

SIGMA

# T G P

*Tribune de la Gestion Publique*

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

La Nouvelle Gestion  
Publique pour les pays en  
transition

La Roumanie accroît  
l'accès des citoyens à  
l'administration

Améliorer la qualité de la  
comptabilité nationale

Les système letton de  
gestion des fonds de l'UE

Dossier

Le Portugal s'ouvre  
aux petites entreprises

Vol. V - N° 3  
mai/juin 1999

Phare



## *Impliquer le citoyen: un moyen pour obtenir de meilleurs résultats*

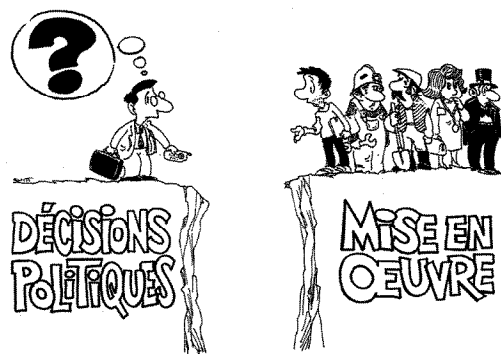
par Joanne Caddy

La relation qui lie les citoyens et leur administration publique est d'une importance primordiale pour l'amélioration de la gestion publique. L'amélioration de la communication et l'accroissement de l'implication des citoyens améliorent à la fois l'efficacité et la légitimité de l'administration publique, et par conséquent sa capacité de fournir des résultats.

Les résultats d'une politique ne sont pas seulement tributaires des efforts du gouvernement, mais ils le sont également dans une large mesure des nombreuses actions entreprises par les citoyens, les entreprises et les organisations non-gouvernementales (ONG). Le succès réservé à la mise en oeuvre d'une mesure dépend fortement du respect spontané des citoyens de la décision prise, et celle-ci est à son tour facilitée par les informations données de manière rapide, sûres et complètes sur les nouvelles exigences de la réglementation.

La rédaction des lois et des réglementations a une influence considérable sur les coûts d'ensemble de la mise en oeuvre. Compte tenu du fait que la plus grande partie des coûts sera pris en charge par des acteurs du secteur privé, la mise en oeuvre de consultations à un stade précoce de la rédaction permettra de réaliser des économies au moment où les réglementations sont concrètement mises en oeuvre.

Cette question est d'une importance capitale pour les pays candidats qui sont dans l'obligation d'adopter et d'appliquer l'acquis communautaire (l'ensemble de la réglementation européenne) dans la perspective de leur adhésion. Le volume, l'ampleur et la complexité des ensembles réglementaires nationaux croîtront considérablement au fur et à mesure où l'harmonisation du droit progressera. Parallèlement, les relations entre l'administration publique et le secteur privé ne feront pas que se multiplier, puisqu'elles subiront des modifications substantielles. Des relations qui trouvent leur origine dans la réglementation et sont, pour l'essentiel, fondées sur une application volontaire et renforcées par des inspections officielles, remplaceront les contrôles hiérarchiques directs. Ces transformations entraîneront des mutations importantes dans l'arsenal



Illustration/João Queir

nal dont on dispose pour les politiques et dans les approches à la mise en oeuvre.

L'administration demandera, certes, leur contribution à ceux qui seront affectés par les nouvelles exigences de la réglementation, en même temps qu'elle s'acquittera de ses propres tâches (l'adoption de la réglementation d'application, la mise en place des nouvelles institutions, et la formation des personnels), mais elle pourra également déléguer certaines fonctions à des acteurs du secteur privé (par exemple: la conservation des archives, le contrôle des normes professionnelles, et la fourniture de services).

Alors que les exigences fonctionnelles nées de l'acquis sont les mêmes pour tous les pays Membres, qu'ils soient actuels ou futurs, une différence importante peut exister dans la manière suivant laquelle l'acquis est mis en oeuvre dans les faits. L'élaboration de structures de mise en oeuvre qui soient, à moindre coût, conformes aux exigences de l'acquis reposera sur une collaboration active entre l'administration et la société.

La recherche systématique d'occasions de consultation avec les groupes cibles lors de l'élaboration des politiques et de la préparation des mesures de mise en oeuvre garantit dès le départ de bonnes conditions de réussite. D'autres initiatives pourront consister à améliorer l'information sur l'administration et ses procédures, leur accessibilité et leur simplification.

Suite à la p.9 ➤

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  
Pamela Edwards

Coordination technique  
Françoise Locci

Traduction française  
Denis Winckler

Révision  
Halima Benlatrèche & Françoise Locci

Conception  
Imp.act. Paris, France

Impression  
A&M Conseil, Bron, France

Illustrations (page 1, 4 and 10)  
László Quitt

**Tribune de la Gestion Publique**

SIGMA-OCDE, Services d'information  
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France  
Tél : (33.1) 45.24.79.00 - 45.24.13.76  
Fax : (33.1) 45.24.13.00  
e-mail: sigma.contact@oecd.org  
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.

## Mettre de l'ordre dans la comptabilité

L'intégration européenne provoque des changements importants dans les pratiques de gestion des dépenses des pays d'Europe centrale et orientale. Les gouvernements de l'ensemble de la région adoptent le Système européen de comptabilité de 1995, une structure qui permet d'enregistrer et de produire des données pour la comptabilité nationale. Dans les Pays membres de l'UE, les données relatives au budget des Etats sont l'objet d'un examen d'autant plus attentif que leurs champs d'utilisation s'élargissent (par exemple, pour contrôler le respect par les pays des critères de Maastricht). Les pays candidats sont invités à améliorer la qualité de leur comptabilité nationale pour en accroître la précision et la cohérence. L'article de Paul McCarthy (pages 18 au 20) porte sur ce sujet.

Au cours des prochaines années, l'UE versera des milliards d'Euros aux candidats à l'adhésion, à titre de fonds de pré-accession dont la gestion sera décentralisée. Afin d'aider les pays dans cette tâche majeure, la Commission européenne a mis en place le "Système de fonds national". Comme le décrit Bettina Rafaelsen aux pages 21 et 22, la Lettonie a modernisé les structures administratives qui étaient déjà en place dans son Trésor public pour qu'elles correspondent aux exigences du nouveau système.

Les Etats qui ont pris la succession de l'ancienne Fédération de Yougoslavie constituent un cas particulier dans la mesure où ils ont commencé à prendre leurs distances avec les anciennes structures centrales de comptabilité mises en place pour la gestion financière dont ils avaient hérité. Ils envisagent actuellement d'adopter des structures de paiement inter-bancaires comparables aux systèmes de compensation bancaires mis en place dans les autres pays européens qui sont mieux à même de répondre aux besoins d'un secteur financier laissant jouer les mécanismes du marché. Aux pages 16 et 17, Roger Connell propose des réflexions sur les raisons qui sont à l'origine des évolutions constatées en Bosnie-Herzégovine, dans l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, et en Slovénie.

Au delà du domaine du budget de l'Etat et des pratiques comptables, cette parution de TGP aborde deux autres grands thèmes : celui du rapprochement entre l'administration et les citoyens qu'elle sert, et les implications de la Nouvelle Gestion Publique pour les pays candidats. Nous revenons sur ce sujet en raison du vif intérêt manifesté par nos lecteurs à l'article de couverture sur la "NGP" dans la parution de janvier-février. Dans la volonté de réunir ici toutes ces réflexions, nous avons augmenté le nombre des pages de la revue jusqu'au chiffre record de 24 pages. Nous espérons que vous les apprécierez, et nous serons heureux d'accueillir vos réactions.

Bart Edes, Rédacteur en chef

## TABLE DES MATIERES

• <b>Dossier sur la Nouvelle Gestion Publique</b>	
La pertinence de la Nouvelle Gestion Publique pour les pays en transition	3
Les Pays de l'OCDE observent que les conventions de performance donnent des résultats	6
La théorie et la pratique de la Nouvelle Gestion Publique en Slovénie	8
• <b>Impliquer le citoyen</b>	
Un accès plus ouvert aux citoyens en Roumanie	11
Le Portugal aide les petites entreprises à s'acquitter de leurs formalités administratives	12
NISPAce consacre une réflexion aux relations entre les citoyens et l'administration	15
• <b>La gestion des deniers de l'Etat</b>	
Des Etats de l'ancienne Yougoslavie abandonnent leurs pratiques de comptabilité centralisée	16
Les pays en transition s'efforcent d'améliorer la qualité de leur comptabilité nationale	18
La Lettonie se dote d'un système de gestion de l'assistance de l'UE	21
• <b>Dernière heure</b>	
Le R-U présente sa stratégie pour l'amélioration du Service public	23
• <b>Agenda</b>	24

La parution de janvier-février de *TGP* avait présenté en couverture un article intitulé, "La 'nouvelle gestion publique': des embûches pour l'Europe centrale et orientale". Cette contribution, due à la plume de Richard Allen, conseiller auprès de SIGMA, a provoqué des réactions énergiques et divergentes parmi les abonnés de la revue au sujet de la possibilité d'appliquer aux pays en transition un certain nombre de pratiques de gestion publique actuellement à la mode. Compte tenu de cet intérêt des lecteurs, nous revenons ici sur les questions soulevées dans l'article de M. Allen avec les contributions de deux experts.

Ces derniers, Helen Sutch et Jim Brumby, ont une connaissance de première main de la Nouvelle Gestion Publique dans le pays le plus directement impliqué dans son utilisation, qui est la Nouvelle-Zélande. Nous y revenons également avec la contribution d'une personnalité qui a été témoin de changements fondamentaux dans l'administration publique de la Slovénie, Mirko Vintar de l'Université de Ljubljana. Ci-dessous, nous ouvrons ce 'Dossier sur la Nouvelle Gestion Publique' de sept pages par des réflexions de Helen Sutch, administrateur de la Banque mondiale qui travaille dans les pays de l'ancienne Union soviétique et en Europe centrale et orientale depuis 1992.

## *La pertinence de la Nouvelle Gestion Publique pour les pays en transition*

*par Helen Sutch*

Le concept de Nouvelle Gestion Publique (NGP) repose sur la constatation qu'un nombre important d'activités du secteur public peut être caractérisé par leur résultat et leur gestion au titre de contrats qui fixeront des incitations et des normes de performances claires et univoques pour assurer des politiques publiques de qualité et la provision de services publics satisfaisants. Le fait d'accorder plus d'attention à la nature, aux coûts et à la ponctualité des résultats attendus, de même qu'aux objectifs intermédiaires qu'ils impliquent pourra générer des avantages importants. Il convient cependant de manier cette idée avec le plus grand soin, même dans une économie de marché de type avancé, héritière d'une longue tradition de service public nourrie de hautes normes d'intégrité, de mécanismes de responsabilisation bien développés, et une d'ouverture – pour le moins relative – à l'information. Cette description ne convient pas aux pays en transition, et, dans ces conditions, la mise en place d'une NGP présente des dangers.

### *L'expérience enseigne la modération*

Même dans les économies de marché de type avancé, l'expérience a modéré dans une certaine mesure le premier enthousiasme avec lequel on avait distingué l'élaboration des politiques de leur mise en œuvre, les

acquéreurs des fournisseurs, et rédigé des contrats entre les uns et les autres. Cette expérience comporte également la découverte du fait que le gouvernement n'est pas exonéré par ses électeurs de la responsabilité des résultats simplement parce qu'il a rédigé un contrat et ainsi placé l'activité à une certaine distance. Il est certain que les gouvernements pourront se retrouver

convient d'améliorer les politiques et les services. La réduction des communications et des échanges informels peut appauvrir les deux parties en présence. Ce point a été clairement souligné par le Ministère du Travail néo-zélandais qui s'est opposé pendant plusieurs années à la séparation de la politique et de la prestation des services. Cette expérience doit être rapprochée du fait

" Même dans les économies de marché de type avancé, l'expérience a modéré dans une certaine mesure le premier enthousiasme avec lequel on avait distingué l'élaboration des politiques de leur mise en œuvre, les acquéreurs des fournisseurs, et rédigé des contrats entre les uns et les autres. "

confrontés au pire en perdant le contrôle immédiat sur les résultats tout en demeurant tenus pour responsables aux yeux du public pour les échecs dans la mise en œuvre des politiques et la perte du contrôle budgétaire.

Dans les pays à économie avancée, l'expérience acquise avec la sous-traitance révèle également un affaiblissement des mécanismes d'information et de remontée des données entre les politiques et les prestations servies. Les rôles doivent être clairs et les conflits d'intérêts évités. Par ailleurs, les deux parties au contrat doivent avoir une compréhension claire et partagée aussi bien des objectifs que des procédures, de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, s'il

que les responsables des grandes orientations d'un pays, comme les fournisseurs, doivent partager la même culture en matière de valeurs et de service pour agir d'une manière convenable dans des circonstances que les contrats ne peuvent pas prévoir. C'est peut-être là une des explications du fait que le modèle de l'agence fonctionne bien en Suède, alors qu'elle fonctionne moins bien dans des pays dont la culture fait moins appel à la cohérence et à la responsabilité sociale. Les pays récemment émouls de systèmes d'administration publique soviétiques, dont les traits distinctifs étaient un contrôle sévère (pour ne pas dire répressif) et des services au public faibles et vénaux (si ce n'est véritablement allergiques



Illustration: Ziad Quitt

au service), ont quelque distance à parcourir avant de partager cette culture.

#### Les limites au système contractuel

Par ailleurs, toutes les activités ne peuvent pas facilement faire l'objet d'un contrat. On dispose à l'heure actuelle d'une gamme d'études qui précise les types d'activités qui peuvent être correctement précisés dans un cahier des charges : ils doivent être aisément quantifiables et prévisibles, ne pas être dans un domaine politiquement sensible ou qui exige de la discrétion. Mais, même dans ces conditions, des contre indications peuvent exister. Dans la mesure où les versements sont reliés à de simples conditions de production, le responsable du contrat ne souhaitera pas prendre en charge les cas difficiles, parce qu'ils réduiront, dans la durée, le taux des versements. Il convient d'ajouter certaines autres mesures. Si l'on souhaite

introduire des normes de qualité pour des points précis, ou encore des normes de production en série, un cahier des charges devient de plus en plus difficile à établir, de même qu'il devient plus difficile d'en contrôler l'exécution de manière précise et équitable. Il faudra dissocier les résultats obtenus pour les regrouper dans des domaines à résultats stratégiques (DRS) et des domaines à résultats clés (DRC). La complexité augmente et avec elle, le coût des transactions.

Certains de mes anciens collègues néo-zélandais se plaignent de la perte de temps et du côté artificiel que représente pour eux la tâche de conversion de ce qu'ils font – et ont toujours fait – en DRS et en DRC. Les gens qui sont rémunérés suivant le contenu de la petite case étiquetée "DRC" seront incités à réduire ce contenu de manière à être sûr de la traiter à 100%. Et ils ne voudraient être

responsables d'aucun petit hoquet de la machine. Nous l'avons appris des Japonais : les gens travaillent mieux s'ils se sentent solidairement responsables de la qualité de la production. En d'autres termes, les activités de l'administration publique sont souvent complexes et ne se prêtent souvent pas à ces dissociations ; des dissociations peuvent produire des incitations négatives et réduire le sens de la responsabilité. Ces réformes doivent être traitées avec prudence.

"Les normes de processus" – le recrutement et la promotion par concours, l'équité dans le domaine ethnique et des sexes, l'honnêteté et la transparence, l'impartialité dans l'utilisation des droits de contrôle conférés par le pouvoir réglementaire, l'exercice avec modération et exigence morale du monopole de la coercition confié à l'Etat – appartiennent également à ce qui est du ressort de l'Etat. Le fait de réduire cette situation complexe à une simple ligne – qu'on prenne ce mot dans son acception financière ou de service – peut ouvrir la porte aux abus et à la corruption dans les activités de l'Etat et faire courir des risques au public. Cela est particulièrement vrai dans des pays où le souvenir du passé justifie amplement la méfiance et le cynisme du public à l'égard de l'administration publique.

#### La capacité de gestion

Les limites associées à la capacité sont également importantes. Peu de pays en transition ont à l'heure actuelle la capacité d'établir des cahiers des charges raisonnables et de les gérer. La capacité requise pour définir des performances avant l'exercice et pour les mesurer après, mais également pour déterminer la valeur de la récompense accordée en conséquence, d'une manière qui soit perçue comme équitable, s'impose clairement tant au

**Sous-traiter:** habituellement un accord formel entre un ministère du gouvernement ou un organisme et une entité commerciale dans le but de fournir les services précédemment assurés "en interne" par des fonctionnaires.

**Provision de services publics:** la mise à la disposition d'un usager ou bénéficiaire – citoyen à titre individuel, entreprise, autre. La distinction peut être faite entre la provision directe à l'utilisateur ou bénéficiaire par un organisme du secteur public, et la provision indirecte au nom d'un organisme du secteur public, par une tierce partie, c'est-à-dire par un sous-contractant.



regard des objectifs concernant le public qu'au regard de l'expérience qui permettra de les atteindre. Ici encore, ce type de capacités n'est pas le propre des pays qui évoluent encore d'une économie planifiée vers une économie de marché, et pour lesquels le rôle et l'ampleur de l'Etat sont toujours en cours de définition.

Il est également difficile de déterminer les affectations budgétaires si l'on perd de vue le coût des éléments requis – et le coût de ces éléments requis doit être connu avant toute estimation du coût du produit final. Beaucoup des pays en transition ne sont pas encore en mesure de réaliser une budgétisation efficace et transparente des éléments requis, puis de prévoir des crédits destinés aux entités réellement dépensières, plutôt qu'à des "sphères" d'activité soviétiques. Dans ce contexte financier incertain, les fonds alloués à un sous-traitant auront des chances d'être proportionnels à sa capacité de faire pression sur son donneur d'ordre, ainsi qu'à l'ignorance de ce dernier au sujet du coût du service.

Ce qui précède ne signifie aucunement que les résultats et les produits ne sont pas importants. Mais l'avantage qu'on peut tirer d'un aménagement des superstructures est réduit, surtout si les fondations ne sont pas encore stabilisées. Il demeure également des risques importants lorsque les normes budgétaires, entre autres normes essentielles, ne sont pas encore fermement fixées, ce qui est le cas en nombre de pays en transition, malgré les progrès indubitables qui ont été accomplis au cours de ces dernières années.

#### *Le respect des priorités*

L'Europe centrale et orientale a encore des questions plus importantes à régler que celle des limites de leurs capacités administratives ou de leur analyse budgétaire insuffisamment performante. Beaucoup de ces pays n'ont pas encore achevé la séparation des pouvoirs qui est la caractéristique des démocraties occidentales. Les pouvoirs politiques, administratifs et judiciaires sont souvent imbriqués et mêlés aux intérêts économiques ;

la nomenklatura est encore puissante. Dans certains cas, les agents de l'Etat sont également liés à des réseaux criminels qui agissent sur l'ensemble du territoire de l'ancienne Union soviétique et qui poussent leurs ramifications en Europe. La mise en place d'une autonomie de gestion dans ce contexte peut donner licence au favoritisme, au vol des deniers de l'Etat, à un détournement des procédures de passation des marchés, et à d'autres formes de corruption. Il convient par conséquent d'être prudent dans le recours aux contrats et à la délégation des pouvoirs de gestion.

**" La plupart des pays d'Europe centrale et orientale doivent encore mettre en place les éléments de construction qui seront utiles pour une gestion efficace des politiques et des ressources et mieux servir leur public, c'est-à-dire, en un mot, pour atteindre les normes de l'Europe occidentale en matière d'administration publique. "**

Il est cependant vrai que certains aspects du modèle néo-zélandais pourraient être bienvenus dans les présentes circonstances : la discipline et la transparence budgétaires, et lorsque le moment sera venu, des structures de dépenses à moyen terme. La loi sur la responsabilité budgétaire a quelque chose à offrir à ce point de la transition, sans aller jusqu'à la comptabilité sur la base du fait générateur des droits constatés et de l'impôt sur le capital dans des pays qui ne disposent pas encore de capacité de base pour la gestion budgétaire. Comme le propose le Professeur Schick, une comptabilité sur la base de l'exercice avant une comptabilité sur la base des droits constatés, une comptabilité des éléments nécessaires à la production avant une comptabilité des résultats. Et les contrôles externes doivent être efficaces avant d'être assouplis au bénéfice de contrôles internes.

Enfin, la Nouvelle Gestion Publique est en grande partie une notion nouvelle. Il serait téméraire d'en proposer une application sans restriction aux pays en transition avant que plus d'expérience n'ait été acquise. Le R-U a récemment mis en question la mesure dans laquelle il avait sous-traité l'essentiel des

activités de l'administration publique par contrat à des agences. La Nouvelle-Zélande a connu un processus continu d'amélioration et de réglage de son modèle initial. Une utilisation sélective des expériences faites dans les économies de marché avancées peut, néanmoins, être utile.

L'opinion veut, de manière toujours plus insistante, que l'accent mis par l'Australie sur les objectifs stratégiques et sur des structures budgétaires à moyen terme qui soient fiables, peut présenter un intérêt pour la région. Il est

clair que les modèles européens créés pour l'évolution de la fonction publique sont pertinents. Mais il faut nécessairement tenir compte de leur point de départ. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale doivent encore mettre en place les éléments de construction qui seront utiles pour une gestion efficace des politiques et des ressources et mieux servir leur public, c'est-à-dire, en un mot, pour atteindre les normes de l'Europe occidentale en matière d'administration publique. Plus tard – lorsqu'ils disposeront de fonctionnaires bien formés, partageant les valeurs essentielles de la fonction publique, qu'ils disposeront de systèmes comptables de bonne qualité, et qu'ils seront en mesure de définir et de mesurer les performances, tout en étant en mesure de les rémunérer de manière équitable et transparente – ils pourront effectuer des choix bien informés sur les orientations qu'ils souhaitent prendre et construire sur une base solide. ♦

*Helen Sutch, qui était haut fonctionnaire de l'administration publique néo-zélandaise, est économiste pour l'économie de l'Etat, au Bureau du Directeur national de la Banque mondiale pour la Pologne et les Pays Baltes. Elle peut être contactée à Varsovie au tél. : (48.22) 520.80.00 ; fax : (48.22) 520.80.01 ; e-mail: msutch@worldbank.org.*

# Les Pays de l'OCDE observent que les conventions de performance donnent

par Jim Brumby

*L'abandon du recours sans restriction aux contrats d'emploi traditionnels au profit d'un recours sélectif à des conventions de performance peut être vu comme une importante tendance internationale de la gestion publique. Le Service de la Gestion publique de l'OCDE met actuellement au point une grille d'analyse dans la volonté de mettre un peu plus de clarté dans le débat animé entre hauts fonctionnaires, pour déterminer d'une part dans quelles circonstances il conviendra d'établir des contrats de performance et d'autre part quels types de contrats sont les plus opportuns dans les différents contextes nationaux.*

Les pays de l'OCDE sont nombreux à recourir aux conventions de performance pour encourager la réactivité, la responsabilisation et l'efficacité dans leur administration publique. Ces contrats de performance sont des instruments de gestion qui précisent les responsabilités et les objectifs fixés entre les parties en présence, pour atteindre des résultats convenus de part et d'autre. Ils sont établis en fonction du contexte institutionnel de chaque pays et, par conséquent, leur forme est très variable.

"...la tendance à une utilisation plus courante des contrats fait apparaître que les gouvernements considèrent que leurs intérêts ne sont pas toujours servis au mieux par les formes bureaucratiques traditionnelles. Toutes les différences dans les formes de cahiers des charges et le détail des spécifications laissent apparaître que les pays sont en cours d'expérimentation et qu'ils apprennent tout en établissant des contrats."

A la différence d'un contrat établi dans le secteur privé, une convention de performance du secteur public ne peut pas recevoir de sanction juridique. Dans la plupart des cas, cela n'aurait aucun sens qu'une entité de l'administration poursuive en justice une autre entité publique, et dans beaucoup de pays, cela est juridiquement impossible. L'unique exception serait celle des entités relevant de différentes juridictions.

Le Service de la Gestion Publique de l'OCDE examine à présent cette nouvelle tendance dans une étude. A la suite d'un examen de certains aspects des conventions de performance dans neuf pays Membres (l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Norvège, et la Nouvelle-Zélande), l'étude en tire des leçons et propose un schéma analytique pour aider à déterminer le meilleur type de contrat qu'il conviendra d'utiliser dans une circonstance donnée.

## *Les raisons qui justifient une convention de performance*

On peut constater que plusieurs types de raisons ont justifié le recours par des pays à une forme contractuelle pour préciser des transactions et des relations dans le secteur public. Les raisons le plus souvent invoquées peuvent être la volonté de:

- préciser plus clairement des objectifs
- donner plus de relief aux résultats recherchés
- réagir de manière plus appropriée aux changements de contexte

Il va sans dire que les frustrations provoquées par les bureaucraties traditionnelles sont bien connues et, malheureusement pour beaucoup d'entre nous, l'objet d'expériences directes. Dans une démocratie, le dispositif de contrôle est encore, en général, un contrat de travail. Le recours à la convention de performance signifie une rupture très nette par rapport à ce type de contrôle. Et beaucoup de pays ont très clairement démontré qu'ils souhaitent cette rupture.

Dans certains pays, néanmoins, l'évolution qui consiste à utiliser le langage et la structure contractuelle dans le secteur public est l'objet de controverses. Pour les démocraties plus récentes d'Europe centrale et orientale, qui ont entrepris de moderniser leur secteur public, l'évolution ne va pas sans embûches, comme le signalait l'éditorial de TGP daté de janvier/février 1999.

Les travaux de PUMA confirment également que le recours à l'approche contractuelle n'est pas toujours souhaitable. Une grille analytique préparée par un consultant de PUMA, Murray Petrie, directeur du Groupe de consultants Economics and Strategy Group New Zealand, a souligné qu'il est important de tenir compte du contexte élargi de chaque pays lorsqu'on envisage la forme contractuelle pour améliorer les résultats de la gestion publique. Petrie relève que "le rôle des contrats et les restrictions qui s'y rattachent sont des éléments absolument déterminants pour formuler un jugement sur le fait que des transactions du secteur public peuvent être réglées sur la base de 'quasi-marchés' ou s'il convient plutôt de les contrôler dans une relation hiérarchique plus directe."

PUMA est parfaitement conscient du fait qu'il existe un vif débat entre les responsables du secteur public sur la question de l'opportunité et de l'inopportunité d'établir des conventions de performance. La grille établie par PUMA s'emploie à clarifier le débat avec une approche analytique inspirée de la nouvelle économie institutionnelle. Un des problèmes soulevés porte sur l'augmentation des coûts quantifiables. Les conventions de performance apportent une solution à certains problèmes que connaît une bureaucratie traditionnelle, mais elles en créent d'autres. La pratique a précédé la théorie dans ce domaine dans la mesure où beaucoup de pays ont déjà expérimenté cette nouvelle approche bien que la documentation sur le sujet soit rare. Les responsables du secteur public souhaitent savoir quel type de contrat serait à même de produire les résultats les plus rentables dans

## des résultats

leur contexte particulier. Les travaux de PUMA sont un point de départ pour répondre à ces questions.

### Les formes de contrat

PUMA relève l'utilisation de différentes formes de conventions de performance telles que :

- les accords cadres
- les contrats budgétaires et les accords sur les ressources
- les accords de performance organisationnels
- les accords de performance pour les hauts responsables
- les accords acquéreur-fournisseur
- les accords de partenariat inter-gouvernemental
- les accords de service client
- les contrats privés de fournisseur

La justification commune est qu'un contrat donne plus de clarté aux attentes des parties en présence, et même lorsqu'il est mis en œuvre dans le contexte d'une relation hiérarchique, il marque la volonté de faire fond sur un accord mutuel. D'une manière générale, la tendance à une utilisation plus courante des contrats fait apparaître que les gouvernements considèrent que leurs intérêts ne sont pas toujours servis au mieux par les formes bureaucratiques traditionnelles. Toutes les différences dans les formes de cahiers des charges et le détail des spécifications laissent apparaître que les pays sont en cours d'expérimentation et qu'ils apprennent tout en établissant des contrats. PUMA espère que ses travaux pourront accélérer cet apprentissage, réduire le nombre des erreurs reproduites et éviter les "réinventions de la roue".

PUMA cherche à connaître les pratiques. Il n'affirme pas que l'un des modèles de gestion publique l'emportera sur les autres dans toutes les circonstances. Mais il affirme que les pays font apparaître, par le biais de leurs initiatives, leur intérêt réel pour de nouvelles approches fondées sur le concept de contrat, et qu'ils recherchent des informations sur les approches



Image: Hans/Michael Murphy

contractuelles qui fonctionnent et les raisons qui expliquent ces résultats.

### Des éléments concrets dès à présent

Ce projet ne veut pas estimer les coûts et les avantages de la démarche contractuelle, mais il est clair que beaucoup de gouvernements considèrent que cette approche offre de réels avantages économiques. Une étude réalisée en Nouvelle-Zélande a constaté des augmentations considérables de la productivité réalisées à la suite de l'introduction de l'approche contractuelle dans un certain nombre de services qui sont typiquement du ressort de l'Etat. Plusieurs pays font également à l'heure actuelle l'expérience de l'utilisation de méthodes fondées sur des indicateurs de résultats, que ce soit pour leur gestion budgétaire que pour la mesure de la productivité. Avec le temps, ces expériences enrichiront les données dont on dispose déjà et elles permettront des évaluations quantitatives plus rigoureuses des relations entre des structures institutionnelles en évolution et la productivité.

### Conclusions et orientations

Les travaux de PUMA font apparaître qu'il existe toute une gamme d'exigences, allant d'un blanc seing inconditionnel à une extrémité à un cahier des charges strictement précisé à l'autre. La question porte dès lors sur les avantages et les coûts nets qui résultent du positionnement dans cette gamme.

PUMA a élaboré tout un ensemble de règles de base pour aider à déterminer la mesure dans laquelle il convient de préciser les performances exigées, compte tenu des intérêts des entités signataires du contrat. Il n'est recommandé d'avoir recours à un contrat sanctionnable qu'en deux cas: lorsque le fournisseur de biens et de services n'est pas de la propriété du gouvernement et n'est pas, lui-même, un échelon inférieur de l'administration, et lorsque le fournisseur est une entreprise commerciale de l'Etat.

Cette conclusion est importante dans la mesure où elle constate que le recours à des contrats sanctionnables par la loi ne devraient être proposés qu'en ces circonstances exceptionnelles et ne devraient pas être appliqués à la grande masse des comportements du secteur public. ♦

*Jim Brumby est responsable de la Division du Budget et de la Gestion au Service de la Gestion publique de l'OCDE. Il peut être contacté à Paris au tél.: (33.1) 45.24.90.85; e-mail: jim.brumby@oecd.org. Pour d'autres opinions sur la Nouvelle Gestion Publique, consulter: "Lessons from the New Public Management in Commonwealth Nations", par Sandford Borins, et "New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase", par June Pallot, dans la parution inaugurale de International Public Management Journal, Vol. 1, No. 1, 1998. Voir également, "Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems", par Richard C. Kearney et Steven W. Hays, dans Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 4, 1998, pp.38-54; et "The New Zealand Model: Lessons from a Trade Union Experience", par Peter Harris, dans Focus on the Public Services (revue trimestrielle de Public Services International), 1/89, 1999, pp 9-13.*

# La théorie et la pratique de la Nouvelle Gestion Publique en Slovénie

par Mirko Vintar

*La Slovénie n'a pas été épargnée par l'extension internationale, théorique et pratique, de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Cependant, l'adoption de méthodes de la NGP ne s'est pas faite de manière uniforme, et dans certains domaines – tels que la passation des marchés – il semble que des réformes plus utiles devraient avoir la priorité sur l'adoption de pratiques telles que la sous-traitance.*

En Slovénie, le secteur public a commencé en 1991 une profonde mutation, au moment l'avènement de l'indépendance et de l'introduction d'un nouveau système économique et politique. La pression considérable qui était faite en faveur de réformes dans les structures juridiques et institutionnelles ne laissait que peu de place ou de temps à une réflexion plus stratégique sur les grandes orientations des changements, sur les principes qui les guidaient, et ainsi de suite.

“Une fois que le budget est alloué et distribué, il y a très peu de contrôle sur la qualité de la mise en œuvre des programmes et sur l'utilisation rationnelle des deniers de l'Etat.”

Les premières années au cours desquelles le nouveau système administratif a été mis en place ont été dominées par la "crise". L'économie, qui avait été florissante dans les années 80, tombait en ruine, le PIB national avait connu une chute de 40 pour cent, le chômage avait doublé, et le nombre des citoyens qui avaient pris leur retraite avait également doublé, comme le nombre des fonctionnaires. Dans ces conditions, les dépenses de l'Etat augmentèrent rapidement. C'était dans ce contexte que les initiatives ont été prises.

Les idées de la NGP ont circulé depuis quelque temps, mais ce serait trop de dire que le gouvernement a fait des efforts systématiques pour mettre en œuvre des programmes bien conçus en se fondant sur ces idées. Malgré tout, beaucoup de réformes et de changements lancés au cours de ces dernières années étaient de la même veine ou

avaient un lien avec la NGP, même s'il est vrai que quelques réformes allaient dans une direction totalement opposée.

## La décentralisation, y compris de la prise des décisions

Ce domaine n'est pas à citer comme le modèle de ceux où les réformes faites en Slovénie suivent les grands principes de la NGP. En 1994, la Slovénie a lancé sa réforme de l'autonomie de l'administration locale, au titre de laquelle 65 anciennes municipalités, qui étaient en grande partie autonomes, ont été dissoutes et 192 nouvelles municipalités ont été mises en place. Par ailleurs, des "unités administratives" ont été créées pour s'acquitter des tâches de l'Etat au niveau local, dans tous les sièges des anciennes municipalités comme unités déconcentrées des ministères. Beaucoup de tâches des anciennes municipalités ont été transférées

l'Etat sous le nom de "programme national d'éducation". Seuls quelques institutions créées récemment offrent des programmes d'éducation secondaire et supérieure où les étudiants doivent y payer leurs frais. Je serais, personnellement, favorable à ce que cette situation demeure inchangée.

Dans le système de santé, les exercices privés ont poussé comme des champignons au cours de ces dernières années, et une certaine concurrence a commencé à se mettre en place entre les institutions de santé publiques et privées. Il convient de rappeler que la Slovénie avait un système de santé publique de bonne qualité, et qu'il avait commencé à se désintégrer peu après le début de la transition. A l'heure actuelle, l'initiative privée n'a pas beaucoup amélioré la situation, dans la mesure où la plupart des cliniques privées sont relativement modestes, mal équipées et incapables d'offrir plus qu'un simple traitement médical.

La réforme du système des retraites est en cours et elle devrait être achevée à la fin de l'année en cours. D'autres "grands systèmes" de gestion des services publics et des infrastructures, tels que la fourniture d'électricité, d'eau et de gaz, ou encore les télécommunications, la poste et les systèmes de transport, (les voies ferrées et les routes), sont entièrement entre les mains de l'Etat. Même la construction d'une nouvelle autoroute demeure financée sur le budget de l'Etat, ce qui contribue sans doute au fait que le coût d'un kilomètre d'autoroute en Slovénie est le plus élevé du monde.

La sous-traitance est largement entrée dans les mœurs entre les ministères et les agences d'une part et les entreprises privées de l'autre. Il n'existe pas de véritable "sous-traitance" entre les ministres et les responsables des agences bien que quelques pas aient été faits dans cette direction. Il est devenu courant que les agences préparent à la fin de leurs exercices annuels un programme pour l'année suivante, et ce document sert de base pour les négociations avec leur ministère de tutelle et, en particulier avec le Ministère des Finances



de la Slovénie, pour l'obtention de leur part du gâteau budgétaire. Il demeure qu'une fois que le budget est alloué et distribué, il y a très peu de contrôle sur la qualité de la mise en œuvre des programmes et sur l'utilisation rationnelle des deniers de l'Etat.

La loi sur la passation des marchés de l'Etat est en vigueur depuis plusieurs années à présent, mais il serait difficile d'affirmer qu'elle a contribué, si tant est qu'elle l'ait fait du tout, à la rationalisation des dépenses de l'Etat. Il faudra mettre en place plusieurs autres dispositifs avant que la loi ne prouve son efficacité. Je partage parfaitement les opinions exprimées par Allen Schick sur les réformes de la Nouvelle-Zélande dans ce domaine et sur les dangers de la sous-traitance. [*Why Most Developing Countries Should not try New Zealand Reforms*, Banque mondiale, Washington DC, mars 1998, 9 pages.] Pour que cela fonctionne, la Slovénie devrait avoir : 1) une loi nettement meilleure ; 2) un sens

plus développé de l'éthique et de la loyauté dans la fonction publique ; 3) un marché bien développé et concurrentiel ; 4) une cour des comptes très active ; et 5) un organisme réellement indépendant qui puisse contrôler le processus de passation des marchés de l'Etat.

Dans un petit pays, dont l'économie est relativement fermée, beaucoup de secteurs essentiels n'ont qu'un fournisseur de services dans le secteur privé. Dans ces conditions, il n'y a aucun choix réel, quels que soient les prix. Ce fait réduit considérablement la possibilité de donner toute sa portée à la passation des marchés publics, et il donne à l'ensemble du processus de sélection parmi les enchérisseurs l'aspect d'une farce.

#### *Les nouveaux administrateurs du secteur public*

Dans les faits, la Nouvelle Gestion Publique signifie la mise en place d'un nouveau type

d'administrateur pour le secteur public. Ce sont les personnels-clé du secteur public qui détermineront le succès ou l'échec de la mise en œuvre des méthodes et des principes de la NGP. Et dans ce domaine il faut bien convenir qu'en Slovénie, nous n'avons pas obtenu que des succès dans la modification du profil de ces fonctionnaires. Ce dont on a besoin, ce sont des entrepreneurs qui d'une part acceptent de prendre des risques et qui sont dotés de solides compétences modernes de gestion (tout en n'étant pas très bien payés), mais qui d'autre part soient des personnes qui aient de l'intérêt pour leur travail, qui aient des exigences éthiques élevées et le souci de la chose publique. On a parfois l'impression que nous cherchons une "créature" qui n'existe pas. ♦

*Mirko Vintar est titulaire de la Chaire des Sciences d'organisation et d'informatique à l'Ecole d'administration publique de l'Université de Ljubljana. Il peut être contacté à Ljubljana par fax : (386.61) 168.63.74 ou par e-mail : mirko.vintar@uus.uni-lj.si.*

➤ suite de la p.1

#### *Information*

Le respect des exigences de la réglementation présuppose la connaissance de leur existence, de leur portée et de leur application. La majorité des citoyens, des entrepreneurs individuels, et des petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays candidats ont du mal à rester au courant de l'évolution continue d'une réglementation qui ne cesse d'être harmonisée, à interpréter ses choix et à se doter de stratégies de mise en œuvre.

Dans ces conditions, la capacité qu'a l'administration publique à fournir des informations de sa propre initiative, peut jouer un rôle clé dans l'amélioration du niveau respect des décisions, dans la diminution des rencontres stériles avec l'administration publique et dans l'utilisation optimale de ressources limitées, qu'elles soient publiques ou privées.

Les citoyens doivent également savoir comment fonctionne l'administration publique et

auprès de qui ils peuvent se tourner pour obtenir l'information dont ils ont besoin. L'administration peut mobiliser le soutien de ses propres structures (par exemple, les écoles) ou de structures externes (par exemple les ONG) pour diffuser des informations sur les politiques du gouvernement, ses structures et ses services. Ce seul fait peut "multiplier" des ressources publiques restreintes en effectuant des ponctions limitées sur les deniers de l'Etat. La participation des ONG peut être particulièrement utile pour atteindre des groupes telles que les PME concernées par des politiques sectorielles particulières.

Un corollaire important de l'information préparée à l'initiative de l'Etat, et diffusée par son administration, consiste dans la fourniture d'information sur requête. Ce service exige qu'il y ait des organismes administratifs en place pour gérer chaque demande d'information, fournir des réponses satisfaisantes à des demandes spécifiques et pour fournir des conseils adaptés à chaque cas particulier. Le service requis peut consister en des bureaux d'informations, des services en ligne, des "lignes

vertes" au téléphone, ou encore des correspondances directes par courrier postal ou informatique. Pour conserver la confiance du public, il est essentiel de garantir la qualité, autant que la quantité des informations, des services et des conseils fournis.

Si les dispositions prises pour améliorer la fourniture des informations peuvent contribuer à une mise en œuvre efficace des politiques, ces mesures pourront recevoir un soutien considérable d'une base juridique claire pour l'accès à l'information. La mise en œuvre des droits légaux reçoit, quant à elle, la plus utile contribution de l'ouverture de voies de recours concrètes, que ce soit sous la forme de tribunaux administratifs ou de bureaux de médiateur, contre les refus opposés par l'administration publique à la fourniture d'informations.

#### *La facilité d'accès*

Une réduction des ressources (en temps, en ressources humaines, ou en argent) requises pour

Suite à la p.10 ➤

► suite de la p.9

obtenir des informations, un conseil ou de l'assistance technique au sujet des nouvelles exigences imposées par la réglementation élargit l'étendue de la population contactée, facilite la tâche lorsqu'il s'agit de respecter la nouvelle réglementation, et augmente les chances de son succès.

L'amélioration de l'accès à l'administration publique peut exiger que des actions soient entreprises dans différentes directions. Il peut s'agir de faciliter l'accès physique, et de prolonger les heures d'ouverture des guichets ou d'assurer la clarté du langage administratif. Cependant, pour qu'ils aient un sens, ces changements doivent aller au delà des initiatives de simple façade et traiter les questions de fond qui les sous-tendent: il pourra s'agir de flux d'informations, de la prise de décisions et de la coordination, qui déterminent la qualité des interactions à l'interface. Tout comme le succès de la performance d'un acteur dépend du fonctionnement sans heurt des opérations menées dans les coulisses (lumière, costumes, direction artistique), le succès de la performance de l'administration dépend de la qualité de ses structures de gestion et de sa capacité de coordination.

Les efforts faits pour améliorer l'accès à l'administration pourront avoir pour résultat l'augmentation de la variété et du volume des contacts entre les citoyens et l'administration publique (voir l'article de Hella Bara en page 11). Si l'administration dispose des moyens d'une analyse simple mais systématique de cette interaction, elle pourra devenir une source appréciable d'information et de renseignement sur la mise en œuvre des politiques mais aussi sur les performances de l'administration publique.

### La simplification

Lors de l'adoption de l'acquis par les pays candidats, des efforts devraient être faits pour clarifier et pour renforcer les réglementations et les règles de manière à éliminer les contradictions, les double emplois et les chevauchements. Cette approche rend leur mise en œuvre moins difficile en facilitant la compréhension des

règlements auprès des groupes cible, et en invitant l'administration publique à faire preuve de plus de cohérence lorsqu'elle les applique. L'assimilation des exigences de la réglementation est réalisée en de meilleures conditions lorsque l'opinion des groupes cibles est recherchée et que les réformes sont entreprises avec le souci du client.

La réduction des charges administratives sur les ménages et sur les entreprises est encore une entreprise importante qui, si elle est menée avec succès, pourra "libérer" des ressources qui sont rares, encourager la volonté d'entreprendre et accroître la compétitivité. La publication de guides de l'utilisateur sur les obligations légales et administratives dans un domaine particulier (par exemple l'enregistrement des nouvelles entreprises) est en elle-même un exercice utile

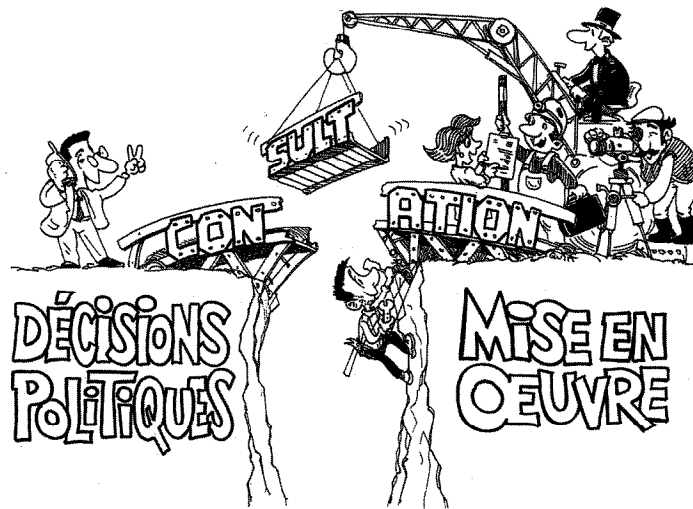


Illustration Ludo Quint

qui fait apparaître l'accumulation des charges sur le secteur privé et permet de distinguer les domaines où des réformes sont souhaitables. Les PME revêtent ici une importance toute particulière. Alors qu'elles sont reconnues comme étant la principale source de l'emploi de l'Europe de l'avenir, et de sa croissance économique, on constate également qu'elles sont affectées de manière disproportionnée par les charges administratives, et entre autres par celles de la réglementation communautaire.

Dans la mesure où elles n'ont pas les ressources humaines qui leur permettraient de gérer les exigences d'un environnement réglementaire et administratif complexe, les PME pourront tirer un important avantage des mesures prises pour venir en aide à leur création et à leur développement tout en leur permettant de respec-

ter la réglementation à un moindre coût. Ces dispositions pourront comporter des procédures simplifiées, des diminutions des charges administratives grâce à la gestion améliorée de l'information au sein de l'administration publique, ou encore la mise à leur disposition d'informations et de services ciblés à des "guichets uniques" (lire à ce sujet, en pages 12-13, l'article sur l'expérience acquise dans ce domaine au Portugal).

### Consultation

Nous le disions plus haut: la participation des intéressés à l'élaboration des politiques pourra faciliter leur mise en œuvre ultérieure en faisant en sorte que les considérations de ceux dont on attend qu'ils respectent les nouvelles réglementations soient prises en compte dès le départ. La création permanente de voies de communication et de consultation facilitera également la fourniture d'informations et de conseils sur la mise en œuvre et sa surveillance.

La consultation des groupes cible fournit un moyen efficace pour évaluer l'impact des politiques et des décisions envisagées. Des indications utiles pourront être recueillies auprès de ceux qui sont susceptibles d'être affectés par une politique, une réglementation ou une décision donnée, et pourront compléter utilement les sources habituelles de renseignements scientifiques et professionnels. La consultation permet l'accès à ces informations et leur utilisation pour les procédures de prise de décisions du gouvernement en temps voulu et de manière efficace.

### L'obtention de résultats

La mise en œuvre de l'acquis est l'un des soucis principaux des pays candidats, car la tâche est immense et les ressources sont limitées. Les gouvernements doivent mobiliser toutes les sources de soutien dont ils peuvent disposer, qu'elles soient internes ou externes à l'administration publique, pour obtenir des résultats tangibles dans leur progression vers cet objectif. ♦

*Joanne Caddy est administrateur dans l'Unité pour les stratégies de développement de l'Administration publique de SIGMA, et elle peut être contactée à Paris au tél. : (33.1) 45.24.13.77 ; fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : joanne.caddy@oecd.org.*

## Un accès plus ouvert aux citoyens en Roumanie

par Hella Bara

*Dans sa volonté d'améliorer son accès du public et d'accélérer l'examen des requêtes présentées aux autorités, le gouvernement de la Roumanie a créé en 1998 un Centre pour les Relations avec le Public. Des projets sont actuellement en cours pour renforcer les capacités données au Centre pour traiter les informations de manière à fournir aux responsables des politiques des informations en retour sur les performances de l'administration.*

Le Programme de la nouvelle équipe gouvernementale roumaine, approuvé en 1998, fixe une liste d'objectifs principaux à la réforme de l'administration publique et souligne le rôle de l'administration publique en tant que fournisseur de services pour les citoyens. Le programme constate que les consommateurs de services du gouvernement sont progressivement devenus beaucoup plus explicites dans la définition de leurs exigences. Contre les taxes et les impôts qu'ils versent, les citoyens s'attendent à ce que la qualité des services rendus par l'administration publique soit comparable à celle des services rendus dans le secteur privé.

### L'ouverture d'un Centre pour les services

Pour illustrer l'adhésion du gouvernement au concept du public considéré comme un client, le Premier Ministre a tenu à inaugurer lui-même le Centre des Relations avec le Public (CRP), le 15 juillet 1998. Cet organisme, qui est rattaché au Bureau du Secrétaire général du Gouvernement, est installé dans le bâtiment du gouvernement dans le centre de Bucarest, et arbore une grande salle d'entrée, qui est lumineuse, moderne et bien éclairée. Le Centre propose des dépliants d'information et présente des affiches qui rappellent ses objectifs et fournissent des indications aux utilisateurs.

Le principal objectif du centre est de traiter rapidement toutes les demandes et les commentaires de façon à ce que les autorités compétentes, vers lesquelles les demandes des citoyens sont transmises, aient le plus de temps possible pour répondre. Une copie de chacune des réponses est communiquée au CRP, dont le personnel permanent consiste en un responsable, quatre experts et deux

administrateurs. En outre, des accords ont été conclus pour employer, de manière temporaire, un conseiller juridique et, en tant qu'assistants six étudiants en administration publique de l'Université de Bucarest.

**“Contre les taxes et les impôts qu'ils versent, les citoyens s'attendent à ce que la qualité des services rendus par l'administration publique soit comparable à celle des services rendus dans le secteur privé.”**

### Le soutien des bailleurs de fonds

Le succès du lancement du CRP reposait sur l'acceptation du changement par les fonctionnaires du gouvernement. Le soutien des bailleurs de fonds était également essentiel. Le projet a été lancé par le Secrétaire général du gouvernement, avec le soutien du département du développement international du Royaume-Uni.

Outre la fourniture au CRP de nouveaux équipements et logiciels informatiques, la contribution du Royaume-Uni a comporté une assistance technique sous la forme de trois contrats de consultant, portant surtout sur l'élaboration d'une notion et d'une approche de Charte des Citoyens sur l'amélioration des méthodes de travail et sur le traitement de l'information. [Des exemples des chartes adoptées par les organismes publics du Royaume-Uni pourront être trouvés au site: <http://www.servicefirst.gov.uk/index/list.htm>.]

Une contribution a également été faite par un projet Phare qui comprenait un élément abordant l'éthique dans la fonction publique. Dans ce contexte, le Centre a mené une enquête sur les raisons et les modalités des pétitions faites par les citoyens, a fait appel à des architectes pour réorganiser les installations du service, et a effectué les transformations nécessaires.

Au début de l'année en cours, les travaux conduits en collaboration avec les experts britanniques ont permis d'adopter une définition pratique du terme de pétition : "une expression de mécontentement, une requête,

une suggestion ou un rapport ; reçus sous forme écrite, par courrier ou à la main, par téléphone, télécopie, etc. demandant une réponse aux autorités. Ces expressions sont une forme libre des informations qui permettent de

repérer des dysfonctionnements et d'améliorer la fourniture des services de l'administration publique. Dans ces conditions, un usage approprié du droit à la pétition devrait être encouragé."

Le CPR reçoit 15.000 pétitions chaque année. La majorité de ses clients sont des citoyens qui posent des questions sur des questions d'intérêt personnel au sujet des organismes de l'Etat, et en particulier les services publics, la protection sociale, ou des questions judiciaires et juridiques.

Grâce au soutien des services de l'administration britannique, le travail se poursuit sous la forme de formation des ressources humaines, d'une liaison avec d'autres départements de l'administration (parmi lesquels le médiateur), des groupes de travail de citoyens, et la mise en place d'un nouveau système de base de données informatique à l'automne de 1999. Des initiatives comparables seront encouragées dans les ministères et dans l'administration publique locale. Tout en apportant de nouvelles améliorations dans le service aux citoyens, la nouvelle base de données permettra également de réunir des informations sur les performances de l'administration. Toutes ces activités contribueront à aider le CRP à améliorer l'écoute de son client, c'est à dire du public, de la part de l'administration. ♦

*Hella Bara dirige le Centre pour les Relations avec le Public, au Bureau du Secrétaire général du Gouvernement de la Roumanie. Elle peut être contactée à Bucarest au tél. : (40.1) 222.36.82 ; fax : (40.1) 222.69.98 ; e-mail : [pubadmi@starnets.ro](mailto:pubadmi@starnets.ro).*

# Le Portugal aide les petites entreprises à s'acquitter de leurs fo

par António Souta

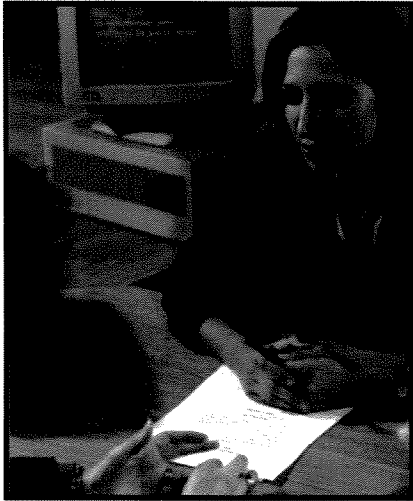


Photo: Centro de Produção Administrativa do IAPMEI

*Business Formality Centre*  
Centro de Formalidades das Empresas

*Tous les pays européens ont fait de la réduction des contraintes administratives pesant sur les petites et moyennes entreprises (PME) un objectif important de leurs politiques de développement économique et de réforme administrative. L'expérience du Portugal illustre la façon dont les projets-pilotes mettant en place des 'guichets uniques' peuvent constituer une étape initiale et concrète vers cette réforme. L'expérience acquise à l'occasion de ces initiatives pourra, par la suite, servir de fondement pour une réforme ultérieure de la réglementation.*

Dans l'existence d'une entreprise, la période la plus vulnérable couvre habituellement les cinq premières années, et c'est au cours de cette période que la grande majorité des nouvelles firmes succombent. Les raisons de cette érosion sont évidentes si l'on tient compte de facteurs tels que la faiblesse de leurs structures financières, le manque de familiarité avec les marchés (clients et fournisseurs), l'inégalité de la concurrence contre les entreprises anciennes, une connaissance des affaires encore imparfaite, l'absence d'une image claire, et d'autres sans

doute. Pour l'entrepreneur, ces premières années sont un temps de luttes quotidiennes et sans répit, d'efforts pour gagner une place économique et sociale, de récompenses aussi, mais parfois d'amères déceptions.

Personne ne peut se substituer à l'entrepreneur dans cette lutte. En même temps, il revient au gouvernement de créer un environnement favorable et porteur. Il convient de garder à l'esprit que l'emploi et la création de richesses sont les fruits de l'entreprise. Chaque pas fait pour améliorer la compétitivité de l'entreprise et alimenter par conséquence la croissance économique développera à terme l'emploi et la prospérité. Nous avons la conviction qu'il convient de mettre en place dès le départ des dispositifs de soutien à la création et au lancement des entreprises, et non seulement une fois que les entreprises auront été créées.

" Il convient de garder à l'esprit que l'emploi et la création de richesses sont les fruits de l'entreprise. Chaque pas fait pour améliorer la compétitivité de l'entreprise, et alimenter par conséquence la croissance économique, développera à terme l'emploi et la prospérité. "

Il est notoire que créer une entreprise au Portugal demande un effort considérable, qu'il s'agisse d'une société par actions, d'un partenariat ou d'une entreprise d'une seule personne. Le chemin sur lequel s'engage l'entrepreneur qui souhaite enregistrer son entreprise, puis obtenir les autorisations et approbations qui lui sont nécessaires, est long, qu'il exige de l'argent, du temps et surtout une forte dose de patience. Traditionnellement, le processus a toujours été long et fastidieux, et il a découragé plus d'un entrepreneur en puissance. Dans la mesure où il ne bat pas en retraite lorsqu'il se rend compte de ce qui

l'attend, l'aspirant entrepreneur tombera souvent sur le côté de la route, écrasé par le poids de la bureaucratie, et bien souvent, par l'inefficacité cruelle des départements de l'administration qui le renvoient comme une navette d'un bureau à l'autre. Les procédures administratives traditionnelles nécessaires pour créer une société prennent trois, quatre et, dans certains cas, six mois pour être accomplies.

## *Les premiers projets pilotes*

Dans ce contexte, les deux premiers Centres de Formalités des Entreprises ou CFE (Centros de Formalidades das Empresas) ont été ouverts à Lisbonne et à Porto à la fin du mois d'octobre 1997, dans des bureaux du IAPMEI (Institut pour le Soutien aux PME et pour les Investissements) spécialement conçus à cet effet. Les centres rassemblent sous un même toit des

unités ou des délégations de différents départements ou agences de l'administration le plus directement impliqués dans les procédures de création des entreprises, de modifications aux conventions de travail, de clôture des entreprises ou de questions similaires. L'objectif étant d'aider les entreprises à s'acquitter de l'ensemble des formalités obligatoires d'une manière plus simple, plus efficace et, surtout, plus compatible avec les réalités économiques.

La création des deux premiers centres constituait une tentative sérieuse de la part du gouvernement de moderniser

## malités administratives

ses méthodes et de réduire sa bureaucratie. Il s'agissait de projets pilotes qui ont eu un réel succès dans leurs domaines respectifs, comme en a témoigné l'importante demande avec laquelle le public les a accueillis. Après une période de rodage, le gouvernement a décidé d'établir des CFE sur l'ensemble du territoire national tout en rectifiant les quelques faiblesses pratiques auxquelles on pouvait s'attendre pour un projet novateur de ce type.

### *Consolidation et expansion*

Le réseau national CFE comprend les centres eux-mêmes et tous les éventuels bureaux annexes pouvant être ouverts. A l'heure actuelle, le réseau comprend les centres de Lisbonne, Porto, Coimbra et Setubal et le bureau annexe du CFE de Coimbra installé à Covilhã. En outre le gouvernement a l'intention d'en ouvrir d'autres. Un administrateur dépendant du Ministère des Affaires économiques coordonne le réseau, alors que la coordination réalisée au sein de chacun des CFE est confié à un adjoint du responsable du réseau.

Le IAPMEI joue le rôle " d'agence hôte " des CFE. Il lui fournit les bureaux et les équipements nécessaires, les ressources humaines requises à l'information et aux services auxiliaires, la structure administrative, ainsi qu'une contribution aux frais de fonctionnement. Des agences dites "d'accueil" mettent des bureaux à la disposition des CFE. Le Centre pour l'Entreprise de la Région du Centre (Conselho Empresarial do Centro) sert, par exemple, d'agence d'accueil pour le CFE de Coimbra.

Les départements des enregistrements et des actes, les autorités fiscales et les centres régionaux de sécurité sociale participent au réseau. Ces agences ont toutes leurs propres locaux dans le



Image: Burel/Patrick Elden

CFE, et elles disposent d'un réseau informatique ou de liens directs avec leurs différentes bases de données. L'équipe inter-ministérielle pour le réseau national CFE est composée de membres nommés conjointement par

une culture commune et soucieuse de s'acquitter d'un service. Un changement essentiel par rapport à la pratique antérieure de l'administration portugaise a consisté dans l'adoption d'une attitude d'initiative, au regard

"Un changement essentiel par rapport à la pratique antérieure de l'administration portugaise a consisté dans l'adoption d'une attitude d'initiative, au regard de ses clients. Plutôt que d'attendre que les entrepreneurs contactent le Centre, le personnel du CFE, le personnel du CFE les contacte, par exemple lorsque les autorisations qu'ils ont sollicité sont prêts."

les Ministres des Finances, de la Justice, des Affaires économiques, du Travail et de la Solidarité, et le Ministre attaché au Bureau du Premier Ministre. L'équipe est responsable de la rédaction du manuel de procédures, du contrôle de l'installation et du fonctionnement des CFE, et des propositions pour des interventions plus efficaces. Il propose également des opinions sur les rapports semestriels soumis par chacun des CFE.

Les responsables des CFE ont relevé le défi de faire partager à tous les centres

de ses clients. Plutôt que d'attendre que les entrepreneurs contactent le Centre, le personnel du CFE, le personnel du CFE les contacte, par exemple lorsque les autorisations qu'ils ont sollicité sont prêts.

Chaque CFE a également un personnel technique composé essentiellement de gens ayant une qualification juridique. Allant au delà de son rôle logistique, le IAPMEI a donné des cours de formation spécialement conçus pour les

Suite à la p.14 ➤



► suite de la p.13

personnels des CFE, portant sur le droit des entreprises, les autorisations et les approbations, les systèmes informatiques, la prévision et le marketing. Ces cours ont été préparés avec la participation de toutes les agences concernées. Le but était de faire en sorte que les personnels en contact avec le public soit en mesure, outre que de gérer les dossiers de leurs clients, de leur fournir des informations pratiques, par exemple en fournissant aux entrepreneurs des indications sur les formalités requises par d'autres agences que la leur, ou en les aidant à faire des demandes de subvention.

#### Un élan favorable aux réformes de structures

Cette expérience, consistant à rassembler les agences dans un complexe de bureaux unique et spécialement conçu, a permis de réels gains de productivité et elle a

également fait apparaître un certain nombre d'incohérences dans la structure en place. Le fait d'attirer l'attention des Ministres sur ces incohérences aboutira en temps opportun à des amendements ou des clarifications, et améliorera les procédures qui concernent les entrepreneurs.

Nous considérons que la mise en place du Réseau national des CFE a été couronné de succès, comme le confirme le grand nombre de dossiers menés à bonne fin, et elle a permis une réelle diminution du temps nécessaire pour mettre en place ou modifier des contrats de travail. Il conviendra dès lors de réutiliser ce modèle en d'autres parties du pays en conservant ou, si possible, en améliorant la qualité de service.

Chaque CFE est capable de contribuer à la création annuelle de 5000 sociétés. Considérant qu'environ 25.000 entreprises sont créées au Portugal chaque année, nous estimons

que le nombre de CFE que le gouvernement entend créer pour compléter le réseau national devrait être suffisant. Ces CFE seront installés dans des emplacements adéquatement choisis de manière à répondre efficacement à la demande locale et diminuer la pression qui est mise sur les centres déjà en place.

L'enthousiasme, la créativité et la détermination déployés pour améliorer le service demeurent l'image de marque de toutes les agences impliquées dans cette initiative résolue pour réduire la bureaucratie et simplifier les procédures administratives. Les fruits de cette initiative seront cueillis par les entrepreneurs et par l'économie dans son ensemble. ♦

*António Souta dirige le Réseau national des Centres de Formalités de l'Entreprise au Portugal. Il peut être contacté à Lisbonne au tél. : (351.1) 723.23.00 ; fax : (351.1) 723.23.23. Voir également l'article de Ferenc Balogh intitulé "Les autorités régionales hongroises ouvrent un centre qui facilitera l'accès aux informations administratives", TGP, Vol.IV, No.4, 1998.*

## L'Administration publique dans la presse

### *La Lituanie va vers l'élection directe des maires*

Dès l'an 2000, les maires de Vilnius, de Kaunas, de Klaipeda, de Siauliai, et de Panevezys seront élus au suffrage populaire. Le gouvernement se prépare à soumettre un mandement au parlement qui évitera toute contradiction avec les dispositions constitutionnelles. Son intention est, à une date ultérieure, d'introduire l'élection directe aux fonctions de maire dans l'ensemble du pays.

Source: ELTA, via RFE/RL Newslines

### *L'UE se préoccupe de la "fuite des cerveaux" de la Roumanie*

Au cours d'un entretien accordé récemment à des journalistes, le chef de la délégation de la Commission européenne à Bucarest a fait part de son souci devant le départ de fonctionnaires talentueux de l'administration publique roumaine. "On constate une "fuite des cerveaux" catastrophique, parce que les bons éléments ne sont tout simplement pas suffisamment rémunérés. Nous encourageons à présent le

gouvernement à aller de l'avant avec la Loi sur l'Administration publique, qui a déjà été présentée au Parlement, mais il faudra aborder la question de la fuite des cerveaux d'une manière très concrète et efficace." Source: *The Business Review* (bulletin électronique donnant des nouvelles de la Roumanie).

# NISPAce consacre une réflexion aux relations entre les citoyens et l'administration

par Joanne Caddy



De gauche à droite: Assen Djulgerov, Ludmil Georgiev (prenant la parole), László Váradí et Todor Tanev, au cours d'une discussion en commission, à la Conférence annuelle de NISPAce

NISPAce a tenu sa septième conférence annuelle à Sofia du 25 au 27 mars 1999. Le programme était consacré à des questions dont l'importance va croissante dans les pays en transition: la nécessité de répondre aux exigences des citoyens. Plus de 100 universitaires et praticiens originaires de l'ensemble des pays d'Europe occidentale, centrale et orientale, mais également d'Amérique du Nord, et de la CEI ont participé à la conférence, organisée en collaboration avec l'université de Sofia et la Nouvelle Université bulgare.

Un groupe de personnalités bulgares de premier plan a inauguré la session. On y trouvait M. Mario Tagarinski, Ministre de l'Administration de l'Etat; M. Vladislav Slavov, Président du Tribunal administratif suprême; M. Assen Djulgerov, Secrétaire général de la municipalité de Sofia; et le professeur Ludmil Georgiev, Vice-recteur de la Nouvelle Université bulgare.

Le débat sur le thème central des relations entre les citoyens et l'administration a été conduit en deux sessions de travail, alors que deux groupes de travail ont étudié les résultats d'une recherche de fond réalisé depuis la dernière Conférence annuelle de NISPAce tenue l'an dernier à Prague.

## L'implication des citoyens

La première séance de travail a porté sur la vaste question de "l'amélioration de l'accessibilité et

de la participation". Les participants ont discuté des moyens d'améliorer l'ouverture, la disponibilité, et la qualité des relations entre l'administration publique et les citoyens. Ils ont convenu de l'importance primordiale d'une base juridique claire assurant les droits d'accès des citoyens à l'information, à l'objection et à l'appel aux décisions de l'administration. La conviction était également partagée sur le fait qu'une structure administrative adéquate -com-

portant des tribunaux administratifs, des bureaux d'information, des séances ouvertes et des bureaux d'ombudsman- étaient nécessaires, au même titre qu'un changement d'attitude aussi bien de la part des agents de l'Etat que de la part du public.

## La suppression des obstacles bureaucratiques

La deuxième séance de travail, coordonnée par Jeffrey Straussman (Université de Syracuse, Etats-Unis) et par Mirko Vintar (Université de Ljubljana, Slovénie), avait pour thème "la réduction des charges administratives". Les participants ont convenu qu'une telle réduction exigeait une rationalisation de l'ensemble des activités de l'Etat grâce à l'augmentation de l'efficacité et de l'effectivité des institutions de l'Etat. De l'avis commun, la rationalisation ne devait pas être menée au détriment de la qualité des services, du droit de choisir ou de l'agrément d'utilisation de l'administration. Différentes approches ont été décrites, parmi lesquelles la décentralisation et une meilleure organisation des services locaux, une gestion des ressources humaines plus efficace; une meilleure formation; et une utilisation innovante des technologies de l'information et de la communication.

## Les activités de recherche de NISPAce

Un "groupe de travail sur les relations politico-administratives", coordonné par

Aleksandra Rabrenovic (Université de Belgrade, Yougoslavie) et par Tony Verheijen (Université de Leiden, Pays-Bas), a examiné les résultats de la recherche effectuée par des membres au cours de l'année écoulée - un ensemble d'études par pays sur les relations politico-administratives et une analyse comparée de leurs résultats. Les débats ont porté sur l'analyse des facteurs qui déterminent la nature des relations politico-administratives, la mise au point d'une méthodologie de comparaison, et le calendrier des recherches pour l'année à venir.

János Hoós (du Centre pour les études sur les affaires publiques, BUES, Hongrie) et Markéta Miková (Institut de Recherches sur le Travail et les Affaires sociales, République tchèque) ont présidé le "groupe de travail sur les systèmes de sécurité sociale, devant le chômage, et au service des jeunes et des personnes âgées". Prenant à son compte les débats qui avaient animé la conférence de NISPAce en 1998, ce groupe a examiné neuf études de cas, et il a préparé les travaux pour les mois à venir.

## L'amélioration de l'administration publique

Enfin, des participants à la session de travail ont convenu de créer un "Groupe de travail sur l'amélioration de la qualité de l'administration au bénéfice du public" pour mener des recherches comparées utiles pour la conduite des affaires, et qui pourra être présentée et examinée au cours de la conférence de NISPAce de l'an prochain. Les principales questions sur lesquelles portera la recherche étudieront la manière suivant laquelle l'administration publique définit ses actions en fonction des attentes et des besoins du public, évalue la qualité de ses actions, tient compte des informations sur ses performances pour les améliorer, et, enfin, améliore la qualité de ses services au public. ♦

*Joanne Caddy est administrateur dans l'Unité de développement des stratégies pour l'administration publique auprès de SIGMA, et elle peut être contactée à Paris au tél. : (33.1) 45.24.13.77; fax : (33.1) 45.24.13.00; e-mail : joanne.caddy@oecd.org. Elle a coordonné la première session sur "l'amélioration de l'accessibilité et de la participation" avec Emilia Spiridonova-Kandeva (Nouvelle Université bulgare). Par ailleurs, J. Caddy et M. Vintar (voir l'article aux pages 8 et 9) ont coordonné le nouveau Groupe de travail de NISPAce sur "une administration de meilleure qualité au service du public".*

# Des Etats de l'ancienne Yougoslavie abandonnent leurs pratiques de comptabilité

par Roger Connell

Un système de comptabilité centralisée pour le traitement des transferts entre les entreprises était un héritage légué par la République socialiste fédérale de Yougoslavie aux Etats qui lui ont succédé. Au demeurant, ce système était mal adapté à un secteur financier moderne et déterminé par le marché. C'est pour cela que les pays concernés s'orientent vers des structures de paiements inter-bancaires semblables aux organismes de compensation des autres Etats européens.

La République socialiste fédérale de Yougoslavie avait mis en place un dispositif centralisé de comptabilité pour la gestion financière des entreprises de l'Etat. Lorsque ces entreprises sont sorties du contrôle de l'Etat, le besoin de faciliter l'échange de valeurs entre des organisations et des individus demeure à satisfaire. Bien que les comptes des entreprises fussent domiciliés auprès de banques, la fonction centralisée de comptabilité a continué à assurer le processus des transferts entre sociétés. Le résultat de cet état de fait a été que les banques étaient en grande partie tenues à l'écart des activités comptables jusqu'au moment où les transactions étaient achevées.

Dans la mesure où elle permettait de tenir des archives complètes sur les finances de toutes les entreprises et de conserver une trace de toutes les transactions financières qui transitaient par les entreprises, la fonction centralisée constituait un outil idéal pour la récolte et le contrôle des paiements des impôts, de même que pour la production de statistiques financières pour les bureaux nationaux des statistiques. La conséquence de ces évolutions, à l'instar d'autres activités qui ne sont pas habituellement associées aux activités bancaires (comme l'enregistrement des sociétés, l'audit d'entreprise et les comptes-rendus de trésorerie), était un processus intégré et complexe. Cette complexité est, au demeurant, variable d'un Etat de l'ancienne Yougoslavie à l'autre, puisque chacun a évolué en fonction de ses propres exigences.

Cet article fait le point des changements entrepris ou envisagés dans trois des anciens Etats yougoslaves: la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Slovaquie.

## Les raisons derrière les changements

Si les moyens mis en place correspondaient à leur environnement au moment de leur conception, des systèmes centralisés ne constituent pas un dispositif adapté à un système financier en cours de mise en place dans les conditions du marché. Les activités intégrées distinctes des activités bancaires sont elles aussi porteuses de réforme.

Les principales raisons prises en considération pour justifier un changement sont les suivantes :

- la différenciation des tâches pourra faciliter leur conception et leur mise en oeuvre dans l'environnement le plus favorable ;
- la responsabilité directe des banques par l'intermédiaire de la banque centrale, et au travers de procédures réglementaires (les banques deviendront totalement responsables des processus de gestion des comptes, ce qui permettra à la banque centrale de mieux exercer son contrôle) ;
- l'amélioration de la responsabilité des banques et leur contrôle des consommateurs ;
- la mise en place de meilleures conditions de concurrence entre les banques dans le domaine des services et des prix ;
- la capacité d'attirer et de conserver des banques et les investissements étrangers ;
- un meilleur contrôle sur les risques et les recettes fiscaux ;
- la liberté de développer et de mettre en oeuvre des régimes fiscaux et des exigences de gestion indépendamment des pratiques bancaires ;
- des systèmes de gestion de la trésorerie de l'Etat qui soient indépendants.

## Les modèles de paiement proposés

La structure de paiements inter-bancaires est étroitement calquée sur le traitement des paiements mis en place dans beaucoup de pays européens, avec une fonction centrale de compensation gérée par la banque centrale sur un mode en ligne et en temps réel. Cela rend également possible les paiements importants et urgents entre les banques et entre les clients des banques, qui doivent être traités immédiatement. En revanche, les paiements de petites sommes, qui constituent la grande masse des paiements, sont réglés à des échéances préétablies.



Photo: PAX

Bien que les réformes actuelles aient essentiellement pour objet les paiements qui transitent actuellement par des agences centrales de paiement, l'objectif à long terme est de mettre en place l'infrastructure nécessaire pour beaucoup de types de transactions inter-bancaires différentes, au nombre desquelles les compensations de chèques et de titres de crédit. Les systèmes électroniques et les cartes seront gérées en ayant recours aux procédures internationales normalisées, avec une compensation au niveau des banques centrales.

À l'heure actuelle, tous les pays cherchent à répondre à la question fondamentale qui porte sur la structure et les organisations qui seront responsables de la mise en oeuvre des nouveaux processus. S'il est vrai qu'il existe des modèles qui peuvent être empruntés à d'autres pays, les facteurs qui influenceront les choix comprendront :

- les coûts impliqués ;
- la capacité des dispositifs déjà en place de gérer le processus ;
- la mesure dans laquelle les changements de responsabilité sont considérés comme acceptables ;
- la gestion des infrastructures existantes et de la main d'oeuvre qui perdra son emploi.

## Les implications du changement

Tous les changements apportés au système de paiements actuellement intégré signifient des changements simultanés sur toute une série de fronts. Il reste que, dans la mesure où chacun des processus qui fait l'objet d'un changement est fondamental au fonctionnement de l'économie, la continuité de leur fonctionnement s'impose. Une gestion solide

## centralisée

est nécessaire pour contrôler les changements et pour s'assurer que tous les organismes concernés s'acquittent de leurs obligations.

Une conséquence de la réforme sera que les banques seront obligées d'assumer leur responsabilité de la gestion de leur clientèle, alors que cette fonction avait jusqu'ici été prise en charge de manière efficace par les agences centrales de comptabilité, puisque les paiements transitaient par les services de ces agences de paiement plutôt que par les banques. Les banques doivent donc apprendre comment jouer leur rôle en première ligne pour les paiements de leurs clients, qu'il s'agisse des paiements mis en oeuvre par les clients ou des paiements reçus par les institutions, les organisations et les entreprises. Dans ce dernier cas, les banques devront se doter des moyens qui leur permettront de fournir des informations permettant que les paiements d'impôts, de factures, et d'autres effets de commerce soient correctement enregistrés et contrôlés par l'organisation bénéficiaire.

Une implication supplémentaire de cette réforme pour le secteur bancaire provient du fait que l'ancien principe restrictif du compte unique ne s'applique plus. Il en ressort que les entreprises seront libres d'avoir plusieurs comptes en fonction de leurs activités ou de leurs intérêts géographiques et, ce qui est plus important encore, elles auront toute liberté pour transférer leurs comptes auprès d'autres banques qui seront en mesure de fournir toute la gamme des services requis à un coût acceptable. Cette leçon sera difficile à assimiler pour certaines banques. En outre, le prix à payer par les banques pour la mise en place des nouveaux processus sera relativement élevé, en particulier pour les institutions les plus petites. Il pourra en résulter une rationalisation du secteur bancaire ou une coopération plus étroite pour réaliser des économies d'échelle.

Du point de vue de l'autorité fiscale, le fait de savoir que les impôts ont été payés n'est qu'un impératif parmi d'autres. Les paiements doivent être confrontés à l'évaluation et aux engagements du client, et ces notions sont nouvelles. Il faudra à la fois les apprendre et les gérer. Pour cela, il faudra imaginer et mettre en oeuvre de très importantes capacités de traitement de manière à

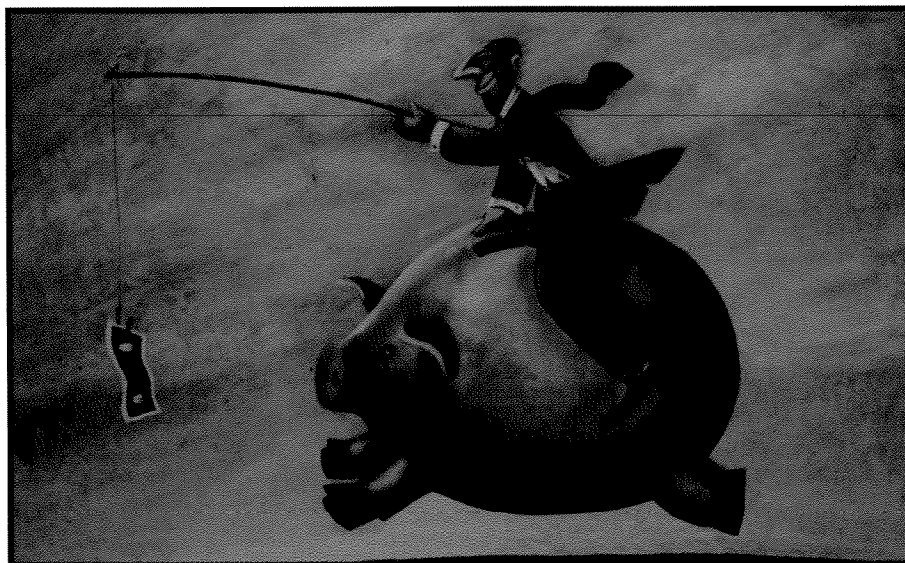


Image: Bank/Libero Ruggieri

fournir toutes les informations nécessaires pour la gestion des anciens régimes fiscaux et de ceux que les autorités souhaitent à présent adopter.

Jusqu'ici des statistiques nationales ont été préparées en se fondant sur des données complètes sur les activités des entreprises, que l'on obtenait directement au moment des opérations de paiement, et grâce à la possibilité de mettre ces données en relation avec les autres informations fournies par les entreprises. Dans le nouveau processus, cette relation n'existera plus, et le choix devra être fait entre l'utilisation d'échantillons de données fournies par l'entreprise (comme le font la plupart des pays) ou alors la création d'une capacité de stockage de données qui soit en mesure de conserver la capacité actuellement en place. Il est clair que la première capacité est beaucoup moins onéreuse à mettre en place, mais elle est incapable d'approcher le niveau d'exhaustivité ou de précision de la seconde alternative.

L'impact de la réforme, dans son ensemble, sera considérable et elle exigera l'acceptation de modifications aux styles et aux pratiques de gestion, qui ne pourront être acquies qu'avec l'expérience et/ou le transfert de connaissances en provenance de sources externes. Il est également vrai que l'effet sera ressenti par tous les clients, et que, dans ces conditions, l'information du public et des partenaires commerciaux doit être un élément principal du processus de réforme.

#### *Les progrès accomplis d'un pays à l'autre*

La portée des réformes varie beaucoup d'un pays à l'autre en fonction de la différence de

l'approche adoptée. En Slovaquie, la banque centrale a pris un rôle de leader et elle a déjà mis en place un système de compensation d'ensemble en temps réel pour les importants paiements inter-bancaires.

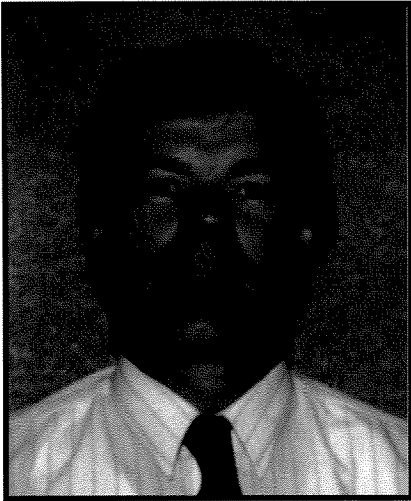
Les responsables de l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont adopté une approche coordonnée qui permet à toutes les activités différentes, qui sont actuellement comprises dans les paiements, d'être différenciées et traitées par les organisations et les institutions compétentes. Le gouvernement a adopté un plan de mise en oeuvre qui bénéficie du soutien de la Banque centrale, du Ministère des Finances, du Bureau national de statistiques et des banques. Le point de départ de la Bosnie-Herzégovine est encore différent car elle dispose de trois organismes nationaux de paiement et d'un contrôle central des banques qui est faible. Elle en est actuellement au stade de la conception des réformes.

Il demeure que les trois pays ont une exigence en commun, et celle-ci est d'assurer que les systèmes dont ils ont hérités deviennent compatibles avec l'an 2000. Cela occupe les esprits de la plupart des organisations dans la mesure où l'argent nécessaire pour les systèmes de remplacement n'est pas encore disponible. Dans ces conditions, les grands changements devront peut-être attendre jusqu'à l'année prochaine, que les systèmes aient fait leurs preuves et que de nouvelles ressources soient disponibles. ♦

*Roger Connell dirige ROC Consultancy. Il peut être contacté au Royaume-Uni au tél. : (44.1444) 244.539 ; fax : (44.1444) 230.913 ; e-mail : roger@rocconsultancy.k-web.co.uk.*

# Les pays en transition s'efforcent d'améliorer la qualité de leur comptabilité nationale

par Paul McCarthy



Paul McCarthy

La capacité de permettre des comparaisons internationales est devenue, au cours de ces dernières années l'un des aspects primordiaux de la comptabilité nationale et des statistiques qui s'y rapportent, en raison de l'utilisation croissante qui est faite de ce type de donnée. A titre d'exemple, l'UE a utilisé des données empruntées à la comptabilité nationale pour définir certains critères que ses pays Membres devraient respecter avant de s'adopter la monnaie commune. Les pays candidats devront par conséquent vérifier que leur comptabilité nationale est fiable et qu'elle est établie sur la base d'une structure internationalement acceptée.

En 1968, les Nations unies ont publié un *Système de comptabilité publique (System of National Accounts - SNA)*. La majorité des pays ont encore utilisé ce guide jusqu'à une date récente pour l'établissement de leur comptabilité nationale. En 1993, les NU ont publié une version mise à jour du SNA (SNA93), et plusieurs pays ont présenté leur comptabilité en en tenant compte.

En revanche, les pays Membres de l'UE, ainsi que les pays candidats, fondent leur comptabilité nationale sur une structure légèrement différente, désignée sous le nom de *Système de comptabilité européenne, 1995 (European System of Accounts - ESA95)*. Cette dernière directive est presque systématiquement conforme au

SNA93, si ce n'est pour quelques variantes mineures, qui répondent à des exigences européennes spécifiques.

Une des raisons principales derrière l'adoption de normes internationales telles que le SNA93 et le ESA95 consistait dans la volonté de rendre aussi comparables que faire se pouvait ces statistiques économiques importantes. Il reste que SNA93/ESA95 ne sont que deux parmi un certain nombre de structures utilisées pour les statistiques économiques. On citera, parmi ces dernières le *Manuel pour la Balance des Paiements (Balance of Payments Manual - 5ème édition, 1993)* et le *Manuel sur les Statistiques financières de l'Etat (Manual on Government Finance Statistics, ou "GFS Manual")*, dont la version la plus récente a été publiée par le Fonds Monétaire International en 1986. La structure retenue par GFS n'est compatible avec la structure conceptuelle d'aucune des deux versions (nouvelle: 1993, ou ancienne: 1968) du SNA. La principale raison de cette non-compatibilité entre les deux structures est que les données du SNA sont établies avec autant de précision que possible sur une base de l'exercice, alors que la version actuelle de GFS est établie sur la base du fait générateur d'exercice.

La dernière mise à jour des deux manuels cités ci-dessus avait pour objectif d'assurer leur comptabilité dans toute la mesure du possible. On attend une nouvelle version du Manuel GFS qui sera publiée avant la fin de l'année. Les approches adoptées pour le nouveau manuel devraient être aussi proches que possible de ceux du SNA93 et du ESA95, bien qu'il soit impossible d'éliminer toutes les différences.

Un changement qu'il convient de relever est que le nouveau GFS passera d'une comptabilité sur la base du fait générateur du droit constaté, actuellement recommandée, à une comptabilité sur la base de l'exercice. Par ailleurs, le GFS classera les transactions de secteur sur la base de l'unité qui les entreprend (comme c'est le cas tant avec le SNA93 qu'avec le ESA95), plutôt que sur celle des activités entreprises. En revanche, le GFS proposera que les données classées sur la base des activités

soient également présentées comme des éléments de memorandum.

## Des données comparables d'un pays à l'autre

La comparabilité internationale - portant sur des sujets tels que la portée et la couverture, les définitions, la ponctualité et la fiabilité des statistiques - est devenue l'un des aspects principaux des comptabilités nationales et des statistiques qui s'y rapportent en raison de l'usage varié qui est fait de ce type de données. A titre d'exemple, l'UE a utilisé des données empruntées à la comptabilité nationale pour définir certains critères qui devront être atteints par ses Etats membres avant de pouvoir adhérer à la monnaie commune de l'UE, l'Euro. Ces critères sont généralement désignés sous le nom de "critères de Maastricht". En quelques mots, les deux exigences-clé fondées sur les données de la comptabilité nationale sont d'une part que le pourcentage du déficit de l'Etat par rapport au produit intérieur brut (PIB) ne doit pas excéder 3%, et, d'autre part, que le pourcentage de la dette du gouvernement par rapport au PIB ne doit pas dépasser 60%.

Dans l'un et l'autre cas, il est essentiel pour les Etats d'être en mesure de disposer en temps opportun de statistiques fiables compatibles avec les définitions utilisées en comptabilité nationale pour appréhender le secteur de l'administration publique. Leur cohérence avec l'approche à la comptabilité nationale à laquelle elles se réfèrent est primordiale, dans la mesure où la possibilité de comparer les données est une donnée essentielle pour les pays européens dans le contexte des évaluations faites par l'UE de la performance économique des Etats Membres.

## Les utilisateurs de données relatives au secteur public

La volonté des pays Membres de l'UE de se conformer aux critères de Maastricht a eu pour résultat que l'attention des médias s'est beaucoup attachée aux statistiques de la comptabilité nationale. Dans ces conditions, d'autres utilisations importantes des statistiques dans le secteur de l'administration publique



(qu'il s'agisse de données relatives à la comptabilité nationale ou aux finances de l'Etat) ont été un peu perdues de vue. Les marchés financiers ainsi que les agences boursières analysent, notamment, ces données avec soin. Ils évaluent la santé économique d'un pays dans son ensemble, pour une part sur la base de la taille du secteur de son administration publique et de la tendance, dans la durée, des changements au sein de l'administration dans l'ensemble de l'économie. D'autres éléments peuvent influencer sur les jugements des différentes parties prenantes: c'est le cas de la force de la devise du pays, la demande d'actions sur son marché boursier et les taux d'intérêt qui devront être payés sur la dette du gouvernement.

*Sur la base de la gestion ou sur la base de l'exercice?*

Traditionnellement, la comptabilité de l'Etat a, dans la plupart des pays, été très détaillée. De fait, les données annuelles pour le secteur de l'administration publique sont fournies de manière beaucoup plus détaillée que pour toute autre partie de la comptabilité nationale, à l'exception possible de l'exportation et de l'importation de biens. On pourrait raisonnablement prétendre qu'avec autant de précision dans le détail, la comptabilité de l'administration soit l'une des parties les plus exactes de la comptabilité nationale. En fait, comme on le signalait plus haut, le principal centre d'intérêt de cette comptabilité détaillée de l'administration, telle qu'elle est établie à l'heure actuelle, était de relever les transactions de l'administration, sur la base des montants de monnaie qui ont changé de mains au cours de la période comptable. La différence entre les estimations faites sur la base de la gestion et sur la base de l'exercice peut être considérable. A titre d'exemple, les systèmes fondés sur la gestion ne tiennent pas compte de la dépréciation des avoirs et ils enregistrent aussi les entrées fiscales au moment où elles sont perçues. Au contraire, un système de comptabilité fondé sur l'exercice enregistre les provisions pour amortissement des immobilisations physiques. Par ailleurs, les impôts sont comptabilisés pour la période comptable au cours de laquelle les événements



Image: Bank/David Gould

qui en justifient la perception se sont déroulés. Ainsi, un impôt sur la vente d'un produit doit être enregistré au moment où la vente a eu lieu, et cette date peut être différente de celle à laquelle la perception de la taxe est prévue, ou de celle à laquelle les paiements d'impôts ont véritablement lieu. [Une question qui pourra surgir lors de la préparation des estimations des recettes fiscales sur la base de l'exercice porte sur la manière de tenir compte des impôts qui sont susceptibles de ne pas être perçus. Pour plus de précisions sur cette question, voir l'article dans SNA News and Notes, Parution 6, juillet 1997: [www.un.org/Depts/unsd/sna/sna.htm](http://www.un.org/Depts/unsd/sna/sna.htm).] Pour les systèmes comptables établis sur la base de l'exercice, il est également tenu compte de certaines dettes à échéance prévue prises en charge par l'Etat, telles que les versements de pensions de retraite, les garanties du gouvernement et d'autres charges, qu'elles soient réelles ou contingentes.

Il est probable que les données d'origine, destinées aux statistiques financières de l'Etat, ne changeront pas de manière importante après la parution du nouveau manuel GFS. En d'autres termes, ces données seront encore pour

l'essentiel collectées sur la base de la gestion. Sur ce point de départ, de nouveaux ajustements devront être faits pour produire une comptabilité sur le secteur de l'administration publique sur la base de l'exercice comme l'exigent SNA93 et ESA95.

*L'étendue du secteur de l'administration publique*

Le lien entre les données sur les finances de l'administration publique et la comptabilité nationale est encore susceptible d'être influencé par les différences données au contenu de la notion " d'administration publique " ("government") dans la terminologie du GFS et de la notion de "secteur de l'administration publique" dans la comptabilité nationale. Parmi les divergences les plus notoires, on relèvera:

- la banque centrale (incluse dans le secteur financier plutôt que dans le secteur de l'administration publique dans la comptabilité nationale);
- certaines unités de la propriété de l'Etat qui,

Suite à la p.20 ➤

► suite de la p. 19

tout en étant lourdement subventionnées, continuent à être considérées dans la comptabilité nationale comme des sociétés (on citera, notamment, parmi ces unités les services de transports urbains par autobus ou train et/ou les services inter-villes pour passagers ou marchandises).

*La responsabilité pour les données relatives au secteur de l'administration publique*

Un problème fréquemment rencontré provient du fait que deux organisations différentes sont souvent responsables des données sur les finances de l'administration publique et destinées à la comptabilité nationale (par exemple, un Ministère des Finances ou une institution similaire pour ce qui concerne les données sur les finances de l'administration, et

utilisent des analyses de type différent est un inconvénient qui pourrait amener des utilisateurs mal informés à mettre en cause la validité des données. Il est par conséquent essentiel que les fournisseurs, autant que les utilisateurs des données, soient bien informés sur leur destination, les différentes présentations qui sont adoptées pour la comptabilité nationale ou pour les finances de l'administration publique, et les implications de ces différences pour les analyses. Ces différences sont, dans une certaine mesure, tributaires de la structure institutionnelle du pays concerné, et il est impossible de déterminer exactement ce qui devrait faire l'objet d'un programme de formation pour les utilisateurs. Il demeure que certains pays se sont engagés dans des campagnes intensives de formation des utilisateurs en prévision de l'application à leur comptabilité des recommandations du SNA93 et du ESA95. A

qui en publient) dépendent de données dont la qualité est améliorée d'une année sur l'autre. Si le résultat sera, à terme, que des comptes plus précis seront obtenus, le coût à court terme risque d'être une perte de la cohérence des séries chronologiques. A titre d'exemple, une amélioration de la couverture obtenue pour une collecte de données conduit à une discontinuité dans les séries chronologiques par rapport à l'année précédente. Il est essentiel que des ajustements soient faits aux données antérieures pour que les séries chronologiques soient aussi cohérentes que possibles.

La question de la cohérence des séries chronologiques devient encore plus vitale pour les comptes trimestriels. Il faut des séries chronologiques détaillées et cohérentes pour établir des configurations saisonnières. Les incohérences dans les séries chronologiques annuelles peuvent introduire des mouvements irréguliers dans les séries trimestrielles. Il en résulte une configuration saisonnière moins stable dans les séries trimestrielles, et il pourra en résulter des modifications importantes dans les configurations saisonnières observées, au fur et à mesure où de nouveaux trimestres s'ajoutent aux séries.

*Une prochaine étape*

Le besoin éprouvé par les gouvernements de conserver des données portant sur leurs opérations a pour résultat que leurs statistiques financières ont acquis une grande ampleur. En fait, l'importance des données disponibles dans la plupart des pays est beaucoup plus importante que ne l'exigerait la comptabilité nationale. Un défi important consiste à mettre au point les outils nécessaires pour reclasser les données détaillées dont on dispose pour qu'elles puissent servir à la comptabilité nationale. Une concordance entre le système des finances de l'administration nationale est nécessaire dans cette perspective. ♦

*Paul McCarthy est Administrateur principal à la Division de la Comptabilité nationale de la Direction des Statistiques de l'OCDE. Il peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.88.06 ; e-mail : paul.mccarthy@oecd.org.*

"...Les marchés financiers ainsi que les agences boursières analysent, notamment, ces données avec soin. Ils évaluent la santé économique d'un pays dans son ensemble, pour une part sur la base de la taille du secteur de son administration publique et de la tendance, dans la durée, des changements dans la part de l'administration dans l'ensemble de l'économie. D'autres éléments peuvent influencer sur les jugements des différentes parties prenantes: c'est le cas de la force de la devise du pays, la demande d'actions sur son marché boursier et les taux d'intérêt qui devront être payés sur la dette du gouvernement."

un bureau national de statistiques pour la comptabilité nationale). Les objectifs des deux types d'organisations sont différents et, par conséquent, la manière dont elles perçoivent les données concernant le secteur de l'administration publique diffère.

Un point important à garder à l'esprit, pour utiliser au mieux les données sur les finances de l'Etat dans la comptabilité publique, est que les mêmes ensembles de données peuvent être utilisées pour différents usages, comme pour le contrôle du budget de l'Etat et l'établissement de la comptabilité nationale. Le fait qu'ils présentent des résultats différents du fait qu'ils

la réunion sur la comptabilité nationale tenue à l'OCDE en septembre 1998, trois pays ont rendu compte de leur expérience dans ce domaine. [Voir à la section "réunions" à: [www.oecd.org/std/nahome.htm](http://www.oecd.org/std/nahome.htm)]

*La cohérence des séries chronologiques*

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale et les pays CIS ont déjà présenté leur comptabilité sur le modèle proposé par le SNA93. Le principal objectif de ces pays est à présent d'améliorer la qualité de leur comptabilité. Aussi bien les comptes annuels que les comptes trimestriels (pour ceux des pays

# La Lettonie se dote d'un système de gestion de l'assistance de l'UE

par Bettina Rafaelsen



Courtesy Photo

Bettina Rafaelsen

Le Ministère des Finances de la Lettonie a consacré ses efforts, pendant six mois à la mise en place du nouveau Système de Fonds national pour la gestion des fonds de l'UE. Ce nouveau procédé destiné à améliorer la gestion d'une mise en oeuvre décentralisée de l'assistance de l'UE a été conçu par la Commission européenne à l'intention de tous les pays candidats.

L'objectif fixé au Système de Fonds national (SFN) consiste à accentuer la décentralisation des responsabilités de gestion et de contrôle de l'assistance de l'UE auprès des administrations nationales des pays en pré-accession. L'autorité sur l'ensemble du système mis en place et le devoir de rendre compte incombent à des hauts fonctionnaires nationaux. Dans l'éventualité d'une mauvaise gestion ou utilisation des fonds, la Commission européenne se réserve le droit d'en exiger le remboursement.

La mise en place du SFN exige, auprès des administrations nationales, le renforcement des procédures de gestion des dépenses publiques, en particulier l'introduction ou l'amélioration des fonctions de contrôle et d'audit interne. Il est également nécessaire d'améliorer les systèmes comptables et de passation des

marchés publics pour qu'ils soient conformes aux normes de l'UE. L'amélioration des systèmes de gestion des dépenses est une des obligations faites par la pré-accession et elle est un préalable pour la gestion des programmes du type des fonds structurels.

Dans certains pays, la possibilité de mettre en place une institution distincte pour la gestion de l'assistance de l'UE a été mise en cause. Dans le cas de la Lettonie, le choix a été fait de ne pas mettre en place une nouvelle structure. Il a, au contraire, été décidé d'utiliser, dans toute la mesure du possible, les structures déjà en place dans l'administration, en les améliorant de manière qu'elles soient conformes avec les exigences du Système de Fonds national. Il n'existe aucune solution normalisée pour la mise en place d'un système de ce type, et chaque pays sera tenu de développer son propre système afin qu'il soit adapté à sa structure administrative.

## Installé dans la Trésorerie de l'Etat

Un des aspects du SFN en Lettonie consiste dans l'installation du Fonds national à la Trésorerie, qui est responsable de la gestion du budget national. La principale responsabilité de la Trésorerie/Fonds national consiste à effectuer les paiements des contrats conclus par les Agences de mise en oeuvre (voir ci-dessous). La Trésorerie/Fonds national présente également les demandes de financements à la Commission européenne. Elle est responsable du système de comptabilité générale et elle prépare les rapports financiers.

La Trésorerie/Fonds national fonctionne sous le contrôle d'un Responsable national pour les autorisations (*National Authorising Officer* - NAO) qui est un haut fonctionnaire du Ministère des Finances. Le NAO est investi de la responsabilité d'ensemble pour la mise en oeuvre de l'assistance de l'UE.

Cinq nouveaux postes ont été créés à la Trésorerie pour permettre le fonctionnement du Fonds national, un dans chacun des quatre principaux départements - Ressources financières étrangères, Contrôle et mise en oeuvre du budget, Opérations, et Rapports - le cinquième poste étant celui de Coordinateur du Fonds national, rattaché au Directeur du Trésor, dont la responsabilité porte sur la coordination interne et externe pour les questions touchant le SFN.

## Les organismes de mise en oeuvre

La gestion administrative, financière et technique des sous-programmes et des projets Phare est effectuée par les organismes de mise en oeuvre. Les organismes de mise en oeuvre sont responsables de la conception des projets et de l'ensemble du processus de passation des marchés, en application du système de mise en oeuvre décentralisé de Phare, mais également du contrôle des projets. Les paiements relatifs aux contrats sont demandés au Trésor/Fonds national par les organismes de mise en oeuvre, qui vérifient la réception des produits.

Le Trésor/Fonds national conclut un accord avec chacun des organismes de mise en oeuvre. Cet accord spécifie les responsabilités des organismes de mise en oeuvre.

Les organismes lettons de mise en oeuvre sont soit des départements des ministères (comme ceux des Transports ou de l'Environnement) ou des unités de passation de marchés responsables. En Lettonie, les organismes de mise en oeuvre (créés pour la mise en place du SFN) sont impliqués depuis des années dans la mise en oeuvre de projets Phare. Leurs employés ont déjà acquis une certaine expérience dans la passation des marchés dans le contexte du système décentralisé de mise en oeuvre.

Suite à la p.22 ➤

► suite de la p.21

Les organismes de mise en oeuvre fonctionnent sous le contrôle d'un Responsable de l'autorisation des programmes (*Programme Authorising Officer - PAO*). Le PAO est un haut fonctionnaire du ministère responsable en tant qu'organisme de mise en oeuvre.

Dès que les prévisions financières pour les projets sont faites par les organismes de mise en oeuvre, elles sont transmises suivant des plans d'activités et de débours spécialement conçus au Trésor/Fonds national. Sur cette base, le Trésor/Fonds national fait la demande des fonds auprès de la Commission européenne.

#### Audit et contrôle internes

Les fonctions d'audit interne sont prises en charge par les départements d'audit interne des ministères en question. Le Département d'audit interne du Ministère des Finances participera à l'audit interne de toute l'assistance de l'UE de manière temporaire et il fera en sorte que les normes et les procédures d'audit interne sont mises en oeuvre par les départements d'audit interne des ministères.

#### Les arrangements pour le contrôle

Un comité conjoint de contrôle, contrôle la progression des programmes. Il est constitué du coordinateur national de l'assistance (Le Ministre sans Portefeuille chargé de la coopération avec les agences financières internationales), le NAO (Ministère des Finances), les PAO des organismes de mise en oeuvre, et la Commission européenne.

Le Comité conjoint de contrôle collabore avec des sous-comités de contrôle, créés sur la base des critères sectoriels ou selon les objectifs du Partenariat pour l'accession. Les membres des sous-comités sont le NAO, les PAO des

organismes de mise en oeuvre, et la Commission européenne. Les sous-comités de contrôle examineront de manière régulière la progression des projets de leur ressort.

#### La formation du personnel

Beaucoup de hauts fonctionnaires impliqués dans le Système de Fonds national en Lettonie ont acquis une familiarité avec le Système de Mise en oeuvre décentralisée de Phare à l'occasion de l'exercice de responsabilités, par exemple dans les unités de mise en oeuvre des projets. En revanche, les hauts fonctionnaires qui exercent des fonctions de contrôle et d'audit n'ont aucune connaissance préalable des règles du Programme Phare en matière de passation des marchés.

La formation en matière de réglementation de la passation des marchés de l'ensemble des personnels travaillant pour le SFN (Trésor/Fonds national, organismes de mise en oeuvre, départements d'audit interne et Office d'audit de l'Etat) a déjà été lancée. Il est cependant important de rappeler que cette formation théorique n'est qu'un premier pas. La formation réelle aura lieu au poste de travail, pendant que le système fonctionne concrètement.

Il est important qu'une formation continue soit donnée, avec ses composantes théorique et pratique. Les échanges d'expériences entre les organismes de mise en oeuvre pourraient représenter un facteur important pour la performance d'ensemble du système.

#### Le fonctionnement du Système

Le SFN est devenu opérationnel en Lettonie en avril 1999. Des efforts considérables ont été fait et une planification a été suivie pendant le dernier trimestre de 1998 pour respecter cette date butoir. Les réglementations du

gouvernement qui ont été adoptées énoncent clairement les responsabilités des administrateurs et des institutions concernées, et un manuel pour le Fonds national a été rédigé, avec la contribution de l'assistance technique Phare, couvrant de manière exhaustive, tous les aspects du Système de Fonds national.

Le Manuel du Fonds national contient les procédures internes de la Trésorerie/Fonds national, les procédures de gestion des comptes en banque de la Banque de Lettonie, le contrôle préalable et les procédures internes d'audit, de même que les procédures de vérification. Les procédures qui régissent les relations entre le Trésor/Fonds national et les organismes de mise en oeuvre sont publiées dans un Guide opérationnel distinct.

La mise en place d'un Système de Fonds national est une opération qui demande un important investissement en temps, et les préparatifs ne doivent pas être sous-estimés. Toutes les institutions concernées ont été parties prenantes de ce processus de préparation, et les fruits en sont cueillis maintenant avec la mise en oeuvre du système.

Notamment, la vérification que les systèmes et les points de contrôle étaient bien en place et que le personnel avait été formé et préparé à faire circuler les documents d'assistance de l'UE a été une tâche plus omniprésente qu'on ne s'y attendait. On ne prête souvent pas assez d'attention à la comptabilité, à l'établissement des rapports, et aux contrôles, mais chacune de ces tâches requiert une structure propre, des personnels et une formation avant d'être mise en oeuvre. ♦

*Bertina Rafaelsen est conseiller de l'UE auprès du Ministère des Finances de la Lettonie. Elle peut être contactée à Riga au tél. : (371) 722.60.53 ; fax : (371) 709.56.61 ; e-mail : Bet.Raf@fm.gov.lv.*

# Le Royaume-Uni présente sa stratégie pour l'amélioration du Service public

*Modernising Government*, Premier ministre et Ministre pour le Cabinet Office, Royaume-Uni, mars 1999

Les responsables britanniques ont entrepris un projet ambitieux pour renouveler et réformer l'administration publique. Dans un rapport présenté par le Premier ministre au Parlement en mars 1999, le gouvernement propose une stratégie touchant un large éventail de domaines dans la volonté, selon les mots de Jack Cunningham, Ministre du Cabinet Office, " de faire en sorte que les services du gouvernement soient meilleurs, qu'ils reflètent la vie réelle, et qu'ils fournissent aux gens ce qu'ils veulent réellement. "

Le rapport de 66 pages, intitulé " *Modernising Government* " (pour une administration moderne), précise trois objectifs : 1) faire en sorte que l'élaboration des stratégies soit plus organique et délibérée ; 2) faire en sorte qu'en tenant plus directement compte de la vie des gens, le centre d'intérêt porte sur les utilisateurs du service public, et non sur les fournisseurs ; et 3) obtenir que les services publics soient de haute qualité et qu'ils soient efficaces.

Le rapport publie également cinq grands engagements destinés à garantir la réussite des objectifs mentionnés ci-dessus. A titre d'exemple ; le gouvernement s'engage à adopter " une attitude prospective qui se traduise par des politiques soucieuses de résultats importants aux regards des citoyens... " Pour s'acquitter de cet engagement, le gouvernement se propose de repérer et de diffuser de bonnes pratiques avec le soutien d'un Centre pour les études de gestion

et de politiques (*Centre for Management and Policy Studies*), d'organiser des sessions de formation communes pour les ministres et les fonctionnaires, et de lancer des examens de départements entre collègues. Le gouvernement s'engage également à fournir des services publics qui soient " à l'écoute de leurs clients ", qui répondent aux besoins des citoyens, et dont on reconnaisse la valeur.

*Modernising Government* présente plusieurs exemples d'initiatives qui ont été lancées ou qui le seront dans un avenir prochain. Parmi les initiatives retenues, on relève la création d'un " Comité de citoyens " (*People's Panel*), qui est un groupe représentatif à l'échelle nationale de 5000 personnes appelées à donner leur opinion sur les services publics et sur les initiatives prises par les autorités pour les améliorer. On citera également la mise en service d'un numéro de téléphone auquel les chômeurs peuvent contacter des conseillers ayant accès à une base de données de 300.000 offres d'emplois sur l'ensemble de l'Angleterre, de l'Ecosse et du Pays de Galles. D'une manière plus courageuse, de nouveaux " Accords sur le service public " (*Public Service Agreements*), présentent des objectifs pour l'amélioration des services publics sur les trois années à venir.

Dans le contexte de ces accords, des fonds sont alloués aux services-clefs (tels que la justice pénale, la santé, ou l'éducation) en même temps que sont précisés les objectifs de réduire : le temps qui s'écoule entre une arrestation et une sentence pour les jeunes récidivistes, les listes

d'attente du Service national de santé, et le nombre d'enfants par classe en maternelle.

La stratégie retenue par ce rapport a suscité beaucoup de discussions parmi les responsables politiques, les fonctionnaires et le public du Royaume-Uni. Il a également apporté une contribution à une tendance qui prend de l'ampleur en Europe : les fonctionnaires de l'Etat cherchent à améliorer l'efficacité de l'administration publique, à renforcer la légitimité démocratique et la responsabilisation des institutions de l'Etat, et à améliorer la qualité et les conditions des services fournis aux citoyens. Le Premier ministre Tony Blair et son équipe ont investi beaucoup d'énergie et de ressources dans la mise au point de cette stratégie de grande envergure, et ils prennent des risques politiques importants avec certains des éléments qu'elle contient.

S'il est vrai que certains éléments particuliers qui sont proposés dans ce rapport ne peuvent pas à l'heure actuelle convenir aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, les responsables des réformes de ces pays pourront néanmoins considérer que certains objectifs et principes retenus dans *Modernising Government* pourraient utilement être transposés dans leur contexte national. ♦

*Modernising Government, Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office, 1999, 66 pages. A commander auprès de : Modernising Government Secretariat, Cabinet Office, Horse Guards Rd., London SW1P 3AL, Royaume-Uni ; e-mail : Moderngov@gt.net.gov.uk. Le document est également disponible sur le site informatique du Cabinet Office à : www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/1999/whitepaper.*

## NOUVEAUTÉS :



## UN CHOIX DE PUBLICATIONS ET D'ARTICLES RÉCENTS

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

### Publications et articles récents

DAVIES, Morton R. *Serving the State: Global Public Administration Education and Training*, 1998, 240 pages. A commander auprès de: Ashgate Publishing, Gower House, Croft Rd., Aldershot, Hampshire, GU11 3HR, Royaume-Uni; tél.: (44.1252)

331.551; fax: (44.1252) 317.446; e-mail: info@ashgatepub.demon.co.uk \$72.95

INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. L'Euroformation des administrations régionales et locales d'Europe (Actes de la Conférence interrégionale, Barcelone, juin 1998), 1998, 409 pages.

A commander auprès de: IEAP, O.L. Vrouweplein 22, B.P. 1229, 6201 Maastricht, Pays-Bas. Bilingue, anglais et français.

WILSON, James Q. "La moralité dans l'administration," *Optimum (La revue de gestion du secteur public)*, Vol. 28, No. 3, 1998, pp. 50-58. En français.



# 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; l'Elaboration du budget et l'affectation des ressources; 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*

21-23 juin 1999, Strasbourg, France. "L'évaluation de la Haute Fonction publique : un instrument pour accroître l'efficacité du Service Public?" Contact: Mme. Sabine Henni, Secrétariat du XVème Congrès international sur la formation et le perfectionnement 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 français et en anglais.

27-29 juin 1999, Edinbourg, Ecosse, R-U. "Building New Connections – Preparing Managers for a Different World." Contact: Bernadette Conraths, EFMD, 88 rue Gachard, 1050 Bruxelles, Belgique. Tél. : (32.2) 648.03.85 ; fax : (32.2) 646.07.68 ; e-mail : info@efmd.be. En anglais.

12-15 juillet 1999, Londres, R-U. "Accountability in Public Administration: Reconciling Democracy, Efficiency and Ethics (Rule of Law)". Organisé par : International Institution of Administrative Sciences and the Civil Service College. Contact: Michael Duggett, Conference Project Manager/Secretary of the Organising Committee, Civil Service College, Sunningdale Park, Ascot, Berkshire, R-U. Tél. : (44.1344) 634.613 ; fax : (44.1344) 634.775, e-mail : duggett@cscollg.attmail.com. Web : <http://www.iiasisa.be/iias/aisun/aisunthm.htm>. En anglais et en français.

26 juillet - 6 août 1999. Budapest, Hongrie. Université d'été CEU: "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management". Contact : CEU Summer University, Nádor u. 9, Budapest, Hongrie 1051. Tél. : (36.1) 327.30.69 ; fax : (36 1) 327.3124 ; e-mail : summer@ceu.hu. En anglais.

29 juillet - 3 août 2000. Tampere, Finlande. "Sixième Congrès mondial ICCEES". Contact: Finnish Institute for Russian and East European Studies, Annankatu 44, Helsinki 00100, Finlande. Tél. : (358.9)2285.4434 ; fax : (358.9)2285.4431 ; e-mail : iccees@rusin.fi ; Web : <http://www.rusin.fi/iccees>. En anglais, français, allemand et russe.

*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 consulté à: <http://www.oecd.org/pumalsigmaweb>.*