personnel ; une structure salariale établie au niveau central ; des barèmes de traitement liés, d'une part, aux différents échelons, d'autre part, aux grades ; une promotion au mérite, etc. Les fonctionnaires sont classés en quatre catégories en fonction du niveau d'étude et de l'ancienneté : les titulaires d'un diplôme universitaire ou d'étude supérieure appartiennent à la première ; les titulaires d'un baccalauréat appartiennent à la deuxième ; le personnel technique et de secrétariat aux deux dernières catégories. Les dirigeants constituent une catégorie à part et des dispositions spéciales leurs sont applicables en matière de recrutement, de rémunération et de congé.

“La loi du 1992 portant sur le statut des fonctionnaires a contribué à ce que les bases d'un État constitutionnel soient rapidement établies. En définissant au niveau légal le statut des fonctionnaires, la loi a joué un rôle stabilisateur pendant la période transitoire du changement de régime.”

Le gouvernement fixe par décret les conditions d'accès aux différentes fonctions et les procédures d'examen. Le recrutement est normalement effectué sans concours sauf dans le cas du secrétaire général des collectivités locales et du chef des agences administratives déconcentrées du gouvernement qui font l'objet d'un concours. La vacance d'emploi doit néanmoins être annoncée dans le journal officiel du ministère de l'intérieur.

Les nouvelles initiatives de réforme

La loi du 1992 portant sur le statut des fonctionnaires a contribué à ce que les bases d'un État constitutionnel soient rapidement établies. En définissant au niveau légal le statut des fonctionnaires, la loi a joué un rôle stabilisateur pendant la période transitoire du changement de régime. En même temps, divers problèmes ont été identifiés au niveau du fonctionnement au cours de plus d'une demi-décennie. Ces problèmes incluent les difficultés liées au système de rémunération, à l'adaptation des diplômes dans la classification des fonctionnaires et l'établissement d'un système de gestion informatisé de l'administration. En plus des problèmes fonctionnels, les tâches concernant l'établissement de la nouvelle structure du service public en rapport avec l'adhésion de la Hongrie à l'UE, celles ayant trait au développement institutionnel, ainsi qu'à la rationalisation de l'effectif du personnel se sont présentées comme de nouveaux défis vis-à-vis du gouvernement.

Le programme de réformes administratives qui a été lancé en 1995 et 1996 a prévu la révision de la loi mise en cause. Plusieurs éléments de la révision ont déjà été réalisés. Le gouvernement actuel continue à réviser le système juridique de la fonction publique, en particulier dans le domaine de l'uniformisation du règlement, de la formation continue, et de la gestion de l'éthique.

La révision a visé à :

- *Rendre plus uniforme des règles applicables à la fonction publique.* Le système hongrois a la particularité de ne pas disposer d'une loi unique sur le statut des agents publics ; le gouvernement a récemment mis en place une commission chargée d'examiner la possibilité d'harmoniser davantage les différents statuts différents, et d'élaborer un projet de loi concernant les modifications nécessaires à l'harmonisation.
- *Renforcer la séparation des éléments administratifs et politiques dans l'administration publique.* On a introduit des postes spéciaux distincts de ceux que remplissent les fonctionnaires de carrière pour les conseillers qui travaillent au cabinet du ministre.
- *Introduire un système d'examen pour les dirigeants, reposant sur des conditions uniformes de qualifications techniques ou professionnelles.*
- *Démarrer la formation continue des fonctionnaires.* La modification la plus importante de la réforme se trouve



Courtesy photo

Zsófia Czoma

dans la création d'un système de planification et de financement à long terme concernant la formation continue des fonctionnaires. En vertu des dispositions, au cours des années prochaines, la formation sera assurée par un plan national à moyen terme (sur quatre ans) dans lequel on aura défini les éléments importants de la politique du personnel du gouvernement, les directions de la modernisation de la fonction publique, ainsi que les points de vue rattachés aux préparatifs d'intégration à l'UE. Sur la base des objectifs et des principes formulés au niveau du gouvernement dans le plan national, les ministères tenant aussi compte des besoins se présentant dans leurs branches sectorielles, prépareront des plans annuels. L'établissement d'un nouveau système de plan pourra contribuer à ce que la formation continue soit mieux centralisée et planifiée, en tenant compte à chaque moment des possibilités de financement du budget central.

- *Rendre plus souple le système de rémunération lié à la performance.* Malgré les avantages du système de carrière, la rigidité du système de rémunération a rendu difficile la motivation du personnel. En effet, l'avancement plus ou moins

“La modification la plus importante de la réforme se trouve dans la création d'un système de planification et de financement à long terme concernant la formation continue des fonctionnaires.”

automatique peut avoir des effets négatifs, qui se traduisent par une démotivation des fonctionnaires, une diminution de recrutement externe et une difficulté de la mobilité dans l'administration publique. Pour améliorer la performance dans la fonction publique, on a modifié la loi selon laquelle employeur dispose d'une certaine latitude concernant l'ajustement de la rémunération. Aux termes de la modification, l'employeur peut augmenter ou réduire la rémunération du fonctionnaire de 20 % par rapport au niveau fixé par la loi en fonction de la performance du fonctionnaire intéressé. La mesure de la déviation positive a récemment été élevée à 40 %.

- *Gérer le régime de l'éthique.* L'éthique de la vie publique revête aujourd'hui une priorité élevée même en Hongrie. La réforme de l'administration publique qui est en cours doit prendre en compte les aspects éthiques lors de la définition d'une nouvelle politique de gestion publique. La législation portant sur le statut des fonctionnaires a signifié une rupture avec la conception ayant existé dans le passé sur la base du Code du Travail. La perte de valeurs intervenue tout d'un coup a introduit un sentiment d'incertitude parmi les fonctionnaires. Par conséquent, il est nécessaire de formuler les nouvelles valeurs au niveau de la législation.

L'application des expériences étrangères aux plans de réforme

Au cours de l'élaboration des plans de réforme, on examine en principe l'expérience des pays qui ont une tradition remarquable sur les domaines

touchés pour servir les éléments adaptables à une conception correspondante aux exigences hongroises et aux normes européennes à la fois. La participation aux différents projets des organisations internationales permet d'échanger des expériences pratiques et scientifiques dans un cercle élargi, comme la participation aux groupes de travail de PUMA, et notamment à ceux qui s'occupent de la corruption et de l'éthique de fonction publique et des ressources humaines. ♦

Zoltán Hazafi, Ministre de l'Intérieur, et Zsófia Czoma, Bureau du Premier Ministre, peuvent être contacté par fax : (36.1) 268.32.18 ; ou par e-mail : zsofia.czoma@meh.hu.

Les responsables des fonctions publiques lancent un réseau régional

Les hauts responsables de dix pays de l'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion dans l'UE se sont réunis à Vienne pour débattre de l'amélioration des capacités administratives générales de leur pays à atteindre les normes exigées pour l'adhésion. Les participants à cette rencontre qui avait été organisée par SIGMA et par l'Académie autrichienne de l'administration publique, ont étudié les implications des évaluations faites par la Commission européenne à l'occasion des Avis qu'elle avait rendus en 1997, et de ses Rapports de progression, sur l'évolution des fonctions publiques de la région. Les participants ont décidé de constituer un réseau professionnel.

La rencontre entre les hauts responsables des fonctions publiques de l'Europe centrale et orientale a eu lieu en même temps que se tenait la réunion des directeurs généraux responsables de l'administration dans les Etats membres de l'UE sous la présidence autrichienne. Les représentants de la "Troïka", de la Commission européenne et de l'Institut Européen d'Administration publique (EIPA) ont pris la parole devant les personnalités d'Europe centrale et orientale pour décrire le rôle et les réalisations du réseau installé dans les Etats membres de l'UE.

Le réseau des chefs de la fonction publique des pays d'Europe centrale et orientale prendrait la direction du projet SIGMA intitulé "Fonctions publiques et administration de l'Etat dans les pays d'Europe centrale et orientale : une analyse des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne." En outre, le réseau se réunirait tous les ans pour échanger des expériences, et il fournirait un site Internet d'information sur les systèmes de fonctions publiques nationales. Les participants ont donné un accueil favorable à la proposition faite par l'Autriche de tenir la réunion en parallèle avec la

réunion des Directeurs généraux responsables de l'administration publique dans les Etats membres de l'UE. SIGMA a été invité à présenter des projets de conclusions de la réunion du réseau aux Directeurs généraux, le 13 novembre.

Définition de l'EAE

La réunion a examiné un document sur l'Espace administratif européen (EAE) et ses débats ont porté sur le contenu de l'EAE de même que sur les raisons de sa naissance, malgré l'absence d'une réglementation de la CE ou d'une autorité de l'UE dans ce domaine (exception faite de la passation des marchés de l'Etat et de certains aspects du contrôle financier et de l'audit). La définition de l'EAE devrait aboutir à une meilleure connaissance de ce que les candidats doivent nécessairement viser en matière de réforme de l'administration. Cette compréhension peut être acquise autant par le pays candidat que par la Commission européenne dans le contexte de son processus d'évaluation. Elle peut aider à préciser les ordres du jour et à fournir des orientations pour les projets de jumelage et pour les autres projets d'assistance pris en charge par la Commission. Les participants à la réunion ont demandé à SIGMA d'approfondir son analyse de l'EAE, en particulier pour ce qui est de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne, compte tenu des travaux réalisés dans ce domaine par les Directeurs généraux de l'UE.

Evaluation des progrès de la réforme de la fonction publique

Les personnalités présentes à la réunion ont accepté d'y apporter une contribution sur le fond en communiquant des informations de qualité destinées aux chapitres des rapports de progression de la Commission européenne consacrés à la capacité administrative, de manière à faire progresser la réforme de la fonction publique dans le contexte de

l'adhésion, de sorte que progressent simultanément la connaissance de la situation dans les pays et celle des besoins de réforme. Les participants à la réunion se sont accordés sur la préparation d'un projet (le "Projet FPAE"), comme ils ont accepté de mener des évaluations de concert avec SIGMA sur les progrès réalisés compte tenu des paramètres retenus pour l'EAE. Le réseau a accepté de fournir des éléments pour l'analyse, de faciliter les travaux d'experts nationaux indépendants, de contrôler les résultats et de diriger la mise en oeuvre du projet.

Les débats

Au cours de la réunion, une table ronde sur les perspectives ultérieures de réforme administrative a démontré qu'il existait des programmes importants, en grande partie communs aux pays concernés, bien que ces pays en fussent à des points différents sur la route des réformes. Les éléments communs comprenaient des efforts destinés à :

- Augmenter le souci des performances auprès des organes de gestion.
- Améliorer la capacité d'attirer et de conserver des personnels hautement qualifiés, gérer de manière plus efficace les niveaux les plus élevés de la hiérarchie, et améliorer la gestion des personnels et des systèmes de salaires, certains pays envisageant la possibilité de mettre en place un système de rémunération tenant compte des performances.
- Renforcer la confiance du public dans la fonction publique, et impliquer plus directement la société civile dans l'administration ; renforcer les mécanismes de contrôle et les droits des citoyens.

Les pays ont relevé qu'il existait un besoin croissant de consolider les réformes antérieures de la structure juridique, d'adopter des règlements

d'application et de renforcer la mise en oeuvre. La réforme de la fonction publique est perçue comme un élément essentiel des efforts mis en oeuvre pour renforcer les capacités administratives.

Une présentation a été faite aux participants du processus de jumelage. Celui-ci intéresse le réseau à plusieurs titres :

- Une amélioration de la gestion du personnel et un renforcement des systèmes de formation seront nécessaires pour faire en sorte que les avantages des jumelages soient acquis.
- Les départements responsables de la fonction publique pourront eux-mêmes tirer avantage des projets de jumelage.
- Le développement de systèmes de

gestion sectorielle et horizontale doit être mené simultanément de manière à assurer la mise en place d'un système administratif équilibré.

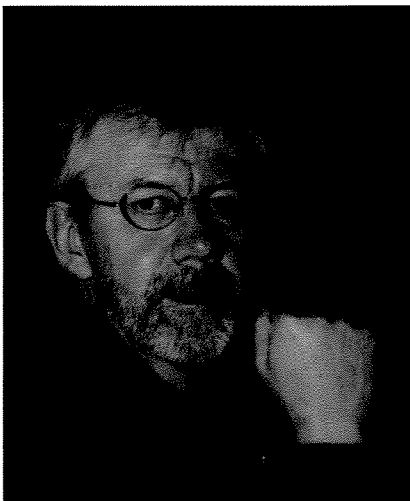
Les représentants de la présidence de l'UE et des administrations publiques de la Bulgarie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne ont fait part de leur expérience dans la préparation des fonctionnaires à l'adhésion à l'UE. Une grande importance a été donnée au fait que la formation devait être envisagée dans le contexte des programmes de "professionnalisation" et de stabilisation de la fonction publique, laquelle devait à son tour être perçue comme l'un des éléments d'un processus plus vaste de réforme administrative.

Au cours de la réunion, il a été décidé que SIGMA serait chargé de lancer un site informatique pour fournir des

informations et de la documentation sur la législation, la gestion, le développement, la recherche et les débats relatifs à la fonction publique. Le site peut à présent être trouvé à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. ♦

Le terme de "Troïka" s'applique aux présidences immédiatement précédente, actuelle et immédiatement successive de l'UE : il s'agissait donc, en novembre 1998, respectivement du Royaume-Uni, de l'Autriche et de l'Allemagne.

Cet article est fondé sur les conclusions de la réunion des chefs de la fonction publique des dix pays candidats à l'adhésion à l'UE de l'Europe centrale et orientale tenue en novembre 1998. Pour plus d'informations sur le réseau, contacter Staffan Synnerström au tél. : (33.1) 45.24.13.15; fax : (33.1) 45.24.13.00; e-mail : staffan.synnerstrom@oecd.org.



Staffan Synnerström

► suite de la p.3

Dans son article publié aux pages 10 et 11, Vidmantas Adomonis explique pourquoi et comment la Lituanie se prépare à adopter une nouvelle loi sur la fonction publique alors que la

précédente n'avait pas plus de quatre ans d'âge. La loi lettone sur la fonction publique qui est entrée en vigueur en 1994 est en cours de réforme, et en Estonie, des éléments de la loi actuellement en vigueur sont également en cours de révision.

Alors que la loi polonaise n'est en vigueur que depuis 1996, une nouvelle loi sur la fonction publique a été adoptée par le parlement en décembre 1998. Mais le nouveau texte a été transmis par le Président de la République au Tribunal constitutionnel pour y être examiné.

En Hongrie, le premier des pays candidats à se doter d'une fonction publique en 1992, la réforme de la fonction publique actuellement en cours prévoit de soumettre les fonctionnaires et les employés de l'Etat à une nouvelle structure juridique. Ce processus est décrit dans l'article signé de Zoltán Hazafi et de Zsófia Czoma, aux pages 6 et 7.

Une évolution continue de la fonction publique est nécessaire dans le contexte de l'adhésion à l'Union européenne. Il s'agit d'un processus à long terme qui n'exige pas seulement des lois et des institutions, mais également la capacité de les mettre en oeuvre. En nombre de pays candidats, les solutions qui avaient été retenues demandent à être révisées et les capacités de mise en oeuvre devront être renforcées. ♦

Staffan Synnerström est Conseiller Senior chargé de la Gestion de la fonction publique auprès de SIGMA. Il peut être contacté à Paris au tél. (33.1) 45.24.13.15; fax: (33.1) 45.24.13.00; e-mail: staffan.synnerstrom@oecd.org.

Un nouveau projet de loi en Lituanie pour doter le pays d'une fo

par Dr. Vidmantas Adomonis



Dr. Vidmantas Adomonis

En Lituanie une nouvelle loi sur la fonction publique, actuellement en projet, devrait remplacer la loi sur les hauts responsables de l'Etat, qui avait été adoptée en 1995. L'article qui suit présente les principaux éléments du nouveau projet de loi en se référant aux lacunes de la loi actuellement en vigueur. Il est prévu que la nouvelle loi sur la fonction publique soit adoptée par le parlement à la fin du mois de mai 1999.

Une loi sur les hauts responsables de l'Etat avait été adoptée par la Lituanie le 4 avril 1995, cinq ans après que le pays ait recouvré son indépendance. Cet instrument est fondé sur une notion restrictive de la fonction publique. Elle ne s'applique qu'aux personnes qui sont employées par les ministères et d'autres organismes de l'administration centrale, régionale et locale qui figurent sur une liste proposée par le gouvernement et approuvée par le parlement (*Seimas*).

La liste recense quelque 19.000 fonctionnaires en deux catégories. Les fonctionnaires de niveau "A" assistent les responsables politiques aux niveaux de l'Etat ou au niveau local dans l'exercice de leurs fonctions. Leur contrat prend fin avec le mandat du responsable politique. On considère que les fonctionnaires de niveau "B" sont employés à titre permanent. Tous les fonctionnaires sont soumis à la législation commune du travail.

La loi de 1995 ne dispose pas des moyens de garantir que les fonctionnaires répondent à des normes exigeantes de compétence qui assureraient au public des services de bonne qualité. Dans ces conditions, la confiance du public dans leur fonction publique n'est pas acquise. Le "fonctionnaire moyen" de la Lituanie est assez peu expérimenté. En outre, le manque de formation initiale et l'insuffisance des fonds consacrés à la formation, ainsi que l'attitude désinvolte des fonctionnaires et de leurs supérieurs à l'égard de la formation, ont pour résultat que les connaissances des fonctionnaires ne sont pas maintenues à jour. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que le public se plaigne de la mauvaise qualité des services.

La CE relève les lacunes

En 1997, alors que la loi sur les hauts responsables de l'Etat était en vigueur depuis deux ans, la Commission européenne avait fait état, dans son Avis sur la candidature de la Lituanie à l'adhésion à l'Union européenne, d'importantes lacunes dans les capacités administratives de la Lituanie. Elle y relevait que la fonction publique n'avait

L'Avis de la CE relevait également que malgré l'existence d'une structure permettant la mise en place d'une fonction publique permanente, le système devait être complété. L'absence de procédures assurant le développement des carrières ajoutait au manque de motivation et aux attitudes non engagées au regard de la formation. La Commission avait relevé que malgré l'existence de certains fonctionnaires de grande qualité, il demeurait de manière évidente des lacunes graves dans beaucoup de secteurs de l'administration.

Le nouveau projet de loi

Le gouvernement lituanien a retenu, dans son programme pour la période 1997-2000, la réforme de l'administration publique parmi ses principales priorités. Le projet Phare "Réforme de l'administration publique en Lituanie" pour 1997 avait lancé un sous-projet pour la "Rédaction de la nouvelle loi sur la fonction publique". Avant que ne commence la procédure de rédaction, les membres du groupe de rédaction s'étaient familiarisés avec les principes de l'organisation des fonctions publiques de pays Membres de l'UE, grâce à des ateliers

"Compte tenu de l'objectif stratégique que s'est fixé la Lituanie — l'adhésion à l'UE et à l'OTAN — le projet de loi sur la fonction publique est fondé sur des principes partagés dans l'ensemble de l'espace administratif européen: l'état de droit, le principe de carrière, la neutralité politique, l'égalité et la transparence."

pas la stabilité nécessaire. A l'origine de cette situation, elle considérait que les fonctionnaires manquaient d'indépendance politique, en particulier lorsqu'ils occupaient des postes de responsabilité, et qu'ils étaient insuffisamment rémunérés. Il en résultait un taux élevé de renouvellement des personnels et une "fuite des cerveaux" au profit du secteur privé. L'insuffisance des rémunérations est également à l'origine d'un manque de motivation et de ressort qui peuvent favoriser la corruption.

organisés par SIGMA. Des experts allemands, autrichiens, belges, britanniques, espagnols et français avaient contribué à ces ateliers.

Au cours de ce processus de rédaction, des suggestions avaient été faites par des experts appartenant à l'Institut canadien de l'administration publique et à l'Institut de droit comparé Max Planck. Un premier projet de loi sur la fonction publique a été terminé en février 1998. Après avoir été étudié par les ministères et les organismes, puis approuvé par le

tion publique efficace

gouvernement, le projet a été soumis au parlement en janvier 1999.

Les grandes lignes du projet de loi

Compte tenu de l'objectif stratégique que s'est fixé la Lituanie — l'adhésion à l'UE et à l'OTAN — le projet de loi sur la fonction publique est fondé sur des principes partagés dans l'ensemble de l'espace administratif européen : l'état de droit, le principe de carrière, la neutralité politique, l'égalité et la transparence. L'objectif d'ensemble du projet de loi est de mettre en place une fonction publique efficace. Dans cette perspective, il crée un statut de la fonction publique et met en place le fondement juridique pour la réglementation et la gestion de la fonction publique.

Le projet de loi adopte une notion large de la fonction publique, au titre de laquelle sont fonctionnaires, outre les employés des institutions de l'administration centrale, régionale et locale, les personnels chargés des services publics, tels que les enseignants, les agents de police, ou les pompiers. Le projet de loi concerne plus de 200.000 fonctionnaires. La législation sur le travail et les autres textes juridiques qui s'appliquent aux relations du travail, s'appliqueront aux fonctionnaires dans la mesure où ils sont compatibles avec le projet de loi et avec les autres textes juridiques qui s'appliquent aux fonctionnaires.

Les fonctionnaires seront divisés en quatre groupes : les fonctionnaires de carrière, les fonctionnaires d'obédience politique ou nommés ad personam, les hauts responsables et les employés faisant fonction de fonctionnaires. Les fonctionnaires sont ensuite divisés en trois catégories, qui reprennent les niveaux de formation de l'éducation nationale lituanienne, et en trente grades.

Tous les fonctionnaires, à l'exception de ceux qui sont d'obédience politique ou qui sont nommés ad personam, sont recrutés par concours ouvert et sur leur mérite. Les procédures de recrutement seront compatibles avec le principe de la

liberté de mouvement parmi les pays de l'UE. La citoyenneté lituanienne ne sera pas requise pour les personnes qui postulent à un emploi dans la fonction publique, à condition qu'ils soient résidents en République de Lituanie ou dans un Etat membre de l'UE ou de l'OTAN, et que ces arrangements sur la citoyenneté soient réciproques.

“L'objectif d'ensemble du projet de loi est de mettre en place une fonction publique efficace. Dans cette perspective, elle crée un statut de la fonction publique et met en place le fondement juridique pour la réglementation et la gestion de la fonction publique.”

Les éléments qui entrent en compte dans le développement de la carrière d'un fonctionnaire sont la promotion, la mobilité et le transfert. La performance d'un fonctionnaire sera évaluée tous les ans par ses supérieurs directs et, dans l'éventualité de résultats qui lui seraient défavorables, il serait évalué à nouveau par une commission d'évaluation. Si l'évaluation constate une performance exceptionnelle, le responsable de l'institution qui prend la décision finale peut accorder à l'impétrant une gratification de performance excellente. Si, au contraire, la performance est insuffisante, le responsable de l'institution peut rétrograder le fonctionnaire.

La rémunération sera composée d'un salaire de base fondé sur le grade, d'une bonification d'ancienneté, d'une bonification de “performance excellente”, et de compléments de salaire tenant compte des conditions de travail.

Il y aura trois types de formation pour les fonctionnaires : une formation initiale, qui permettra d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires au cours de la période probatoire ; une amélioration continue du niveau de qualification ainsi que des cours sanctionnés par un diplôme de maîtrise en administration publique ; ou encore des études de troisième cycle

effectuées dans le contexte de la formation professionnelle continue.

La formation des fonctionnaires sera financée par l'Etat et par les municipalités. Le budget de l'Etat et les budgets des municipalités comprendront une ligne destinée à la formation des fonctionnaires dont le montant sera de

1 à 5 pour cent du montant total de leur masse salariale.

Le projet de loi précise également les devoirs et les droits des fonctionnaires, leurs responsabilités, y compris leur responsabilité civile personnelle, les incitations, les conditions de travail, les garanties sociales, les circonstances motivant la perte du statut de fonctionnaire, la gestion de la fonction publique, et les dispositions pour la période de transition. Les dispositions prévoient que la mise en oeuvre de la nouvelle loi ne prendra pas moins de cinq ans après son adoption, compte tenu des importants changements qu'elle provoquera. ♦

Dr. Vidmantas Adomonis est Vice Ministre, au Ministère de la Réforme de l'administration publique et des administrations locales, en Lituanie. Il peut être contacté à Vilnius au tél. : (370.2) 750.770 ou fax : (370.2) 750.083. Concernant un entretien avec le Président de la Lituanie Monsieur Valdas Adamkus, voir TGP Vol.IV, No. 5 septembre/octobre 1998.

TI propose une approche compréhensive pour endiguer la corruption

Par Jeremy Pope

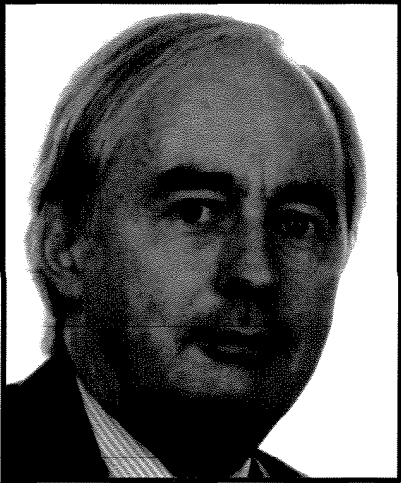


Photo prêtée à titre courtois

Jeremy Pope

Transparency International (TI) est une organisation non gouvernementale consacrée à l'accroissement de la responsabilité des gouvernements et à la lutte contre la corruption internationale et nationale. Son action est ancrée dans la conviction que la lutte contre la corruption n'a d'avenir et n'est même possible qu'à la condition que toutes les parties prenantes s'y consacrent, qu'il s'agisse de l'Etat, de la société civile ou du secteur privé. TI propose la mise en place d'un "système national de défense de l'intégrité" destiné tout d'abord à empêcher la corruption, au lieu de s'en remettre à la répression après qu'elle ait eu lieu. Dans les lignes suivantes, le Directeur exécutif de TI, Jeremy Pope, présente l'approche adoptée par TI.

L'étude rétrospective des victoires et des échecs dans la lutte contre la corruption révèle les obstacles suivants :

a) Le pouvoir limité dont dispose le sommet de la hiérarchie : une nouvelle administration peut avoir le souci de lutter effectivement contre la corruption, mais elle hérite d'une administration corrompue qui fait obstacle aux efforts faits pour réaliser un changement.

b) L'absence d'engagement au sommet de la hiérarchie : sans un engagement évident, l'autorité morale nécessaire fait

défaut pour mettre en oeuvre les lois et pour punir les personnes coupables de corruption, par ailleurs, les autorités chargées de faire respecter la loi ne croiront pas que les actions de nature répressive menées contre des personnalités puissantes bénéficieront du soutien des responsables de l'Etat, et le public n'aura pas confiance dans l'intention sérieuse des hauts responsables.

c) Des promesses trop ambitieuses provoqueront des attentes peu réalistes et impossibles à satisfaire, et elles entraîneront par conséquent une perte de confiance du public.

d) Des réformes qui ne sont pas coordonnées : personne ne reconnaît la paternité des réformes, et personne ne prend à cœur le fait que les réformes soient mises en oeuvre et qu'elles soient maintenues à jour.

e) Des réformes qui s'en remettent trop à la loi ou à des mesures coercitives : ceci conduit à la répression, à des excès du pouvoir de sanction de la loi et à la naissance d'autres formes de corruption.

f) Des réformes qui "ignorent" le sommet de la hiérarchie et s'en prennent au "lampiste" : si la loi est appliquée de manière injuste et inégale, elle perd rapidement son effet de légitimation ou de découragement.

g) L'incapacité de mettre en place des dispositifs institutionnels qui aient une plus grande permanence que ceux qui mènent les réformes et l'échec du gouvernement dans sa tentative d'impliquer les acteurs de la société civile et du secteur privé, qui sont dans la meilleure position pour lui donner leur appui.

La construction d'un système de garantie de l'intégrité

Toute société dispose, d'une manière ou d'une autre, d'un "système national de garantie de l'intégrité", mais la volonté de mettre les différents éléments — société civile, média,

différentes institutions de l'Etat, etc. — en perspective dans leur ensemble peut, elle, être nouvelle. Pris dans ce contexte global, chaque élément d'un système de ce type corrobore et enrichit l'un ou l'autre ou l'ensemble des autres éléments, mieux que ne l'aurait fait un faisceau de systèmes distincts fonctionnant de manière relativement isolée.

Dans la mesure où le système est entièrement bâti sur un unique "pilier" (peut être sur un "dictateur bienveillant"), ou sur très peu d'entre eux, il est susceptible de s'effondrer. Il peut sembler fonctionner à court terme (comme c'est le cas pour les opérations proprement dites menées par les gouvernements militaires lorsqu'un gouvernement civil corrompu est renversé), mais l'absence d'un système opérationnel de garantie de l'intégrité en provoque l'effondrement progressif.

Cette approche débouche ainsi sur une nouvelle forme de diagnostic et un remède potentiel. Au lieu de prendre en considération l'une ou l'autre institution (par exemple, le système judiciaire) et de se concentrer sur un programme de réformes pris pour lui-même, nous nous efforçons de prendre en compte les interactions et des considérations d'efficacité. A titre d'exemple, on peut s'interroger sur la valeur d'un système judiciaire solide et "propre", et prêt à défendre l'état de droit si la corruption subsiste dans la police, parmi les inspecteurs, les procureurs et les avocats.

Les "piliers" réels peuvent varier, et varient effectivement, d'une société à l'autre. Certains seront plus forts, d'autres plus faibles. Mais il y aura toujours des choix à faire pour tenir compte de ces facteurs (par exemple, à Singapour, l'absence de liberté de la presse est compensée par un bureau de lutte contre la corruption très présent).

Le Séminaire national pour l'intégrité

Le Séminaire national pour l'intégrité est un dispositif mis au point par Transparency International pour étudier

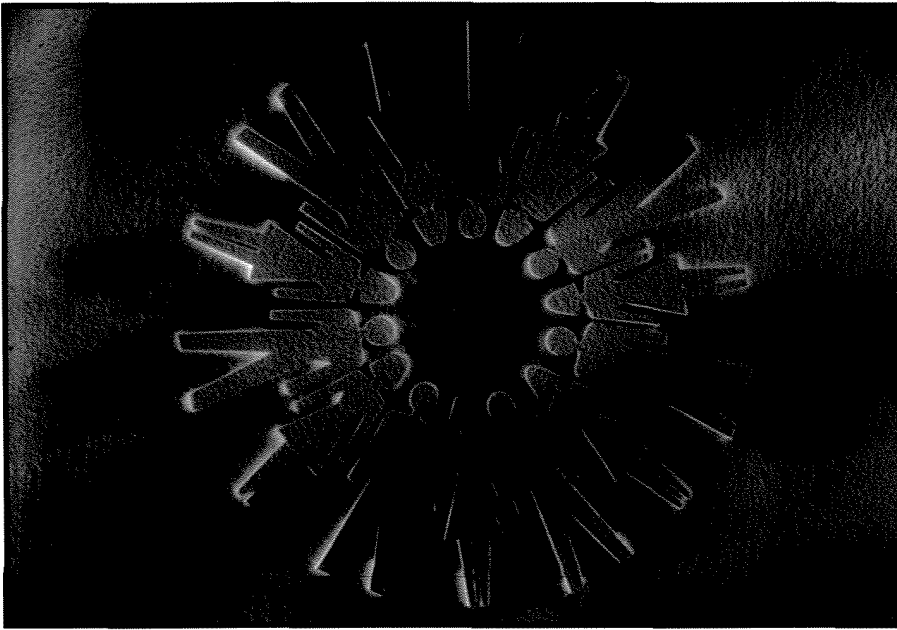


Image Bank/Pierre-Yves Gauthier

de manière systématique et rénover les systèmes nationaux de défense de l'intégrité. Ses points d'ancrage sont les suivants :

a) Le postulat que les personnes qui habitent dans un pays connaissent et comprennent leurs problèmes bien mieux que ne le fait un expert étranger. Personne mieux que les gens du lieu ne peut appréhender les dynamiques sociales, l'histoire et les réalités politiques qui sous-tendent l'apparition de la corruption dans une société. Et l'expression "les gens" désigne autant la société civile (y compris le secteur privé) que le gouvernement.

diffusée en d'autres pays au bénéfice d'exercices similaires. Ceci ne concerne pas uniquement les "parties prenantes" de l'administration publique, mais également les ONG (parmi lesquels les groupements professionnels et les associations de métiers), les médias et les partis politiques de l'ensemble de l'éventail politique.

Un groupe est constitué, réunissant des personnalités investies du pouvoir de décision. Sur une durée de quelques jours une série de débats est organisée pour des petits groupes, sous la direction d'un modérateur

"Les conséquences économiques d'une corruption envahissante, et les tendances récentes à la démocratisation ont accru la pression qui pèse sur ceux qui détiennent une fonction publique, pour qu'ils respectent des exigences de responsabilité et de transparence dans l'exercice de leurs fonctions."

b) Tous doivent convenir que la question de l'intégrité transcende les divisions en partis politiques, et elle devrait donc être un domaine dans lequel l'unanimité peut être faite.

c) En l'absence du soutien de la société civile, aucune politique de réformes menées par le gouvernement pour faire pièce à la corruption ne peut être crédible ni couronnée de succès.

Dans ces conditions, l'ensemble de l'opération est conçue et conduite par les participants locaux, et les contributions externes y sont apportées uniquement sous deux formes: la facilitation du processus (qui est souligné ci-dessous) et l'enseignement, permettant à l'expérience acquise d'être

qui résume l'essentiel des échanges sur un tableau à pages tournantes. Chaque groupe a pour tâche d'effectuer le diagnostic du problème qui se pose et de proposer des solutions (dans toute la mesure du possible de caractère pratique et réalisable).

Les débats bénéficient d'informations d'abord sous la forme de rapports sur des séminaires similaires menés en d'autres pays, mais également sous la forme du TI Source book on National Integrity Systems. (Le Source Book, qui est à présent traduit en onze langues, peut être trouvé sur l'Internet à <http://www.transparency.de>). En outre, les modérateurs, ainsi que les organisateurs retiennent une série de

questions très précises, qu'ils soumettent à la discussion des petits groupes.

Chaque sujet est abordé au cours d'une session de synthèse, et il en résulte un "plan d'action". Ce qu'il faut retenir, c'est que des mesures pratiques sont retenues (et non simplement une "liste de vœux") et la responsabilité de la suite qu'il conviendra de leur donner est attribuée aux personnalités présentes en même temps qu'un calendrier est retenu pour les actions entreprises. Ces éléments peuvent constituer la base d'un séminaire de suivi qui sera tenu une année ou une année et demi après pour évaluer les progrès accomplis, repérer les obstacles et améliorer le plan d'action à la lumière de l'expérience acquise et devant le changement des circonstances. Le plan d'action peut également constituer la base de discussions avec des bailleurs de fonds.

Quelques mesures à la fois couronnées de succès et portant sur le fond démontreront au public que les responsables de l'Etat luttent sérieusement contre la corruption. Des codes d'éthique ou de nouvelles règles sur la passation des marchés publics n'auront, par exemple, que peu d'effet s'ils ne sont pas soutenus par des organismes indépendants, comme l'ombudsman, les institutions suprêmes de contrôle des comptes, ou des organismes de lutte contre la corruption.

Les conséquences économiques d'une corruption envahissante, et les tendances récentes à la démocratisation ont accru la pression qui pèse sur ceux qui détiennent une fonction publique, pour qu'ils respectent des exigences de responsabilité et de transparence dans l'exercice de leurs fonctions. S'il est vrai qu'il n'existe pas de solution miracle dans la lutte contre la corruption, et que l'histoire, la culture et le système politique de chaque pays ou région sont uniques, comme peut l'être son niveau de développement économique et social, il existe malgré tout des similarités dans les systèmes nationaux de défense de l'intégrité et les leçons apprises sont souvent transposables. ♦

Jeremy Pope est le Directeur exécutif de Transparency International (TI). Il peut être contacté par courrier électronique à : jeremypope1@compuserve.com. Le Secrétariat international de TI est à Otto-Suhr-Allee 97 - 99, 10585 Berlin, Allemagne ; fax : (49.30) 343.820.44; e-mail : ti@transparency.de. Pour plus de renseignements, consulter le site informatique de TI à : <http://www.transparency.de>.

S'unir pour lutter contre la corruption

Par Bart W. Édes

Deux importantes conférences internationales, tenues en février 1999 à Washington D.C., ont mobilisé des centaines de participants dans la lutte contre la corruption.

Cinq cent délégués, en provenance de 89 pays, parmi lesquels plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale, se sont réunis les 24 aux 26 février 1999 dans la capitale des Etats-Unis pour élaborer des approches qui puissent servir de modèles dans le contexte de l'imposition de l'intégrité parmi les principaux responsables de la justice et de la sécurité. On relevait parmi ces délégués des hauts responsables des administrations publiques dont le domaine d'expertise était la corruption des agents de l'Etat et l'intégrité dans l'exercice des fonctions publiques, et qui avaient, du fait de leurs responsabilités une autorité toute particulière dans la lutte contre la corruption des hauts fonctionnaires.

Ces personnalités ont fait un tour d'horizon sur les conséquences de la corruption, ils ont analysé les pratiques couronnées de succès en matière de lutte contre la corruption, ils ont envisagé de nouveaux efforts menés en association entre plusieurs pays pour contrôler et améliorer les actions entreprises dans la lutte contre la corruption, ils ont passé en revue les normes applicables en matière de conduite éthique et ils ont tiré les leçons des initiatives nationales, régionales et internationales. Dans ce contexte, l'attention a porté à la fois sur les aspects de la "demande" et sur ceux de l'"offre". Le Vice Président Al Gore, qui accueillait et présidait cette réunion, a déclaré "il arrive que les efforts menés au plan international avec le meilleur de nous-mêmes, pour bâtir des économies et des démocraties plus fortes sont parfois minés par la corruption, et aucune corruption n'est plus destructrice que celle des hauts fonctionnaires de l'Etat". Le vice président a souligné, tout comme d'autres orateurs, qu'aucun pays n'est à l'abri de la corruption et que tous peuvent tirer avantage d'une collaboration organisée pour la combattre.

Le premier jour, les délégués ont abordé la question des "Régimes d'éthique dans le secteur public"; les dispositions concrètes que les pays adoptent pour mettre en place des systèmes éthiques efficaces, et des programmes ainsi que des organismes leur ont été présentés. Il convient de citer, parmi les questions qui ont été abordées, les normes de conduite pour les agents de l'Etat, les contrôles internes et la responsabilité; les systèmes de gestion du personnel équitables et impartiaux; la

formation et le conseil en matière d'éthique; et la transparence financière. Les délégués se sont penchés sur toutes ces questions dans le contexte d'institutions telles que les bureaux d'éthique, les organismes indépendants d'enquêtes et les systèmes de protection et d'alerte.

Dans son allocution d'ouverture aux délégués, le Secrétaire général de l'OCDE Donald Johnston a rappelé que les pays Membres de l'OCDE "ont partagé leur réflexion sur les outils qu'utilisent les gouvernements pour empêcher la corruption et pour promouvoir l'intégrité dans le secteur public. Ils ont élaboré le concept d' 'infrastructure de l'éthique' qui permet aux Membres d'évaluer leurs propres forces et faiblesses dans la protection de l'intégrité de leur propre administration publique". Il a ajouté que "dans ces conditions, en avril dernier (1998), les pays de l'OCDE ont adopté une Recommandation sur l'amélioration de la conduite éthique dans la fonction publique, qui est construite sur ces principes de gestion de l'éthique". Le Service de la Gestion Publique de l'OCDE est chargé de la mise en oeuvre de cette Recommandation.

D'autres séances plénières ont été consacrées à la qualité de la gestion publique et à la réforme de la réglementation; aux structures réglementaires nécessaires pour assurer l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption et de la poursuite des contrevenants; aux questions soulevées et aux problèmes posés par l'imposition de l'intégrité parmi les hauts responsables de la justice et de la sécurité; au rôle que les valeurs religieuses sont susceptibles de jouer comme motivation en faveur de l'intégrité et de la lutte contre la corruption; et, enfin, aux stratégies qui auraient pour effet de rendre visible la corruption. Au terme de la conférence, les délégués ont adopté une déclaration souscrivant à un ensemble de principes de lutte contre la corruption et de garantie de l'intégrité dans les milieux des hauts fonctionnaires de la justice et de la sécurité. La déclaration peut être lue sur le site Internet : <http://www.usia.gov/integrity>.

Le rôle du secteur privé

Immédiatement avant le programme du vice président, le Centre de Développement de l'OCDE avait organisé, en collaboration avec 16 organisations partenaires, une conférence de deux jours sur la "Lutte contre la corruption dans les pays en développement et dans les économies en émergence". Cette manifestation a donné

l'occasion à des entreprises locales et aux filiales de multinationales de s'entendre sur les manières d'inciter le secteur privé à participer à la lutte contre la corruption.

Deux messages clef ont passé au cours de la conférence. En premier lieu, la lutte contre la corruption est inséparable de la volonté de faire des affaires. Il est de l'intérêt du secteur privé de fonctionner dans un environnement de concurrence opérationnelle, où la loi a le dernier mot. En second lieu, pour faire obstacle à la corruption, il ne suffit pas de s'en remettre au gouvernement et à la société civile. Pour que la lutte contre la corruption soit couronnée de succès, le secteur privé doit s'engager de manière active.

La conférence a engagé les entreprises multinationales à renforcer l'observation de la loi et des traités internationaux, à adopter des codes d'éthique et des programmes de formation dans le domaine de l'éthique; et à créer des têtes de pont pour la défense de l'éthique par des partenariats avec les autorités locales, mais également par la diffusion de normes éthiques auprès de leurs partenaires commerciaux. La conférence a également invité les entreprises locales à agir à titre individuel, dans le contexte d'associations professionnelles indépendantes, et dans des partenariats avec des administrations locales et de la société civile, de manière, par exemple, à contribuer à la réforme du système judiciaire, des douanes, et des procédures de passation des marchés publics.

L'ensemble des informations qui ont été réunies seront présentées en une publication, qui sera publiée ultérieurement cette année. Celle-ci est conçue pour servir de guide pour le secteur privé et elle expliquera pourquoi et comment la corruption coûte cher aux entreprises; elle retracera l'évolution des normes internationales des affaires; elle fera le point des actions que le secteur privé peut mettre en oeuvre pour défendre l'intégrité; et elle précisera quelques sources d'assistance. Il est prévu que des séminaires de suivi soient organisés dans plusieurs pays pour sensibiliser une nouvelle génération d'entrepreneurs aux dangers de la corruption et aux moyens dont ils disposent pour la combattre efficacement. ♦

Bart W. Édes est Administrateur principal pour la communication auprès de SIGMA. Il peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.79.00; fax : (33.1) 45.24.13.00; e-mail : bart.edes@oecd.org. Pour plus d'informations sur la conférence organisée par le Vice Président des E.U. Al Gore, contacter la Maison Blanche à Washington D.C., au tél. : (1.202) 456.70.35. Pour en savoir plus sur l'initiative de l'OCDE, contacter Irène Hors à Paris, au tél. : (33.1) 45.24.95.82; fax : (33.1) 45.24.79.43; e-mail : irene.hors@oecd.org.

Elaborer des stratégies pour les campagnes d'information sur l'UE

Par Simon James

Pour combler le déficit d'information concernant les questions européennes, il est impératif de mettre en place à grande échelle des campagnes d'information nationales dont les résultats ne se feront cependant sentir qu'après plusieurs années. L'article suivant relève sommairement les messages stratégiques de ces campagnes, en se fondant sur l'expérience acquise par des pays récemment entrés dans l'Union européenne.

Le déficit d'information sur les questions européennes est probablement plus important qu'on ne l'imaginait dans les pays candidats, et il faudra par conséquent rapidement lancer des campagnes d'information. "Planifier le plus tôt possible" est le principal message à retenir du séminaire organisé en décembre 1998 par SIGMA pour le Comité polonais pour l'intégration européenne, au bénéfice de plus de 100 responsables des grandes orientations du pays et de ceux qui y modèrent l'opinion publique. Des experts qui avaient contribué aux campagnes d'information sur l'UE en Autriche, en Finlande, en Norvège et en Suède à l'occasion de la dernière vague d'expansion de l'Union ont décrit comment leurs pays avaient planifié leurs campagnes, comment le public y avait réagi et quelles étaient les questions soulevées au cours des campagnes de référendum.

Qui, quoi, quand ; où, pourquoi et comment ?

Les résultats clefs (du point de vue descriptif et prescriptif) du séminaire peuvent être énumérés comme suit :

- Dans tous les pays, la population était au départ largement ignorante, et bien souvent peu motivée, au regard de l'UE. La première phase de la campagne autrichienne était uniquement consacrée à inciter la population à trouver de l'intérêt dans l'UE.
- Compte tenu de l'importance du déficit d'information, la campagne d'information ne peut être qu'une entreprise à long terme. En Autriche, en Finlande et en Suède, la campagne d'information a pris toute son ampleur deux ou trois ans avant

le référendum ; elle ne l'a fait en Norvège que six mois avant.

- En Finlande et en Norvège, les campagnes d'information ont été menées par des unités de fonctionnaires. En Autriche et en Suède, les campagnes ont été sous-traitées dans le secteur privé. Dans les quatre pays, une coordination étroite a été nécessaire entre les responsables des choix politiques et les exécutants.

pour expliquer l'incidence qu'aurait l'adhésion à l'UE : en ayant recours aux technologies de l'information, aux réseaux d'enthousiastes, à des jeux d'enfants, et même à une opérette populaire en Finlande. Les adversaires de l'adhésion à l'UE ont souvent recours à des arguments et à des symboles qui font appel au champ émotionnel, et il est difficile au gouvernement de s'engager dans la même voie. Les mythes sur l'impact de

"Le déficit d'information sur les questions européennes est probablement plus important qu'on ne l'imaginait dans les pays candidats, et il faudra par conséquent rapidement lancer des campagnes d'information."

- Dans chaque pays, les sondages d'opinion ont montré qu'il subsiste un grand nombre d'électeurs indécis, mais que leur nombre diminue au fur et à mesure que la campagne se déroule.

- Le gouvernement doit choisir s'il lui convient de lancer une campagne d'information neutre (comme ce fut le cas en Finlande) ; s'il doit donner son soutien de manière indirecte à un débat, par exemple en apportant un financement aux ONG qui participent à la campagne ; ou alors s'il souhaite s'engager ouvertement dans une campagne en faveur de l'Union européenne. Quelle que soit l'approche suivie, il est primordial que toute information fournie par le gouvernement soit objectivement exacte. Il reste que, pour neutre ou exacte que les informations s'efforcent d'être, il est inévitable que certains adversaires les accuseront d'être faussées.

- S'il est contre productif de distribuer de grandes quantités de données à l'ensemble des électeurs, il convient que le gouvernement mette des informations détaillées à la disposition des citoyens qui en effectuent la demande. C'est notamment ce qu'a fait l'Autriche avec son "Livre de faits" de 300 pages.

- Aucun des quatre pays n'a, pour sa campagne, eu recours à une publicité "choc", ni à une approche coûteuse ou clinquante, qui aurait été critiquée par le public et par le parlement. Ils ont, en revanche, trouvé des approches créatives

l'adhésion à l'UE ont joué un rôle important dans le débat. En Norvège, on avait affirmé que les concombres courbés seraient interdites par l'UE.

- Les organisations non-gouvernementales (ONG) ont joué un rôle important dans les débats sur l'adhésion à l'UE, que ce soit comme véhicules pour les informations, ou comme commentateurs et comme participants actifs à la campagne en faveur et contre l'adhésion. Dans la mesure où les opinions sur l'adhésion à l'UE ne tiennent pas compte des frontières entre les partis, les ONG sont susceptibles de devenir les principaux interlocuteurs du débat.

- Les négociations sur les conditions mises à l'adhésion d'un pays à l'UE susciteront beaucoup d'intérêt. Il conviendra d'être ouvert en présentant leur évolution, et de contrôler la définition qui est faite de leur succès.

- S'il est naturel que les efforts aient surtout pour objet les résultats du référendum, il est nécessaire de tenir compte des besoins ultérieurs en information: l'Autriche a considéré qu'il était nécessaire de relancer sa campagne un an après la tenue de son référendum. ♦

Simon James est Administrateur pour l'élaboration des politiques, la coordination et la réglementation, auprès de SIGMA. Pour obtenir plus de renseignements sur les travaux de SIGMA au sujet de l'information relative à l'UE, il est possible de le contacter au tél. : (33.1) 45.24.13.13 ; e-mail : simon.james@oecd.org. Pour des précisions sur les campagnes d'information dans certains pays candidats, voir TGP, Vol. IV, Nos. 3 et 5, 1998.

NOUVEAUTÉS :



UN CHOIX DE PUBLICATIONS ET D'ARTICLES RÉCENTS

Note: toutes les publications présentées ci-dessous sont disponibles en anglais, sauf mention contraire.

Publications de PUMA

Les techniques de l'information en tant qu'instruments de réforme de la gestion publique: Etude de cinq pays de l'OCDE, PUMA (98)14, 1998, 37 pages. Egalement en anglais. Gratuit.

L'Impact de la société de l'information en cours de constitution sur le processus de développement des politiques et sur la qualité de la démocratie, PUMA (98)15, 1998, 71 pages. Egalement en anglais. Gratuit.

A commander auprès de : Daniel Blume, PUMA/OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél. : (33.1) 45.24.97.59 ; fax : (33.1) 45.24.87.96 ; e-mail : daniel.blume@oecd.org. Egalement disponible sur le site Internet suivant : <http://www.oecd.org/puma>

Publications et articles récents

GABRIELIAN, V. "Post-Communist Bureaucracies: Organisational Modes of Transition," *International Journal of Public Administration*, Vol. 22, No. 1, 1999, pp. 39-68.

GRONBECH-JENSEN, Carsten. "The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union: Problems of Compatibility?," *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, 1998, pp. 187-199.

HARTMUS, D.M. "Decision-making, Independence and the Judiciary," *International Journal of Public Administration*, Vol. 22, No. 2, 1999, pp. 261-284.

HONDEGHEM, Annie, éd. *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, 1998, 299 pages. A commander auprès de : IOS Press, Van Diemenstraat 94, 1013 CN Amsterdam, Pays-Bas. Tél. : (31.20) 620.34.19 ; e-mail : order@iospress.nl.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES and the UNITED NATIONS, édité. *Public Administration and Development: Improving Accountability, Responsiveness and Legal Framework*, 1998, 129 pages. A commander auprès de : IOS Press, Van Diemenstraat 94, 1013 CN Amsterdam, Pays-Bas. Tél. : (31.20) 620.34.19 ; e-mail : order@iospress.nl.

KASEMETS, Aare. *The Roles of Small Parliamentary Information and Research Services in the Political and Social Interaction*, novembre 1998, 27 pages. A commander auprès de : A. Kasemets, Social Information Dept., Riigikogu Chancellery, Lossi plats 1s, EE0100 Tallinn, Estonie ; e-mail : aare.kasemets@riigikogu.ee. Gratuit.

MBAKU, J.M. "Corruption Cleanups in Developing Societies: The Public Choice Perspective," *International Journal of Public Administration*, Vol. 22, No. 1, 1999, pp. 309-346.

MELKERS, Julia et John Clayton THOMAS. "What do Administrators Think Citizens Think? Predictions as an Adjunct to Citizen Surveys." *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, juillet/aout 1998, pp. 327-334.

NUNBERG, Barbara. *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, 1998, 286 pages. Commander auprès de: World Bank, POB 7247-8619, Philadelphia, PA 19170, Etats-Unis. Tél. : (1.202) 473.11.55 ; fax : (1.202) 676.05.81 ; e-mail : books@worldbank.org ; <http://www.worldbank.org>.

PUMA, un comité pour la gestion publique européenne", *Service Public*, No.63, février/mars 1999, pp 22-23. En français.

SANDHOLTZ, Wayne and Alec Stone SWEET, édité. *European Integration and Supranational Governance*, 1998, 389 pages. A commander auprès de : Order Department, Oxford University Press, 2001 Evans Road, Cary, NC 27513, Etats-Unis. Tél. : (1.800) 451.75.56 ; fax : (1.919) 677.13.03 ; <http://www.oup-usa.org>. £24.95.

THE OFFICE FOR THE SENIOR PUBLIC SERVICE IN THE NETHERLANDS. *The Senior Civil Service. A Comparison of Personnel Development for Top Managers in Fourteen OECD Member Countries*, 1998, 99 pages. A commander auprès de : European Institute of Public Administration, O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht, Pays-Bas. NLG25.

Management of Public Service Reform édité par J. Corkery, T. Ould Daddah, C. O'Nuallain et T. Land

La réforme de l'administration publique dans la volonté de s'adapter aux pressions et aux exigences d'un monde en changement est un défi important. Le besoin d'avoir les moyens nécessaires pour gérer les programmes de réforme est en principe admis par tous. Mais plus d'attention est nécessaire lorsqu'il s'agit de déterminer comment cette capacité doit être acquise, ou même ce en quoi elle consiste exactement.

Cette étude comparative que nous devons à l'Institut international des sciences de l'administration et au Centre européen pour la gestion des politiques du développement relève les questions qui doivent être résolues si l'on cherche une approche opérationnelle et durable à la mise en place des capacités. On retiendra parmi ces conditions un soutien politique explicite sur une durée suffisante; un objectif et une stratégie clairement définis; un organisme chef de file qui bénéficie d'un crédit, un

prestige et un accès au pouvoir suffisants; une communication et une consultation suffisantes entre tous les acteurs et les bénéficiaires; une implication sans réserve de tous les ministères dans les tâches de repérage des difficultés et de mise en oeuvre des programmes; et enfin, un contrôle, un retour d'informations et une évaluation qui soient efficaces.

L'étude reprend les leçons acquises par l'expérience de la gestion des processus de réforme de la fonction publique dans onze pays dont les contextes historique, politique, économique et social sont différents, et en se fondant sur cet examen, elle élabore des marqueurs de la capacité institutionnelle nécessaire pour gérer des programmes de réformes complexes et pour élaborer des directives sur les meilleures pratiques. Les pays étudiés sont la Belgique, le Botswana, le Cameroun, le Canada, la France, l'Irlande, le Malawi, le Mali, le Royaume-Uni, le Sénégal, et la Zambie.

Les points communs qui ont été observés dans le processus de réforme dans les pays industrialisés comme dans les pays non industrialisés sont plus nombreux que les différences. Il semblerait que l'"universalisation" des problèmes conduise à une sorte de normalisation des solutions. En ce sens, tous les Etats sont aujourd'hui en transition. Il reste que l'exigence à laquelle les pays en développement sont confrontés est double, puisque les gouvernements doivent d'abord comprendre avant de construire et de réformer. Cette situation spécifique implique que ces pays doivent indubitablement apprendre des autres et tenter des expériences, mais qu'ils ont également des leçons à donner. ♦

Management of Public Service Reform, A Comparative Review of Experiences in the Management of Programmes of Reform of the Administrative Arm of the Central Government, International Institute of Administrative Sciences Monographs, Volume 8, 1998, 338 pages. ISBN : 90 5199 421 4. NLG140. A commander auprès de : IOS Press, Van Diemenstraat 94, 1013 CN, Amsterdam, Pays Bas. Fax : (31.20) 620.34.19 ; e-mail : order@iospress.nl.

Profils de la Gestion publique sur <http://www.oecd.org/pumalsigmaweb>

Comme indiqué dans *TGP* Vol. IV, No. 6, nov/déc 1998, SIGMA a entamé la mise à jour de *Profils de la gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*, dont la dernière édition date de 1995. Les profils de neuf pays ont dès à présent été achevés et sont disponibles sur l'Internet à <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. Ces profils décrivent la structure et l'organisation des administrations publiques en : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Slovaquie, et en République tchèque. En outre, un profil de pays entièrement neuf a été ajouté sur le site pour l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine. Dans les mois à venir, des chapitres mis à jour, concernant l'Albanie, la Pologne, et la Roumanie, seront ajoutés pour compléter la série de 12 profils.

Chaque profil de pays comprend les mêmes dix sections, permettant ainsi la comparaison d'un pays à l'autre : Contexte politique ; Structure constitutionnelle ; Autorité législative ; Pouvoir exécutif central ; Liaisons

de l'exécutif (par exemple avec la présidence et avec le parlement) ; Gestion du personnel ; Contrôle et recours administratifs ; Administration de l'intégration européenne ; Plans de réforme et de modernisation ; et Statistiques clefs (sur le budget de l'Etat et l'emploi dans l'administration).

Devant l'intérêt régional croissant porté à la gestion publique, et l'importance toujours plus grande de certaines questions (telles que l'adhésion à l'Union européenne, la décentralisation, le rôle des ONG), plusieurs nouvelles sections thématiques ont été ajoutées à chaque chapitre national : c'est, par exemple le cas pour le pouvoir exécutif et les partis politiques ; le pouvoir exécutif et la société civile organisée ; les administrations à un échelon infra-national ; l'audit externe et le contrôle ; et la mise en oeuvre de l'*acquis communautaire*.

Le texte a été enrichi de " liens hypertexte " aux autres sites Internet qui offrent des précisions complémentaires sur des sujets

particuliers. Ces derniers comprennent des liens avec les versions Internet des publications précédentes de SIGMA qui fournissent des informations comparées sur les pays d'Europe centrale et orientale. C'est le cas, ainsi pour le Document SIGMA No. 12, *Profils par pays des systèmes de formation pour le service public* ; le Document SIGMA 18, *La rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays d'Europe centrale et orientale* ; et pour le document Internet sur les Profils des centres de gouvernement dans les Pays d'Europe centrale et orientale.

SIGMA mettra à jour les Profils de la gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale au fur et à mesure que les informations lui sont communiquées. Les lecteurs qui auraient aimé consulter le document Internet, mais qui ne disposent pas d'un accès régulier au World Wide Web, pourront demander à SIGMA des copies imprimées des différents chapitres nationaux (à l'adresse indiquée à la page 2).

L'Albanie se dote d'un Ombudsman, elle s'organise contre la corruption

Les législateurs ont décidé, par leur vote, de créer un office d'ombudsman dont le rôle sera de recevoir les plaintes du public contre le gouvernement et contre l'administration. L'ombudsman sera également chargé de protéger les droits des citoyens. Signalons également que le Ministre de la Justice Thimio Kondi a signé la Convention européenne contre la corruption. Source : ATSH, par RFE/RL Newline.

Une Loi contre la corruption et une fusion de ministères en Estonie

Le parlementaires estoniens ont unanimement adopté une nouvelle loi de lutte contre la corruption, qui était en gestation depuis trois ans, rapportent ETA et BNS. Aux termes de cet instrument, les hauts responsables de l'Etat sont tenus de fournir un compte rendu détaillé de tous leurs biens financiers et de leurs transactions. La liste des fonctionnaires concernés a été enrichie, et elle comprend à présent également les ambassadeurs et les responsables des chaînes de télévision et de radio. La nouvelle loi stipule également que les hauts responsables devront continuer à présenter des déclarations financières pendant les trois années qui suivent leur cessation de fonctions. La loi comprend en outre un code d'éthique. Dans un autre contexte, le gouvernement démissionnaire a approuvé la fusion du Ministère des Routes et des Communications avec le Ministère de l'Economie. Sources : ETA et BNS, par RFE/RL Newline; Ministère estonien des Affaires étrangères; Baltic Times.

La Lituanie et l'Estonie adoptent des lois sur l'Ombudsman

Le Président lituanien Valdas Adamkus a signé une loi sur l'ombudsman parlementaire. En vertu de cette loi, cinq ombudsmen seront nommés par le parlement pour un mandat de quatre ans pour examiner les plaintes des citoyens portant sur l'administration publique et sur les abus de pouvoir du gouvernement, de l'administration, des administrations locales et des autres institutions. Il n'est cependant pas de leur pouvoir de faire enquête sur les activités du président, du premier ministre, des membres du conseil des ministres, des parlementaires, des juges, et d'autres hauts fonctionnaires. Dans le même sens, l'un des derniers actes du Parlement de l'Estonie, avant sa

dissolution préalable aux nouvelles élections, a été d'adopter une loi conférant au Chancelier de justice les fonctions de l'ombudsman. Sources : BNS (Lituanie) et ETS (Estonie) par RFE/RL Newline.

Une ouverture croissante dans les institutions de l'UE

Les Commissaires européens ont décidé de rendre public les éléments concernant leurs intérêts financiers, et ceux de leur famille, et de s'interdire d'exercer des fonctions ailleurs qu'à la Commission. Ces nouvelles règles se fondent sur un code de conduite adopté en novembre 1995, qui interdit aux commissaires d'exercer d'autres emplois et d'accepter une rémunération pour les discours qu'ils sont appelés à prononcer, et qui leur impose de déclarer toute prise en charge de leurs frais de voyage ou de logement par les organisateurs d'une manifestation. De son côté, le Parlement européen prend des dispositions à la suite de la requête présentée par l'Ombudsman européen Jacob Söderman demandant à disposer de pouvoirs d'enquête plus étendus lorsqu'il est appelé à examiner des plaintes du public au sujet d'actes supposés de mauvaise administration par les institutions de l'UE. On s'attend à ce que le Parlement fasse siennes, en avril 1999, les conclusions d'un rapport préparé par le MPE espagnol Laura De Esteban demandant l'abolition des règles au titre desquelles les institutions de l'UE peuvent refuser à l'ombudsman l'accès à des documents "afin de respecter le secret", et qui permettent aux fonctionnaires qui répondent à ses enquêtes de ne pas témoigner avec franchise. Source : *European Voice*.

Les E.U. accueillent une conférence internationale sur la gestion publique

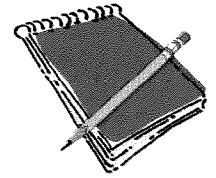
Les 14 et 15 janvier 1999, le Vice-Président des E.U. Al Gore a accueilli et présidé une conférence internationale intitulée "Transforming Governments in the 21st Century: A Global Forum on Reinventing Government" (Transformer les gouvernements au 21ème siècle: Un échange mondial sur la réinvention de la gestion publique). Des responsables de haut niveau, représentant 45 pays, parmi lesquels la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, ont participé au programme, qui s'est déroulé à Washington D.C. Les orateurs ont souligné l'importance de la gestion publique dans le contexte de la

mondialisation, et ils ont insisté sur le lien qui existe entre la gestion publique, les progrès de l'économie et la démocratie. Donald J. Johnston, Secrétaire-Général de l'OCDE, qui était l'un des organisateurs de la manifestation, a déclaré que "les outils de gouvernement joueraient un rôle clef dans le maintien et le renforcement de la démocratie, notamment dans les domaines de l'éducation et de la communication." Les participants ont échangé leurs réflexions sur la façon de promouvoir une gestion publique plus efficace au service des citoyens. Parmi les mesures annoncées par le Vice-Président Al Gore pour donner suite à la conférence, il convient de citer la création par l'OCDE d'un "groupe de personnalités éminentes" qui sera chargé d'étudier les questions de gestion publique et de présenter un rapport à la conférence de l'année prochaine. Le Brésil accueillera le "Second échange mondial sur la réinvention de la gestion publique" en l'an 2000. D'autres précisions sur la conférence pourront être obtenues sur l'Internet à: <http://www.21stcentury.gov>.

La Commission lance une consultation sur les concessions

La Commission européenne a décidé le 23 février 1999 de lancer une consultation sur l'application des règles du marché unique à certaines formes de partenariat entre des entités publiques et le secteur privé, et en particulier aux concessions. Cette consultation se basera sur un projet de Communication interprétative visant à éclaircir comment les principes du Traité CE concernant notamment la non discrimination, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ainsi que les Directives sur les marchés publics, doivent être appliqués aux contrats de concession ou similaires. Suite à la consultation de tous les milieux intéressés, qui prendra fin au mois de mai 1999, la Commission adoptera la Communication interprétative dans sa version définitive.

"La coopération entre le secteur public et le secteur privé se développe de plus en plus dans tous les Etats membres, car elle peut représenter une réponse très efficace aux besoins d'investissement public. Toutefois, il est essentiel d'assurer un cadre transparent et ouvert à la concurrence pour le partenariat public-privé dans le contexte du marché unique" a commenté M. Mario Monti, Commissaire au marché unique." Source : Site Web de la CE.



Pour réformer la fonction publique tchèque

Par Ondrej Benda

Cet article a été publié, dans sa version originale, par The Prague Post daté du 3-9 février 1999. Compte tenu de l'espace disponible, TGP en présente ici, avec l'autorisation de l'éditeur, une version abrégée.

L'analyse faite en octobre 1998, par l'organisation non gouvernementale Fonds national de formation (FNF), de l'état de l'administration publique tchèque a révélé des déficiences importantes dans les domaines des ressources humaines, des structures organisationnelles, de l'efficacité et de la préparation à l'entrée dans l'Union européenne. En outre, l'étude a confirmé ce que l'UE savait de longue date : le fait que les tchèques n'avaient aucune approche organisée pour régler ce problème.

D'après l'analyse du FNF, le mauvais état des ressources humaines dont dispose le gouvernement est imputable au grand nombre de personnels qualifiés qui quittent le service public, l'absence de programmes de formation normalisés et un manque de motivation, de responsabilité et de fiabilité individuelle.

Le rapport déclare que l'argent est la raison la plus commune qui justifie le départ des fonctionnaires expérimentés. A ce fait, s'ajoute l'absence d'un système cohérent de progression de carrière et d'évaluation du travail, vide les bureaux de l'Etat et aboutit à "un intérêt zéro [dans le service public] de la part des nouveaux spécialistes" conclut le document.

"Avant ma nomination au poste de Ministre, déclarait le Ministre de l'Intérieur Václav Grulich, dont les services sont responsables de l'administration de l'Etat, notre département de législation produisait quelque dix lois par an. A l'heure actuelle, nous en préparons 47, et nous sommes désespérément à court de personnel, parce que ce travail requiert des juristes ayant de cinq à sept ans d'expérience."

L'Etat est aussi confronté au manque de confiance du public. D'après un sondage, mené par l'organisme de sondage IVVM

en mars de l'an dernier, 48% des personnes interrogées estimaient avoir été victime d'un traitement injuste de la part des fonctionnaires.

psychologique pour le service." "Les travailleurs de l'Etat doivent se rendre compte qu'ils sont là pour les gens, et non le contraire."

"Le mauvais état des ressources humaines dont dispose le gouvernement est imputable au grand nombre de personnels qualifiés qui quittent le service public, l'absence de programmes de formation normalisés et un manque de motivation, de responsabilité et de fiabilité individuelle."

Mettre en place une administration professionnelle

Une solution à ces problèmes, compte tenu de l'expérience de l'UE, consiste à mettre en place une fonction publique professionnelle, qui créerait des carrières et justifierait la fierté personnelle d'appartenir à la fonction publique. S'il est certain que l'Etat ne pourra jamais concurrencer le secteur privé en termes de salaires, il peut offrir d'autres avantages, tels que la garantie d'un emploi à vie ou l'assurance d'une évolution professionnelle.

La clef de voûte d'un système de ce type en République tchèque est le nouveau projet de loi sur la fonction publique, dont on prévoit l'entrée en vigueur en 2003.

D'après le responsable de l'étude du FNF, Jarmila Modrá, le besoin de disposer de fonctionnaires bien formés a pour corollaire la nécessité de normaliser le système éducatif pour tous les employés de l'Etat.

"Personne n'enseigne aux fonctionnaires [de l'administration centrale] des compétences générales telles que la communication, la gestion des ressources humaines et la psychologie," affirme Modrá.

Monsieur Grulich déclare cependant que son Ministère de l'Intérieur a déjà pris contact avec des universités pour assurer des cours préparatoires. "Indépendamment des compétences 'habituelles'", dit-il, "l'éducation portera également sur une préparation

Les lacunes de l'organisation

Mais la composante humaine n'est qu'un aspect du problème. L'étude du FNF révèle également des lacunes importantes dans la structure organisationnelle de l'administration de l'Etat. Dans la mesure où le système de l'administration centrale dispose de qualifications professionnelles et de droit insuffisants, personne n'a autorité pour prendre les décisions importantes, si ce n'est les fonctionnaires du sommet de la hiérarchie.

En outre, la carence en administrateurs de niveau moyen, dont la tâche est de faciliter la communication entre les districts locaux et l'autorité centrale, a pour résultat que 90% des décisions sont prises par 6% du personnel des ministères.

A cela, il faut ajouter que les structures organisationnelles sont telles que deux départements de district — par exemple, pour les transports et pour l'environnement — doivent souvent communiquer par l'intermédiaire de leurs vice-ministres respectifs, si ce n'est directement par le conseil des ministres, en surchargeant les lignes de communication.

Bien que personne ne puisse estimer, à l'heure actuelle, le coût de la réforme de la fonction publique, il se chiffrera certainement par dizaines de millions de couronnes. ♦

Ondrej Benda est journaliste au Prague Post. Il peut être contacté par fax à Prague au (420.2) 2487.5050. Le Prague Post est en ligne au [http : //www.praguepost.cz](http://www.praguepost.cz). Voir également l'entretien avec Yvonne Strecková, dans TGP, Vol. IV, No. 6, 1998.

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 de l'OCDE et de l'Union européenne. Financée principalement par le programme Phare de l'UE, 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. 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, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, 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 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 événements

10-11 juin 1999, Paris, France. "The Enlargement of the EU -- Last Developments"; Séminaire international pour experts dans la série des Grands débats. Contact : Cicero Foundation. Tél : (33.1) 43 80 18 21 ; fax : (33.1) 42 67 92 04 ; e-mail : cifo@compuserve.com; site Web: <http://ourworld.compuserve.com/homespages/cifo>. En anglais.

13-16 juin 1999, Ramat Gan, Israel. The Fourth Jerusalem International Conference on Ethics in the Public Service, "Ethics in the Information Age". Contact : Dan Knassim Ltd., P.O. Box 1931, Ramat Gan 52118, Israël. Tél. : (972.3) 613.33.40 poste 213 ; fax : (972.3) 613.33.41 ; e-mail : congress@mail.inter.net.il. En anglais.

14-25 juin 1999, Gainesville, Floride, Etats-Unis. Sixth International Training Programme on "Utility Regulation and Strategy". Une collaboration entre le Public Utility Research Center et la Banque mondiale. Contact : Public Utility Research Center, PO Box 117142, Matherly Hall 205, University of Florida, Gainesville, FL 32611, U.S.A. Tél. : (1.352) 392-6148 ; fax : (1.352) 392-7796; e-mail : purcecon@dale.cba.ufl.edu; site Web: <http://www.cba.ufl.edu/eco/purc>. En anglais.

21-23 juin 1999, Strasbourg, France. "La gestion des performances et la haute fonction publique: la clef d'une meilleure efficacité?" Contact : Mme. Sabine Henni, Secrétariat du XVème Congrès sur la formation et le développement de la haute fonction publique, Ecole Nationale d'Administration (ENA), 1 rue Sainte-Marguerite, 67080 Strasbourg Cedex, France. Tél. : (33.3) 88.21.44.71 ; fax : (33.3) 88.21.44.79 ; e-mail : billon@ena.fr. 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 événements pourra être trouvé à : <http://www.oecd.org/pumalsigmaweb>.