

TGP

Tribune de la Gestion Publique

SIGMA

Prochain numéro :
Gouvernance et
l'adhésion à l'UE

Les "think tanks"
enrichissent les choix

Une communication efficace
renforce les objectifs
des gouvernements

Développer une
administration sous
l'autorité de la loi

Les finances publiques
françaises et les exigences
communautaires

Dossier

Des ONG
pour la qualité des
politiques publiques

Enrichir les contributions au processus de prise de décisions

par Michal Ben-Gera

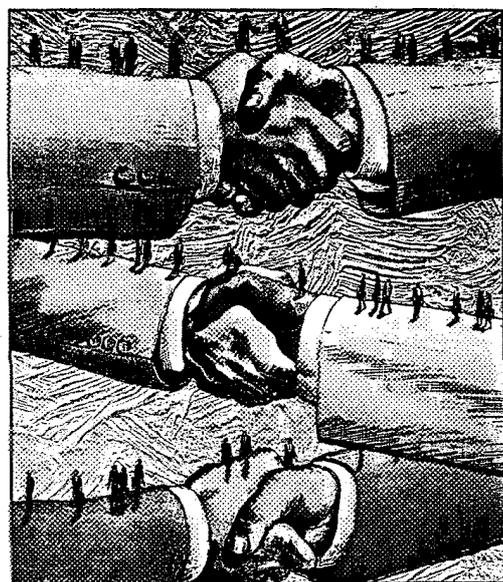
Les processus de prise de décisions politiques font appel, dans les pays démocratiques, à ce réseau de liens dynamiques qui se tisse entre le gouvernement, l'administration publique, la population, et les institutions de la société civile. Au sein même de l'administration publique, les experts des dossiers particuliers, les analystes, les chercheurs et les conseillers collaborent à l'élaboration des politiques qui seront ensuite envisagées par le gouvernement et feront l'objet de ses décisions.

Hors de la sphère du gouvernement, le public au sens large, mais également les groupes d'intérêt et de pression, les media et toutes sortes d'institutions et d'organisations produisent des informations, des analyses et des incitations dont l'objectif est d'influencer autant les responsables de l'élaboration que de la prise des décisions. La gestion de tous ces éléments de manière efficace et utile est un élément-clé de la légitimité démocratique, mais elle est aussi fondamentale pour une bonne élaboration des politiques.

Il reste que la recherche d'un juste équilibre et d'une synergie créatrice entre les processus internes et les apports externes est une tâche délicate. Une trop grande dépendance à l'égard des apports de l'extérieur peut générer une paralysie et des distorsions politiques et conduire à des hypothèques électorales. En revanche, une attention insuffisante à leur égard peut être à l'origine d'un appauvrissement des sources d'informations utiles aux décisions politiques, d'une désaffection des citoyens et d'une perte de légitimité. C'est dans un tel contexte que nombre de gouvernements des pays Membres de l'OCDE se sont dotés de procédures de consultation du public afin d'en tirer le maximum de résultats, tout en permettant aux autorités élues de gouverner dans l'intérêt du public.

Les avantages tirés des consultations

Une bonne consultation peut coûter beaucoup d'argent et de temps. Il est par conséquent important de mettre au point son processus avec soin, de faire en sorte qu'il soit en proportion avec l'objectif recherché et qu'il soit bien ciblé. A titre d'exemple, s'agissant d'une politique sur les normes techniques d'un secteur d'industrie, des consultations informelles avec les entreprises concernées pourront suffire. En revanche, s'il s'agit d'une réforme de fond de la politique



sociale, affectant les pensions de retraite ou les services de santé, il sera sans doute nécessaire de mettre au point un processus de consultation complet, formel et à plusieurs niveaux, s'adressant aux populations intéressées et à leurs organismes représentatifs, aux agences qui assurent les services et à leur personnel, aux collectivités locales, aux responsables et au public dans son ensemble.

Pour beaucoup de pays, seule une décision politique susceptible d'avoir des effets majeurs -- c'est le cas pour la réforme de la Constitution -- exige un référendum, qui est la forme la plus poussée, et sans doute la plus chère, de consultation. (Les électeurs polonais ont participé à un référendum de ce type au mois de mai, et ont approuvé une constitution proposée par le gouvernement et par le *Sejm*.)

L'objectif de la consultation doit également en déterminer le processus. Les gouvernements sont susceptibles d'avoir recours à une consultation pour l'un ou l'autre des objectifs suivants: obtenir des informations; confirmer le soutien à des orientations politiques nouvelles; résoudre un conflit entre des intérêts divergents; gagner un soutien en faveur d'une orientation souhaitée par le gouvernement et s'assurer une collaboration pour la mise en oeuvre de la décision, une fois que celle-ci aura été prise. Chacune de ces démarches requiert une approche différente, et différents types d'éléments et de préparatifs sont susceptibles d'en assurer l'efficacité.

Suite à la p.11 ►

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

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



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

Directeur du programme SIGMA
Bob Bonswitt

Rédacteur en chef
Bart W. Edes

Rédactrice adjointe
Belinda Hopkinson

Coordination technique
Françoise Lucci

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

Impression
A&M Conseil, Bron, France

Illustrations (pages 8 et 10)
László Quiri

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

Tél: (33.1) 45.24.79.00 - 45.24.13.76

Fax: (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org

web site: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

ISSN Number: 1024-7424

Copyright OCDE, 1997

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

Tribune de la Gestion Publique est imprimée sur papier recyclable.

La Tribune de la Gestion Publique prend acte du rôle croissant que joue l'intégration européenne dans l'ordre du jour des gouvernements d'Europe centrale et orientale -- sans parler du lien inséparable que cette intégration implique avec la réforme de l'administration publique -- et elle lance une nouvelle rubrique intitulée "Gouvernance et intégration européenne".

La première parution de cette section est placée sous le signe de l'élaboration des politiques. Cette rubrique contient un article d'un expert en communication au niveau du gouvernement, Monsieur Gábor Szentiványi, porte-parole du Ministère hongrois des affaires étrangères, qui décrit l'importance d'une politique efficace de la communication tant pour la politique intérieure que pour la politique étrangère (cette dernière inclut l'accession européenne).

Une conférence a été tenue sur la gouvernance et l'intégration européenne au moment où notre revue est sous presse. Elle avait été organisée par les Pays Bas qui avaient choisi la gouvernance comme thème principal de leur présidence de l'UE. Cette conférence (tenue à Rotterdam les 29 et 30 mai 1997) a mis en route un dialogue entre les représentants des pays Membres de l'UE et les dix pays associés d'Europe centrale et orientale sur différents aspects de la gouvernance, y compris la nécessité, pour les pays qui aspirent à devenir Membres de l'UE, de se doter d'une administration publique compétente. L'objectif était d'accroître la priorité donnée à l'amélioration de la gouvernance dans les négociations pour l'élargissement de l'UE. Le message était qu'une gouvernance de bonne qualité peut, quelles que soient les circonstances, être recommandée dans le contexte du développement européen. Les négociations sur l'adhésion et l'élargissement ne font qu'augmenter la pertinence de ce sujet.

La conférence et les résultats du processus d'avis de l'UE en matière de gouvernance seront abordés dans le prochain numéro de TGP, qui sera acheminé à ses destinataires à la fin de l'été.

Bart W. Edes - Rédacteur en chef

TABLE DES MATIERES

• <i>Prendre les rênes en mains</i> Les "think tanks" contribuent à l'élaboration des politiques par les gouvernements	3
• <i>La gestion des deniers de l'Etat</i> L'Europe et l'administration des finances publiques françaises	4
• <i>Ressources humaines</i> NISPACee : l'importance de la compétence professionnelle dans la fonction publique	5
• <i>Contrôle de l'administration</i> Les procédures administratives et le contrôle de l'administration	6
• <i>La gestion publique dans les pays de l'OCDE</i> L'intégration d'intérêts multiples dans une politique	7
• <i>Dans le point de mire de la Tribune</i> Les ONG apportent des contributions importantes à l'élaboration des politiques	8
• <i>Aux avant-postes de la réforme</i> • <i>Gouvernance et intégration européenne</i> Une communication gouvernementale efficace au service de la transition et de l'intégration européenne	10
• <i>En bref</i> L'administration publique dans la presse	12
• <i>Dernière heure</i> Comités et gouvernance En encadré : Un résumé des articles et publications récents	13
• <i>Le carnet du reporter</i> Un journal de Slovénie : une large couverture à l'administration publique	14
• <i>Le coin des donateurs</i> La collaboration des bailleurs de fonds en matière de décentralisation fiscale	15
• <i>Agenda</i>	16

Les "think tanks" contribuent à l'élaboration des politiques par les gouvernements

par Erik C. Johnson

Les instituts de recherche sur les politiques publiques – cellules de réflexion souvent appelées "think tanks" – jouent un rôle dans l'élaboration des politiques dans les pays démocratiques du monde entier. Elles exercent le plus souvent leurs activités en toute indépendance par rapport aux gouvernements et s'attachent à réconcilier les besoins des citoyens avec les réalités politiques et des ressources limitées : travail qui poursuit les mêmes fins que celui du gouvernement.

Le gourou des politiques publiques Yehezkel Dror définit les think tanks comme des îlots d'excellence qui consacrent une réflexion scientifique et interdisciplinaire à plein temps à l'amélioration sur le fond de l'élaboration des politiques, établissant ainsi une passerelle entre le pouvoir et la connaissance". Cette définition souligne le mérite qu'ont les think tanks de renforcer la capacité de prise de décisions d'un gouvernement en faisant parvenir aux oreilles et sous les yeux des responsables des politiques (pouvoir) les informations (savoir) pertinentes aux politiques, puisées à des sources multiples. Ce travail profite aux responsables des politiques en éclairant les problèmes à résoudre autant que leurs solutions possibles.

Les think tanks atténuent la dimension politicienne de l'élaboration des politiques. En pourvoyant aux responsables des informations fondées sur des recherches, ces think tanks permettent que soient prises des décisions éclairées. Pour élaborer une proposition crédible visant l'amélioration des politiques publiques, un think tank aura recours à des études empiriques, à des enquêtes d'opinion, à des analyses avantages-coûts et à autres techniques de prévision. Elles rendent, ce faisant, service non seulement aux responsables des politiques, mais à l'ensemble de la société.

Les think tanks en Europe centrale et orientale

Les think tanks jouent un rôle de plus en plus important en Europe centrale et orientale, en stimulant les échanges d'idées. Parmi les plus importants, dans un nombre toujours croissant d'institutions de ce type dans la région, il est possible de citer le Centre pour l'étude de la démocratie (Bulgarie); Etudes financières (Financial Research Ltd.) (Hongrie); l'Institut lituanien d'économie de marché; l'Institut de Gdansk pour l'économie de marché; et l'Institut pour les études économiques (République tchèque).

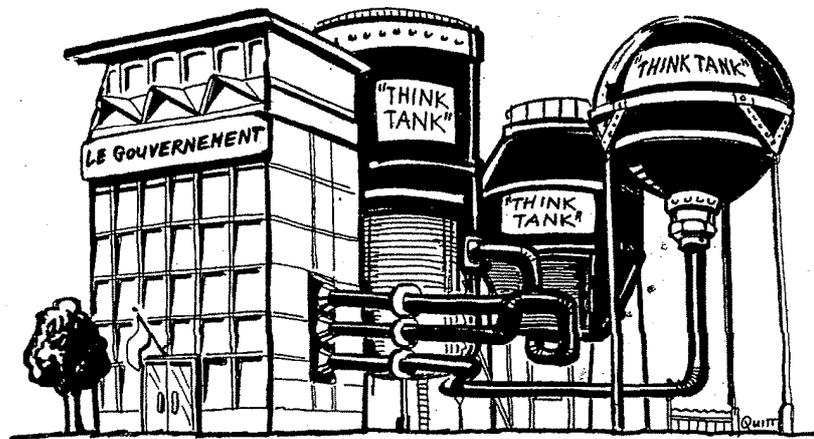


Illustration: Ilsele Ojter

Certains, parmi les think tanks de la région, existaient sous une forme ou sous une autre sous le régime communiste, alors que les autres ont dû être créés de toutes pièces. Les institutions les plus anciennes étaient en général des agences de l'Etat jusqu'au jour où les coupes budgétaires les ont obligées à chercher de nouvelles sources de financement. Le cas s'est présenté plus d'une fois en Hongrie. Financial Research Ltd. était autrefois l'outil dont s'était doté le Ministère des finances pour réformer le système financier du pays. Lorsqu'en 1987, l'institution a été détachée de l'administration publique, quelques chercheurs en vue ont cherché des fonds pour lui permettre de survivre. Depuis ce jour, Financial Research a diversifié ses sources de financement tout en conservant des relations étroites avec les responsables des politiques.

La majeure partie des think tanks a vu le jour après 1989, avec des membres fondateurs d'origine professionnelle très différente. Leur point d'origine le plus courant a sans doute été l'exode des chercheurs universitaires souvent insuffisamment rémunérés. Originaires de disciplines très variées, les chercheurs ont voulu s'arracher à l'environnement souvent immobile et rigide de l'université, conduits qu'ils étaient par l'espoir de jouer un rôle plus actif dans le modelage des institutions et des politiques d'une société démocratique.

Des approches différentes

Les think tanks s'attachent à l'amélioration de l'élaboration des politiques avec des approches différentes: les unes directes, les autres indirectes. Les groupes à objectif déterminé ont une approche particulière. Ces think tanks proposent des recommandations ou des critiques concernant des politiques existantes. Une fois les propositions faites, elles sont en général suivies par les membres

du think tank jusqu'à ce qu'une décision soit prise.

A l'autre extrémité de la palette, on trouve les groupes à compétence éducative. Leur approche, pour influencer les politiques publiques, est celle des conférences et des ateliers de travail, des livres et des articles, ou encore de l'interaction avec les media. Ce type d'activité ne vise pas à orienter des décisions politiques déterminées, mais à influencer les réflexions voire à modeler les perceptions des responsables à venir.

Les services au gouvernement

Le client principal du think tank est le gouvernement. Dans la mesure où l'amélioration des politiques publiques est à leur ordre du jour, le think tank doit chercher à obtenir des relations étroites avec le gouvernement. S'il est vrai que certains think tanks protègent jalousement l'indépendance de leurs recherches de l'influence des gouvernements, ils doivent demeurer en mesure de déterminer les priorités des responsables des politiques. Dans le cas contraire, ils risquent de produire des recommandations politiques impopulaires ou sans objet.

Les think tanks proposent également aux gouvernements des activités de formation par des conférences, des ateliers et des séminaires, ou encore, ils offrent leur capacité à préparer des documents de nature juridique ou des projets de législation; ils peuvent, enfin, offrir un vivier de collaborateurs compétents en matière de recherche, d'analyse et de formulation des politiques. ♦

Eric C. Johnson est Responsable de l'évaluation au Centre for International Private Enterprise (CIPE). Il peut être contacté à Washington, DC, au tél. (1.202)463.59.01. Le présent article comprend des extraits de deux articles écrits par Monsieur Johnson et publiés dans Economic Reform Today en 1996. Ils pourront être trouvés dans leur forme d'origine sur l'Internet au site: <http://www.cipe.org/le21priE21.html> et <http://www.cipe.org/le21teeE21.html>. Voir également TGP, articles aux pages 1, 7, 8 et 10.

L'Europe et l'administration des finances publiques françaises

par Benoît Chevauchez



Benoît Chevauchez

Membre fondateur des Communautés européennes, la France a pris sa part dans la création des institutions communautaires. En particulier, l'administration française est réputée avoir influencé et contribué à façonner l'administration et les procédures juridiques et financières de la Commission. L'inverse est également vrai : la construction de l'Union, a modifié, progressivement mais profondément, les administrations françaises et, en particulier, les administrations chargées de la gestion des finances publiques. Le premier enseignement tiré de l'expérience de ce vieux pays communautaire est que les changements administratifs ne sont jamais définitifs, mais constituent un processus continu.

Le système budgétaire européen a apporté quelques changements majeurs dans les administrations financières françaises. Concernant ses ressources, la modification essentielle a concerné les douanes : non seulement les droits de douanes n'appartiennent plus aux Etats membres, mais la disparition des frontières et l'abaissement des barrières tarifaires diminuent les enjeux financiers. Ce double changement modifie fondamentalement la culture de cette vieille administration : la perception des droits de douanes cesse d'être le métier principal des douaniers. La France en a tiré les conséquences en leur transférant des tâches nouvelles : gestion des accises et surveillance

des trafics illicites (drogue, capitaux, contrefaçons, etc.). Ainsi, l'Europe transforme partiellement les douanes, autrefois service financier, en police.

Du côté des dépenses, le budget communautaire a conduit à créer de nouveaux circuits de dépenses au sein des administrations françaises. Pour les dépenses agricoles, très importantes en France, un rôle essentiel a été donné aux offices agricoles qui sont alimentés directement en fonds communautaires. Mais ce sont des agences publiques de droit français qui restent sous le contrôle du gouvernement. Cette situation ambiguë présente un enjeu important pour le budget national. La Commission demande aux Etats de lui rembourser les dépenses agricoles européens que les offices ont distribués dans des conditions qu'elle considère irrégulières. Le budget national du Ministère de l'agriculture est ainsi régulièrement amputé par ces "amendes" européennes quelquefois douloureuses. La réforme de la PAC qui prévoit un transfert massif des aides au produit, plus faciles à distribuer, vers les aides directes beaucoup plus complexes, comporte incontestablement le risque d'un développement de difficultés financières entre la Commission et les administrations nationales. Pour les dépenses des fonds structurels la difficulté est autre : les problèmes de paiement et de contrôle sont ici moindre que les problèmes de programmation.

S'agissant de la fiscalité, la construction européenne comporte de fortes implications administratives en matière d'impôts indirects dont l'harmonisation est aujourd'hui profonde. Tout d'abord, une chose est claire pour la TVA, qui représente 40 pour-cent des recettes du budget français, la législation dépend totalement de l'Union. Les services français ne rédigent plus les textes à Paris, ils les négocient à Bruxelles. Pour la collecte de la TVA, une collaboration quotidienne avec les collègues des administrations fiscales des autres Etats membres doit se développer. Les craintes d'évasion fiscale liée au système actuel de TVA intra-communautaire renforcent cette nécessité : échanges d'information et bases de données, organisation d'opérations transfrontalières coordonnées, etc.

Deux principaux enseignements se dégagent de cette expérience française.

1) Il est capitale que les administrations financières développent des relations de confiance avec leurs collègues de la Commission. La confiance est indispensable pour une gestion efficace dans l'intérêt de tous. Elle se crée sur le long terme. Les négociations d'adhésion à l'UE seront une occasion d'engager progressivement ces relations de collaboration confiante.

2) D'autre part la formation des fonctionnaires des finances à l'Europe est une tâche de longue haleine. Les agents des administrations financières sont souvent des spécialistes très pointus marqués par une forte culture nationale. La première exigence est celle d'une ouverture vers d'autres pratiques administratives. Il faut ensuite connaître la masse considérable de la réglementation constituant l'acquis communautaire.

Enfin, la formation linguistique est un point important. Si pour le travail à Bruxelles, le français est largement pratiqué, mais la coopération transfrontalière implique la maîtrise des langues de ces voisins. Or l'achèvement du "grand marché unique" ainsi que le développement des risques de fraude, tant en matière fiscale que pour les subventions communautaires, rendent particulièrement nécessaire cette aptitude à communiquer au quotidien avec les administrations voisines.

Lorsque, ultérieurement, se profilera la perspective de l'adhésion à l'Union monétaire européenne, la monnaie unique apportera d'autres changements institutionnelles considérables.

Voilà une nouvelle preuve que l'adaptation des administrations financières à l'Europe n'est pas une tâche unique, mais un processus permanent qui suit étroitement le rythme de la construction communautaire. ♦

Benoît Chevauchez est conseiller chez SIGMA au secteur de la gestion des dépenses. Il peut être joint à Paris au tél. : (33.1) 45.24.75.91; fax: (33.1) 45.24.13.00; e-mail: benoit.chevauchez@vecd.org

NISPAce : l'importance de la compétence professionnelle dans la fonction publique

par Jak Jabes



Photo prise à titre éditorial

Ludmila Gajdosova, NISPAce

La cinquième conférence annuelle du Réseau d'instituts et d'écoles d'administration (NISPAce) a été tenue à Tallinn du 23 au 25 juin 1997. Une centaine de fonctionnaires, de formateurs, d'universitaires et de chercheurs ont participé à cette conférence, dont le thème général était «l'acquisition des compétences» («professionnalisation») dans la fonction publique d'Europe centrale et orientale. Le programme a permis la tenue simultanée de quatre ateliers de travail où les spécialistes ont pu se retrouver pour débattre de sujets qu'ils avaient abordé dans leurs contributions écrites ou pour lesquels ils avaient manifesté de l'intérêt. Le compte-rendu des débats sera préparé par Jak Jabes et publié en 1997.

«Au revoir, à Prague, où l'année prochaine nous parlerons de l'administration publique et de questions sociales.» Par ces mots, Alena Brunovska clôturait la conférence. Mme. Brunovska remettait également son mandat de Présidente du Comité de direction du réseau après deux années de travail tourné vers l'action et couronnées de succès. Le Comité a élu M. László Varadi, de l'Université des sciences économiques de Budapest, pour lui succéder. Mme. Gajdosova est toujours présente au poste de Responsable du secrétariat permanent, NISPAce.

Les groupes de travail stimulent les débats

Les organisateurs de la conférence avaient travaillé sur les prémisses que leurs instituts

d'administration publique devraient se faire les promoteurs de structures administratives caractérisées par la compétence et mieux comprendre les moyens qui permettent d'insérer l'administration publique dans un système de garanties constitutionnelles tout en assurant une gouvernance efficace. Au cours des trois jours de débats, les ateliers ont également permis d'aborder la question de l'intégration européenne et de son impact sur l'administration publique.

Au cours de ces ateliers, consacrés aux attitudes des fonctionnaires, à la déontologie et la corruption, à la productivité et à la qualité de services, les participants ont insisté sur la manière dont la transition avait affecté leurs systèmes. Le thème général de la conférence a été abordé de manière différente dans chaque atelier. Les sujets abordés dans les ateliers étaient délibérément connexes.

A titre d'exemple, le processus de privatisation et la manière dont il avait affecté les attitudes du public avait été abordé dans l'atelier sur les attitudes. Mais le même sujet avait été vu sous l'angle du comportement déontologique dans l'atelier sur la déontologie et la corruption. Cette façon de traiter les questions a fourni des éclairages complémentaires sur un sujet complexe.

Les participants à un des ateliers ont étudié le rôle que joue l'assistance technique en matière de formation, en relevant les liens entre la communauté des bailleurs de fonds et celle des bénéficiaires, et en épingleant les embûches que les uns et les autres devaient éviter. De tels principes, s'ils étaient développés sous forme de directives, pourraient avoir des conséquences intéressantes sur l'incidence de l'assistance technique sur la formation et la mise en place des fonctions publiques.

Préparatifs pour l'année à venir

Au cours de la session plénière de clôture, et pendant la réunion d'organisation qui l'a suivie, les participants ont fait différentes propositions concernant l'avenir. Compte-tenu de l'intérêt des travaux menés dans les ateliers, certains ont suggéré de garder les

mêmes sujets pour la conférence de l'année prochaine. Au nombre des autres suggestions faites, relevons: les travaux à mener sur un code de déontologie, le rôle des enquêtes d'opinion dans le contexte des réformes en cours, la formation des maires, et une étude sérieuse (par opposition à d'une étude faite d'impressions) sur le comportement bureaucratique au cours de la période communiste.

Au cours de la réunion d'organisation, le Comité de direction a également procédé à l'élection de Martin Potucek, de l'Université Charles de Prague, et de Tiina Randama, de l'Université de Tartu (Estonie), à la qualité de membres du Comité. Prague accueillera la sixième conférence annuelle de NISPAce en 1998.

La prochaine activité importante au calendrier du réseau est l'"atelier-école d'été" annuel. NISPAce a décidé de consacrer l'atelier de cette année, prévu à Budapest au mois de septembre, à l'enseignement du droit dans les programmes d'administration publique.

Le «Forum de la Fonction publique» de NISPAce, consacré à l'amélioration des systèmes de formation des fonctionnaires, aura lieu à Paris les 23 et 24 octobre. Cette réunion sera financée par le gouvernement français, par l'intermédiaire de l'Institut international d'administration publique.

NISPAce est à présent une association professionnelle qui réunit 60 membres institutionnels de 17 pays. Nombre d'institutions occidentales sont des membres associés. Outre le gouvernement français, le gouvernement autrichien, SIGMA, l'Initiative pour la réforme de l'administration locale et du service public et le Pew Charitable Funds apportent leur soutien à ses activités. ♦

Jak Jabes, conseiller de l'unité SIGMA pour la réforme de l'administration publique et les stratégies nationales, peut être contacté à Paris au tél.: (33.1) 45.24.13.12; e-mail: jak.jabes@oecd.org. Pour plus de renseignements sur NISPAce, contacter Ludmila Gajdosova, Responsable du secrétariat permanent, NISPAce, Hunulova 5/B, 840 02 Bratislava, République slovaque; tél/fax: (421.7) 785.357; e-mail: nispa@nispa.sk; http://www.nispa.sk.

Les procédures administratives et le contrôle de l'administration

par le Pr. Denis Galligan

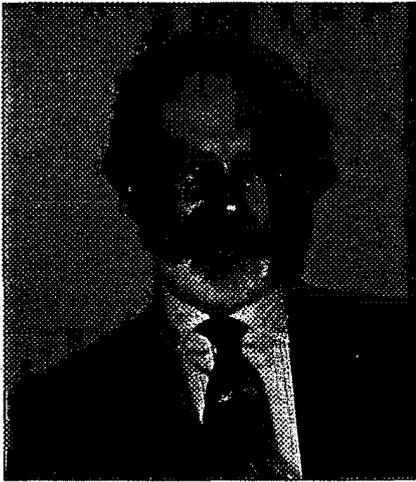


Photo: H. H. H. H.

Pr. Denis Galligan

Plusieurs gouvernements de pays d'Europe centrale et orientale consacrent leurs efforts à la mise en place d'organismes de contrôle destinés à surveiller les activités du pouvoir exécutif et à vérifier que les citoyens soient traités par l'administration publique conformément à la loi. Un document SIGMA destiné à être publié prochainement examine les procédures administratives et le contrôle de l'administration dans cinq pays d'Europe centrale et orientale.

La période actuelle est intéressante et importante au regard de l'administration publique dans les pays d'Europe qui étaient communistes jusqu'à une date récente. La mise en place d'une administration publique compétente, stable et efficace est considérée comme un élément vital pour une société moderne et démocratique. La réalisation de cet objectif est largement tributaire d'un service public bien formé, de la création de structures administratives cohérentes et de l'obtention de ressources adéquates.

Mais une bonne administration publique a également une dimension légale, tant il est vrai que le gouvernement et l'administration doivent être gérés dans un cadre juridique précis, par des institutions responsables et conformément à des procédures adéquates.

La notion de la dépendance de l'administration à l'égard de la loi signifie que les ministres, les ministères et les agences doivent être établis par la loi, avoir des pouvoirs et des devoirs clairement

stipulés par la loi et qu'il doit être possible de les appeler à répondre devant la loi. La dépendance de l'administration à l'égard de la loi signifie également que la relation qui existe entre le citoyen et l'administration ne doit pas être tributaire de la bonne volonté ou de l'humeur des responsables, mais devrait être soumise à des principes juridiques. Et, enfin, la dépendance de l'administration à l'égard de la loi veut dire que tout ministre, responsable ou organisme doit pouvoir être soumis au contrôle et à l'examen d'autres institutions et responsables de nature judiciaire et non-judiciaire.

Une étude comparative en cours de publication

Le document qui doit sortir sous le titre *Les procédures administratives et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie* a été élaboré sur ce fond de tableau. Ce rapport, dont j'ai été l'auteur à la demande de SIGMA, comprend deux parties. La première partie du rapport traite principalement des actes et des décisions des organismes administratifs dans les cinq pays couverts, et la seconde étudie de plus près les mécanismes de contrôle de l'administration dans ces mêmes pays. Les recherches conduites pour ce rapport comprenaient des entretiens avec les responsables et les praticiens de la région, de même qu'une observation attentive du fonctionnement quotidien de l'administration dans chacun des pays.

Le principal objectif des actes de procédures administratives est de réglementer la manière dont sont prises les décisions dans les organismes administratifs de différents types. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont adopté des codes de procédure administrative. Certains datent du régime communiste. D'autres ont été élaborés plus récemment. L'objectif du rapport était d'analyser les codes de procédure en vigueur. Dans le cas où il n'existe pas de code, par exemple en Albanie et en Estonie, une analyse a été faite de toute loi générale se rapportant à la procédure administrative.

La base d'analyse est, en premier lieu, l'identification de l'approche générale et la structure de chaque système. Elle consiste, en deuxième lieu, à procéder à la confrontation de chaque ensemble de procédures avec certaines valeurs de base en la matière, telles que la

participation des parties, l'ouverture des processus, le besoin d'impartialité, la justification et la provision de voies d'appel et de recours. L'analyse s'achève, en chaque cas, sur une comparaison avec d'autres pays et sur une indication de domaines et de questions qui requièrent plus d'attention.

Le contrôle de l'administration

La deuxième partie du rapport traite des différentes formes de contrôle de l'administration. Celles-ci, sans entrer dans les nuances, peut être divisée entre un contrôle exercé par des organismes de nature judiciaire, un contrôle exercé par des corps spécialisés, tels que l'ombudsman ou des commissaires parlementaires, et un contrôle par des commissions parlementaires. L'objectif de cette partie était d'analyser les formes de contrôle, d'évaluer leur fonctionnement concret, et de proposer quelques comparaisons d'un pays à l'autre, en précisant les questions qu'il conviendrait d'examiner dans chaque pays.

Les cinq pays ont adopté une procédure de surveillance judiciaire de l'activité de l'administration. Mais la manière dont elle fonctionne varie considérablement. Quelques pays ont adopté le principe de l'ombudsman pour certains domaines de l'administration. D'autres demeurent très prudents sur ce point. Tous les pays disposent de systèmes complets de commission parlementaires, mais dans l'ensemble, leur efficacité est assez réduite lorsqu'il s'agit d'examiner l'administration.

Il pourrait s'avérer intéressant, pour les praticiens intéressés par le contrôle de l'administration, d'étendre l'analyse conduite dans ce rapport à d'autres pays de la région. Le rapport s'efforce, rappelons-le, d'aller au delà de l'analyse purement juridique. Il existe, dans tout système, une distance importante entre la loi -- telle qu'elle figure dans les textes officiels ou dans les décisions de justice -- et la réalité. Cette distance est souvent particulièrement grande dans le domaine de la réforme de l'administration publique. ♦

Le professeur Denis Galligan enseigne au Centre pour les études socio-juridiques de l'Université de Oxford (Wolfson College); il est également professeur invité à Central Eastern University à Budapest. Il peut être contacté en Angleterre au tél.: (44.18.65) 28.42.20; fax: (44.18.65) 28.42.21. Le rapport cité dans cet article sera distribué par SIGMA au cours de l'été 1997.

L'intégration d'intérêts multiples dans une politique

par Sally Washington

Un processus de prise de décisions plus ouvert à la participation et plus transparent est devenu l'un des traits caractéristiques de la gouvernance moderne. Depuis peu, les gouvernements démocratiques font l'expérience d'une exigence croissante de la part de leurs citoyens d'avoir leur mot à dire sur ce que font leurs responsables aux commandes de l'Etat et sur comment ils s'y prennent. Une nouvelle publication de PUMA traite de cette question sous le titre: Consultation et communications: intégrer des intérêts multiples dans l'élaboration des politiques, gérer les relations avec les media.

Soumis à la pression de leurs citoyens qui exigent d'être plus impliqués dans la formulation des politiques, les gouvernements des pays Membres de l'OCDE prennent plus facilement l'initiative de solliciter l'opinion du public en ayant recours à différents moyens de consultation et d'information. Ce faisant, ces gouvernements ont progressivement pris conscience du fait qu'impliquer le public dans le processus de prise de décisions peut améliorer l'efficacité des politiques, permettre à l'administration d'être mieux à l'écoute des citoyens, et renforcer la légitimité des différentes politiques.

Il reste qu'une consultation n'est pas exempte de risques. L'implication du public dans les débats peut induire des retards coûteux, une surcharge de l'administration et des flux d'information et, au delà, une inertie du processus de prise de décisions. Le danger existe également que des groupes d'intérêts bien organisés et au verbe haut soient en mesure de mettre la main sur le processus, ou tout du moins de reléguer dans l'ombre la majorité silencieuse, si ce n'est l'intérêt de l'ensemble du public. En outre, l'implication directe du public dans le processus d'élaboration des politiques soulève des difficultés importantes concernant la responsabilité au regard du public et la qualité des prises de décisions.

Une réflexion des hauts responsables

Au cours de l'automne 1996, les hauts responsables des centres de gouvernement des pays Membres de l'OCDE -- membres des cabinets, et chefs des bureaux du premier ministre et des présidents -- se sont rencontrés à Mexico pour analyser les différents mécanismes de consultation et d'information utilisés par les gouvernements pour impliquer le public dans l'élaboration des politiques. Ils ont également étudié la manière suivant laquelle les media affectent le travail d'un gouvernement.

Un nouveau document PUMA, préparé par Sally Washington, spécialiste des systèmes d'élaboration des politiques, se fonde sur les contributions faites pour les débats de ces hauts responsables. La première partie du rapport, auquel a collaboré le Professeur Glyn Davis, de l'Université de Griffith (Australie), concerne l'intégration d'intérêts multiples en une même politique. La première partie propose ainsi des réflexions suscitées par quatre grandes questions :

1. Quelles sont les pressions qui justifient l'exigence d'une plus grande participation du public dans le processus d'élaboration des politiques?
2. Quels sont les avantages et les coûts d'une plus grande implication du public?
3. Comment les gouvernements peuvent-ils gérer au mieux la participation du public, en ayant recours à des consultations efficaces?
4. Quelles sont les implications d'une participation accrue du public, au regard de la responsabilité vis-à-vis du public et de la qualité de la prise de décisions?

La seconde partie est consacrée à la relation des gouvernements avec les media et ce qu'un gouvernement peut faire (et fait) pour établir une relation plus constructive et collaborative avec ces media. En page 10 du présent numéro de *TGP*, Gabór Szentiványi

aborde la question du rôle des media et de la communication gouvernementale dans le contexte de l'élaboration des politiques publiques en Europe centrale et orientale.

L'arbitrage du gouvernement est nécessaire

La conclusion proposée par le rapport est que les consultations du public -- sous des formes plus interactives, globales et novatrices -- prendront de l'importance, compte-tenu de l'accroissement de la demande de la part du public et des possibilités offertes par les nouvelles technologies. Les pressions, mais également les chances offertes aux gouvernements de s'adresser directement à leur public pour trouver des solutions, ne feront que croître. Mais il reste que le gouvernement demeure l'unique arbitre légitime en matière de politiques, et qu'il doit demeurer responsable des décisions finales. Le rôle du gouvernement dans une démocratie doit être de définir et de défendre l'intérêt général. Cela est plus que la simple addition d'opinions multiples. Cela exige des gouvernements qu'ils analysent l'impact global des différents choix de politiques, et qu'ils soupèsent et choisissent parmi des exigences incompatibles, provenant de groupes divers.

Les gouvernements doivent se consacrer à une tâche de discernement. En particulier, ils devront réagir à la demande d'une participation accrue, tout en évitant de prêter le flanc à la critique de se plier à l'opinion publique. En outre, ils devront répondre à la demande d'une direction forte et capable de décider, tout en donnant sa place à la souplesse et à la nécessité de se montrer à l'écoute du public, lorsqu'ils établissent leurs projets de politiques. ♦

Pour commander une copie de Consultation et Communications (Document hors-série du Service de Gestion Publique No. 17), contacter: Service des publications de l'OCDE, 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél.: (33.1)49.10.42.83; fax.: (33.1) 49.10.42.76; e-mail: compte.pubsing@oecd.org. Voir également les articles aux pages 1, 3, 8, et 10.

Les ONG apportent des contributions importantes à l'élaboration

par Jonathan Kimball

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans toute démocratie réelle. Ces ONG offrent des services utiles aux citoyens et comblent le vide qui existe entre le secteur public et celui des activités lucratives. Elles peuvent, par exemple, apporter des soins aux enfants handicapés mentaux, défendre les droits des minorités ou contrôler les media.

Mais les ONG peuvent également jouer un rôle important en suscitant et en soutenant une politique publique. Cela peut être fait de multiples manières, par exemple pour la rédaction de nouveaux textes législatifs ou par l'analyse de textes existants, le développement de nouvelles idées ou solutions relatifs aux problèmes de l'heure, la mise en valeur du rôle des citoyens dans le processus de prise de décisions, ou l'exercice du rôle de "chien de garde" vérifiant que les lois adoptées sont correctement mises en oeuvre.

Les ONG dans leur rôle d'assistants du législateur

La spécialisation du personnel d'une ONG lui permet de se consacrer à la recherche, à la compréhension et à la mise au point de solutions adaptées à des problèmes spécifiques. Ceci les distingue des responsables de l'Etat, souvent tenus à des emplois du temps qui les obligent à se consacrer à un large éventail de sujets touchant l'ensemble des secteurs de la population.

Cet aspect des choses est particulièrement important lorsqu'il s'agit du législateur dans les pays d'Europe centrale et orientale, de son personnel et des autres responsables. A titre d'exemple, à la différence de leurs homologues des pays d'Europe de ouest et d'Amérique du nord, les parlementaires d'Europe centrale et orientale ont rarement la possibilité d'employer plus d'un collaborateur. Le fait est que bien des parlementaires s'appuient uniquement sur des chercheurs à temps partiel pour obtenir les informations contextuelles nécessaires pour résoudre les difficultés complexes que peuvent connaître les démocraties nouvelles. Une collaboration avec les ONG offrira à ces parlementaires la possibilité d'accroître leur efficacité en matière de promotion des politiques publiques, à un niveau voisin de

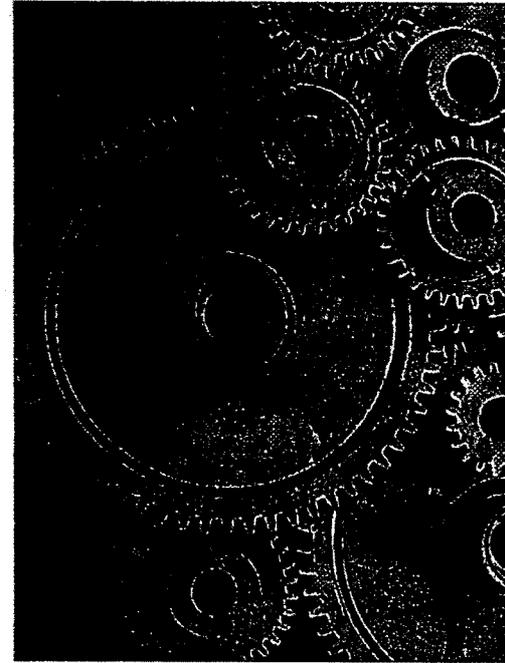
celui du législateur dans des démocraties plus anciennes et mieux établies.

Dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, les ONG et les responsables des gouvernements ont collaboré à l'amélioration de la législation existante ou en cours d'adoption. En Hongrie, par exemple, le Ministère de la culture et de l'éducation a pris contact avec le Bureau en Hongrie de United Way International (qui gère le Programme Democracy Network en Hongrie) pour organiser une série de débats publics consacrés au projet de loi sur les activités des organisations d'utilité publique. A la suite de ces débats, des amendements ont été présentés aux fonctionnaires du ministère et aux parlementaires, de sorte que les exigences du public ont effectivement été intégrés dans le processus de prise de décision.

Un second exemple peut être celui du Conseil des organisations de la jeunesse en Lituanie (CLYO). En 1995, le CLYO a, en effet, tenu une série de séminaires pour étudier les programmes relatifs à la jeunesse en Lituanie. L'un de ces séminaires, consacré à la "politique de la jeunesse en Lituanie" avait reçu la participation de deux membres du Parlement lituanien. Au cours des débats, les participants avaient décidé que le CLYO préparerait des propositions et des recommandations sur la législation relative à la politique de la jeunesse. Les deux parlementaires ont accepté de soumettre ces propositions de politiques à l'Assemblée nationale. Non seulement la proposition a-t-elle été adoptée, mais une Commission pour les affaires de la jeunesse a été créée pour poursuivre l'examen de la situation relative à la jeunesse en Lituanie.

Les ONG jouent un rôle novateur

Compte tenu du marché de plus en plus compétitif en matière de financements et d'influence, les ONG sont contraintes de développer des approches novatrices devant les questions complexes qu'elles doivent aborder. Dès lors, les élus, leurs collaborateurs, et les autres employés de l'Etat peuvent se tourner vers les ONG pour traduire ces idées en action. Le responsable des politiques, qu'il travaille avec une ONG ou seul, pourra se servir d'une proposition de l'ONG pour poursuivre



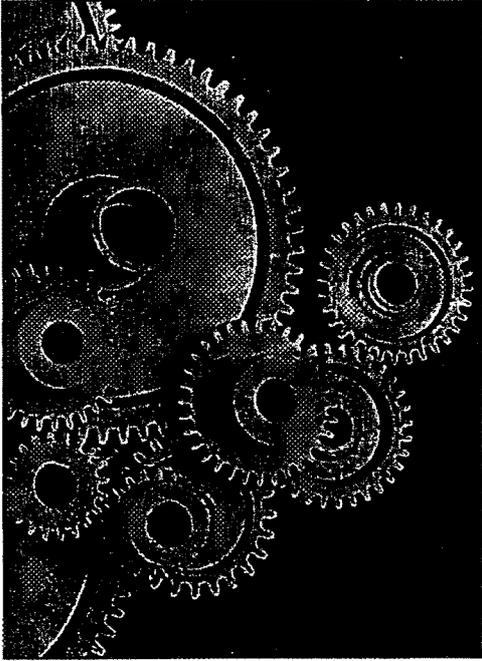
l'élaboration d'une politique donnée, ou légitimer ses propres idées. En 1996, par exemple, le parti majoritaire en Lituanie s'est servi des recherches et des recommandations du Lithuanian Free Market Institute (LFMI) pour élaborer sa politique fiscale.

A la suite de recherches approfondies, LFMI a fait valoir qu'un des obstacles dirimants à la croissance économique en Lituanie était constitué par son système fiscal pénalisant. Afin d'attirer l'attention sur cette question, LFMI a invité en décembre 1995 les experts nationaux et internationaux les plus en vue, les responsables de l'Etat, les parlementaires, et des journalistes à une conférence consacrée au système fiscal lituanien.

Au cours de la conférence, des solutions de rechange susceptibles d'améliorer l'efficacité de la structure fiscale du pays ont été présentées aux représentants du gouvernement et du parlement. Prenant appui sur la prise de conscience qu'il avait provoqué, le LFMI a présenté aux instances appropriées du gouvernement une proposition complète de réforme fiscale dont l'un des éléments était la substitution de la fiscalité indirecte par la fiscalité directe.

Dans les mois qui ont suivi la conférence, un

politiques



The Image: Bobalje & V. Chapman

des hauts responsables du gouvernement présents à la conférence, Mindaugas Stankevicius, est devenu Premier ministre de la Lituanie. Pour préparer le programme de réforme fiscal de son parti, il a demandé l'avis et l'assistance du LFMI pour la mise en oeuvre de certaines des idées proposées par cette association au cours de la conférence et dans leur proposition.

La recherche approfondie conduite par le LFMI a fourni au parti majoritaire des données bien établies et dignes de confiance qui lui ont permis de faire aboutir leurs objectifs politiques et économiques. Une telle collaboration entre le parti au pouvoir et le LFMI n'était pas fondée sur une affiliation à ce parti, mais plutôt à l'approche novatrice du LFMI aux problèmes à résoudre dans le système fiscal lituanien.

Les ONG permettent de faire des économies

En offrant des solutions novatrices à des problèmes, les ONG permettent à la fois au gouvernement d'économiser de l'argent et de garantir les intérêts de la communauté. Bien souvent, les responsables au gouvernement sont trop éloignés des effets des politiques du gouvernement pour percevoir pleinement leur incidence sur la population. Il ne s'agit pas d'en blâmer les responsables en question, mais

simplement de constater que c'est une conséquence de l'étendue de leur compétence législative.

Les ONG, quant à elles, sont beaucoup plus proches de leurs mandataires. Il s'en suit qu'une solution trouvée par une ONG à un problème a des chances d'être plus réaliste, moins bureaucratique et meilleur marché que celle que proposera une institution gouvernementale. Au printemps 1997, une ONG slovaque, Gens et Eau, a obtenu précisément ce résultat.

Après plus de vingt cinq ans de discussions et de propositions, le gouvernement slovaque avait décidé de construire un grand barrage à proximité du village de la République slovaque orientale nommé Tichy Potok. L'objectif de cet ouvrage était d'améliorer la qualité et la quantité de l'eau potable dans la région. Le gouvernement n'avait pas, en toute apparence, tenu compte de tous les effets négatifs que la construction du barrage était susceptible d'avoir sur les communautés avoisinantes. Si les villageois comprenaient bien que, dans une société démocratique ils avaient le droit de faire valoir leur opinion sur la proposition, ils ne savaient pas comment l'exercer. C'est ici que Gens et Eau est intervenu dans la discussion.

Gens et Eau a entrepris une importante recherche pour évaluer la qualité de l'eau potable en Slovaquie et déterminer la mesure dans laquelle un barrage dont la construction était envisagée améliorerait ou dégraderait la qualité de cette eau, mais celle également de la vie des villages voisins de l'ouvrage. L'étude a révélé que la consommation globale d'eau potable en Slovaquie avait diminué de 25 pour cent au cours des quatre dernières années, que 30 pour cent de l'ensemble de l'eau potable était perdue à cause du mauvais état des canalisations, et que le barrage de Starina, déjà construit dans l'est du pays, ne fonctionnait qu'à 38 pour cent de sa capacité.

Avec la participation de la population locale, des média du pays et des hommes politiques locaux et nationaux, Gens et Eau a réussi à convaincre le Ministère de l'environnement de remplacer le projet de barrage par sa propre "Alternative bleue". Ce projet, d'un coût de dix fois inférieur à celui du barrage, utilisait les ressources naturelles de la région et ne présentait

aucune menace pour la région et ses villages.

Les ONG dans leur rôle de chiens de garde

Les ONG peuvent, enfin, jouer un rôle important en vérifiant que la législation existante est correctement appliquée. Qu'ils contrôlent les activités du gouvernement, des entreprises ou des citoyens, les ONG sont susceptibles de consacrer beaucoup d'efforts et d'attention au repérage des réglementations qui affectent, par exemple, l'environnement, les personnes âgées, les minorités ou les entreprises locales. Ceci peut être utile aux responsables des politiques puisque les résultats des enquêtes menées par les ONG peuvent être utilisées à l'appui de leurs propres politiques, ou comme munitions d'une action destinée à supprimer ou à introduire un texte de loi.

En surveillant les activités du Parlement de Roumanie, par exemple, le Comité de Helsinki pour la Roumanie (CHR) a influencé la législation et a fait pression sur le gouvernement pour qu'il adhère aux Accords de Helsinki. En publiant des comptes-rendus honnêtes et bien documentés des activités parlementaires, le CHR a gagné la confiance et le respect de la plupart des législateurs. Il se fait que les documents du CHR étaient accueillis avec intérêt par les deux chambres du Parlement, et qu'en bien des cas, les parlementaires ont consulté le personnel du CHR pour améliorer leur connaissance de certaines questions concernant les droits de l'homme.

En travaillant en collaboration étroite avec les ONG, les responsables des gouvernements améliorent leur capacité à élaborer des textes législatifs bien informés et appropriés. Ceci présente un intérêt tout particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale puisque la plupart des ministères et des responsables élus ne disposent pas d'effectifs nombreux et bien payés. Dans ces conditions, une collaboration entre les ONG et le gouvernement ne fait pas que servir la Communauté : elle est utile au politicien. Comme le démontrent les exemples cités plus haut, cette collaboration est en mesure de contribuer à la mise en place de démocraties mures et stables. ♦

Jonathan Kimball est Programme Associate au National Forum Foundation. Il peut être contacté à Budapest au tél. : (36.1) 185.31.08; fax. : (36.1) 185.09.85; e-mail: nff@nff.hu.

Une communication gouvernementale efficace au service de la transition et

par Gábor Szentiványi

Il est du devoir des gouvernements démocratiques d'informer leur population. Pour atteindre un grand nombre de personnes, ils dépendent beaucoup des media, qui filtrent et analysent les informations qui leur sont données par les responsables de l'Etat, avant de les communiquer au public. Les gouvernements d'Europe centrale et orientale doivent, dans ce contexte, mettre au point des programmes de communication bien conçus et coordonnés pour renforcer les objectifs de leurs politiques dans le contexte de la transition et de l'intégration européenne. En outre, les campagnes d'information des gouvernements (généralement sur des messages de «sécurité» concernant les règles de circulation routière, le tabagisme, etc.) et les activités des porte-parole (qui transmettent des messages des partis politiques ou de «propagande») devraient être mis en oeuvre par des bureaux de communication distincts, de manière à garantir la crédibilité du gouvernement.

De même que le dicton latin "navigare necesse est" a signifié pendant des siècles qu'il n'y avait pas de croissance sans navigation, le slogan de cette fin de 20ème siècle pourrait être "communication necesse est", ou, de manière plus abrupte, "vous n'arriverez nulle part sans communication".

Pour les gouvernements d'Europe centrale et orientale, la communication n'est pas seulement une obligation, au titre de la participation démocratique, de tenir les citoyens informés, mais elle est une clé du succès dans le contexte de la tâche compliquée et ininterrompue de la transition vers une démocratie pluraliste et une économie de marché.

Tous les gouvernements de Lisbonne à Tallinn prennent actuellement des mesures pour se conformer aux critères de Maastricht ou, tout du moins, pour s'en rapprocher. Pour certains Etats cela pourra signifier rendre les Etats-providence plus compétitifs de manière qu'ils puissent se conformer aux exigences de l'Union monétaire européenne. Pour d'autres, y compris la majorité des pays d'Europe centrale et orientale, cela signifiera des changements profonds de manière à se plier aux exigences de l'intégration à l'UE.

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale se sont fixés des objectifs ambitieux pour devenir, dans un délai relativement court,



Illustration: Gábor Szentiványi

membres des structures européennes et euro-atlantiques. Des programmes de communication bien conçus, coordonnés et menés au bon moment, sont vitales, non seulement pour mener à bien ces tâches immenses, mais pour bâtir la confiance des électeurs rapides à changer de camp, éviter ou gérer les crises inévitables, semble-t-il, et faciliter la coordination entre les différents groupes d'intérêt.

Ces dernières fonctions de la communication sont plus souvent comprises par les responsables du gouvernement puisqu'elles détiennent la clé de leur objectif principal : la réélection. Dans ces conditions, et compte-tenu de tout ce qui précède, les communications gouvernementales devraient jouer un rôle dans :

- la surveillance de l'opinion et des intérêts pendant la période de préparation des textes législatifs et celle des décisions du gouvernement;
- la mise en oeuvre des décisions en leur garantissant le soutien et la compréhension du public, par l'explication des motifs et des avantages d'une décision;
- la prévention des crises et la recherche de solutions à des situations inattendues et
- la présentation de l'image du gouvernement dans son ensemble et de ses différents membres en particulier.

La résistance à la centralisation

Le contexte de la transition et la complexité de nombre des projets gouvernementaux pourrait inviter à mener de manière étroitement contrôlée les activités de communication. Mais il faut se rappeler qu'en Europe centrale et orientale, une "politique d'information centralisée" est un domaine sensible. Avant les changements survenus en 1989-1990, les bureaux d'information du gouvernement fonctionnaient comme des "autorités délivrant les permis", diffusant la propagande et exerçant, le cas échéant, leur censure.

Les media depuis peu libres et indépendants dans cette partie de l'Europe demeurent particulièrement prudents lorsqu'ils doivent "avaler" des informations conditionnées par une autorité centrale. La tendance générale qui conduit à la décentralisation du gouvernement et des prises de décision s'oppose également à la centralisation des services d'information.

L'expérience que nous avons acquise en Hongrie démontre cependant qu'il est possible de bâtir et de mettre en oeuvre des programmes stratégiques de communication si les parties concernées estiment qu'elles peuvent en tirer un avantage, que la coordination est volontaire, que la mise en oeuvre est décentralisée dans son ensemble, et que les agences du gouvernement travaillent en collaboration étroite avec des entreprises du secteur privé soucieuses d'efficacité et tournées vers les résultats.

l'intégration européenne

L'unique contribution centralisée qui est toujours bienvenue est celle du financement. Les domaines qui sont ouverts, en Hongrie, à ce type d'efforts coordonnés et centralisés sont la stratégie interne de communication dans le contexte de l'intégration européenne (financée en partie par Phare), la stratégie de communication pour la promotion de l'adhésion à l'OTAN, les questions qui se rapportent à l'image du pays à l'étranger, ou un grand programme national de transformation du système de protection sociale.

Il convient de partager

Pour qu'un programme de communication gouvernemental fonctionne bien, il faut que les personnels nommés sur des critères politiques et les hauts fonctionnaires soient les uns et les autres convaincus des avantages. Ils doivent être convaincus que, dans une société démocratique, à la pratique de la rétention d'informations doit succéder celle du partage de l'information. Cela non seulement parce que c'est "plus agréable" pour les journalistes et pour le public, mais parce que des informations retenues finissent toujours par filtrer et que les longues explications qu'elles requièrent alors coûtent toujours plus (en temps, en personnel, en perte de crédibilité du message recherché, etc.) que de prendre l'initiative et de déterminer l'ordre-du-jour.

Les media, qu'ils soient publics ou privés, jouent un rôle considérable comme relais d'information parce qu'ils sont accessibles, efficaces et bon marché, même s'ils font subir une certaine distorsion aux messages. Pour être en mesure d'utiliser les media, il faut conditionner les messages pour en faire des nouvelles et il faut réagir rapidement aux événements. Si les services de l'Etat ne peuvent pas prétendre suivre le pas des media électroniques, le retard pris dans la réponse donnée à des questions peut faire perdre des occasions importantes.

Il convient que les décisions stratégiques et que les initiatives-clé du gouvernement soient expliquées de manière approfondie aux principaux publicistes, aux collaborateurs des journaux nationaux et aux autres formateurs de l'opinion publique. Ces interlocuteurs aiment être impliqués, disposer d'informations réservées et échanger des idées -- parfois personnelles -- plus que de se contenter

d'informations directes du gouvernement. Au Ministère hongrois des affaires étrangères, nous constatons que le partage de l'information, et l'explication des choix avant -- et les motifs après -- une prise de décision de politique étrangère, entraîne un mouvement de soutien et de compréhension, quelle que soit l'orientation politique des média concernés.

Sur des sujets plus complexes et à plus longs terme, tels que les candidatures à l'UE ou à l'OTAN, il convient d'impliquer toute une gamme d'organisations non-gouvernementales, d'organismes de recherche, de cellules de réflexion et d'experts. Ils peuvent servir d'intermédiaires entre le gouvernement et la société, et peuvent démontrer de manière crédible l'adhésion de partis-tiers.

La nécessité de former du personnel

Dans la mesure où tous les éléments d'un programme coordonné de communication gouvernementale serait mis en place, reste la question évidente: qui la mènera ?

Ma propre expérience en Europe centrale et orientale démontre que la plupart des agences de l'Etat manquent de personnel ayant reçu une formation professionnelle à la communication. Ils pourvoient les postes soit avec des fonctionnaires "généralistes" qui sont parfois trop réservés pour ce type de travail, ou par des reporters qui n'ont en général pas la confiance des administrations avec lesquelles ils sont appelés à travailler.

Tant que nous n'aurons pas un système de communication gouvernementale de qualité professionnelle et doté de personnel correctement formé, comme c'est le cas, par exemple en Grande Bretagne, je suggère de combiner les compétences des personnels internes de l'administration avec celles de différentes entreprises de communication du secteur privé, et celles d'institutions de recherche. ♦

Monsieur l'Ambassadeur Gábor Szentiványi est le Porte-parole et le Directeur-général du département de la Presse et de l'Information internationale au Ministère hongrois des affaires étrangères. Il peut être contacté à Budapest au tél.: (36.1) 202.49.79; fax.: (36.1) 202.50.98. Voir également les articles aux pages 1, 3, 7, et 8, de même que le Document SIGMA: No.9. Pour une communication efficace entre les services publics et les média, 1996.

► suite de la p.1

A titre d'exemple, si le but est d'obtenir des informations, il pourra être opportun de consulter les groupes d'intérêt séparément. Si l'objectif est au contraire de résoudre un conflit sur les alternatives politiques, il sera expédient de les rencontrer ensemble de manière à développer leur compréhension réciproque et d'accroître les chances d'un compromis.

Les recherches conduites à l'extérieur

Il convient également de prendre en considération le recours que les gouvernements peuvent avoir aux institutions extérieures telles que les organisations non-gouvernementales, les universités, les instituts de recherche et les cellules de réflexion. En bien des cas, ces organismes peuvent apporter une contribution précieuse à l'élaboration des politiques, en effectuant des analyses scientifiques et en élaborant des options politiques. Les groupes d'intérêt et le grand public voient dans ces organismes des interlocuteurs politiquement neutres et intellectuellement respectables. Au demeurant, ils peuvent aussi jouer un rôle précieux et relativement bon marché pour la légitimation de choix politiques.

Plusieurs articles de ce numéro de *TGP* abordent le sujet de l'enrichissement des contributions au processus de l'élaboration des politiques sous des perspectives différentes, ils s'attachent tous à formuler une réflexion sur la manière de trouver un juste équilibre entre l'écoute, l'analyse et la décision.

Un autre apport important à l'élaboration politique et la prise de décisions est l'évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et règlements (EPILR). L'EPILR apporte des informations concrètes qui pourraient avoir une importance particulière pour les pays de l'Europe centrale et orientale en vue de l'intégration européenne et la nécessité de la gestion économique. De nouvelles publications SIGMA portent sur l'EPILR et sur la rédaction des lois (voir p.13). ♦

Michal Ben-Gera est conseiller SIGMA sur la gestion de la prise de décisions. Elle peut être contactée à Paris au tél.: (33.1) 45.24.13.98; fax.: (33.1) 45.24.13.00; e-mail: sigma.contact@oecd.org. Voir également les articles aux pages 3, 7, 8, et 10.

L'administration publique dans la presse

L'Estonie supprime un poste de Ministre

Le Gouvernement a décidé par vote de supprimer le poste de Ministre des affaires européennes. Le Premier Ministre Mart Siiman a pris personnellement la responsabilité des questions touchant l'intégration européenne. Source: RFE/RL.

Changement dans le Gouvernement à Varsovie

A la requête de Monsieur Marek Pol, Plénipotentiaire du Gouvernement pour la réforme de l'administration économique de l'Etat, le Conseil des Ministres a aboli le poste de plénipotentiaire. A l'avenir, la responsabilité de la réforme incombera à la Chancellerie du Premier Ministre. Sources: *Polytika*, sources gouvernementales polonaises.

Qualification des fonctionnaires polonais

Le Premier ministre a nommé la Commission de qualification des fonctionnaires. Cette commission est composée de 35 membres. Elle comprend des fonctionnaires, des juristes, des économistes, des spécialistes de l'organisation, de la gestion et des sciences politiques. Elle sera subdivisée en sept groupes de cinq membres qui seront chargés des examens, alors que la décision finale sur la titularisation sera prise par la commission plénière. Sources: *Rzeczpospolita*, *Polityka*.

Nomination de l'ombudsman en Roumanie

Le Parlement roumain a élu, le 20 mai, aux fonctions d'ombudsman le juge à la Cour suprême Paul Mitroi, qui sera le premier à exercer ces fonctions. Monsieur Mitroi, qui est âgé de 60 ans, est juge depuis la révolution de 1989 et a exercé en

1996 les fonctions de directeur du comité des élections, responsable du contrôle des élections au Parlement. L'ombudsman est élu pour quatre ans pour défendre les droits des individus, s'opposer aux abus de pouvoir et aux violations de la loi et dénoncer les cas de mauvaise gestion administrative. Il peut intervenir auprès des autorités locales s'il estime que les droits des individus ont été bafoués, et peut également demander de amendements à la loi. Source: Revue de la presse roumaine.

Restructuration d'un Ministère à Bucarest

Le gouvernement de la Roumanie réorganisera son Ministère de la défense pour le rendre conforme aux normes de l'OTAN. Se démarquant nettement des procédures en usage jusqu'à présent, il ne considérera plus la structure de ce ministère comme un secret d'Etat. Le ministère disposera d'une Direction de l'intégration européenne et atlantique, subordonnée à son Département politique et de la défense. Les Directions des ressources humaines, de l'information et des relations publiques, de même que le corps médical, seront directement subordonnés au Ministre de la défense. Les autres structures du ministère qui concernent l'armée seront également placés directement sous l'autorité du ministre. Source: Revue de la presse roumaine.

Les Ministres de l'OCDE : accord de la réforme de la réglementation

Les Ministres des pays Membres de l'OCDE, au nombre desquels la Hongrie, la Pologne, et République tchèque, ont participé à la réunion annuelle de l'OCDE au niveau ministériel les 26 et 27 mai 1997. Le communiqué final comportait un paragraphe sur la réforme réglementaire (un sujet traité par *TGP*, Vol. III, No. 1). Ce sujet concerne tout particulièrement les pays de l'Europe centrale et orientale dans le contexte de l'intégration européenne:

«Les Ministres conviennent que la lutte contre les rigidités structurelles de leurs économies suppose aussi une réforme réglementaire d'ensemble, notamment une réglementation de meilleure qualité et une déréglementation lorsque la réglementation existante est excessive. La réforme de la réglementation a pour but d'accroître l'efficacité économique et la capacité des économies de s'adapter au changement et de devenir plus productives. En améliorant la concurrence, elle peut favoriser la création d'entreprises et d'emplois, accélérer la diffusion de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de gestion, élargir les possibilités de commerce et d'investissement et réduire les risques de frictions commerciales. Grâce à la réforme, les gouvernements disposent aussi d'instruments plus efficaces pour atteindre d'importants objectifs sociaux et environnementaux. Les Ministres prennent note des travaux de l'OCDE qui montrent que dans certains pays une réforme d'ensemble pourrait se traduire par une augmentation sensible du PIB réel.»

“Vous pourrez aller partout où vous aurez décidé de le faire si vous avez l'air sérieux et que vous arborez un porte-documents.”

Tiré de “Dilbert's Laws of Work”, <http://www.cynical.net/hypermail/bryans-list/1363.html>.

Comités et gouvernance

Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process, par Robin H. Pedler et Guenther F. Schaefer

Comme le rappelle l'avant-propos de la publication, les comités constituent un aspect courant des gouvernements modernes et ils sont souvent constitués pour résoudre des problèmes, mais également parfois pour les enterrer. Ils sont constitués de manière à fournir un conseil sur des difficultés techniques complexes, que le gouvernement ne peut pas trouver dans son sein, ou qu'il ne peut y trouver que dispersé dans différents départements ou organisations.

Tout au cours du développement de l'Union européenne, les comités ont constitué un trait caractéristique d'un système de gouvernance en constante évolution. Nombre d'institutions

communautaires ont eu recours aux comités dans le même but. Le Conseil, la Commission et, naturellement le Parlement, où les commissions spécialisées ont existé depuis longtemps, ont eu recours à des comités pour résoudre des problèmes particuliers, recevoir un avis, réunir des compétences et préparer des décisions (politiques).

A l'initiative du European Centre for Public Affairs, Templeton College (Oxford), et de l'Institut Européen d'Administration Publique (EIPA), trois équipes de recherche, de l'Université de Brême, de l'Université de Rotterdam, et de EIPA, ont organisé un séminaire dont l'objectif était de débattre de "l'état de la question" en matière de comitologie. Les trois approches prises sur le sujet étaient : 1) comportementale (ignorant les typologies légalistes et institutionnelles); 2) interdisciplinaires (analysant un ensemble de comités dans le domaine des industries

alimentaires et de la standardisation technique, d'un point de vue légal et des sciences politiques); et 3) "institutionnelle-fonctionnelle" (élaboration d'une typologie des comités sur la base de la fonction jouée par ces comités dans le processus politique de la Communauté).

EIPA a réuni en un volume les contributions faites à l'occasion de ce séminaire. La première partie de la publication présente trois structures conceptuelles, alors que la seconde propose un débat sur les premiers résultats empiriques, l'historique et l'évolution de la comitologie et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans ce domaine. ♦

Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process, 200 pages, ISBN 90-6779-104-0. Pour commander: EIPA, O.L. Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht, Pays Bas.

EN ENCADRÉ :



UN RÉSUMÉ DES ARTICLES ET PUBLICATIONS RÉCENTS

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

Publications SIGMA

Documents SIGMA : No. 12. *Profils par pays des systèmes de formation pour le service public*, 1997, 259 pages. (Egalement en anglais.)

Documents SIGMA : No. 13. *Evaluation prévisionnelle de l'impact des lois et des règlements*, 1997, 100 pages. (Egalement en anglais.)

Checklist on Law Drafting Procedures and Techniques, 1997, 26 pages. Version française à paraître.

Statut de la fonction publique : liste de critères des références sur la législation subordonnée (et autres instruments réglementaires), 1997, 20 pages. (Egalement en anglais.)

A commander auprès de : SIGMA, 2, rue André-Picard, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél. (33.1) 45.24.13.16; fax: (33.1) 45.24.13.00; e-mail: sigma.contact@ceod.org

Publications NISPAce

JABES, Jak. *Developing Organizations and Changing Attitudes. Public Administration in Central and Eastern Europe*, 1997, 325 pages.

REINERMAN, Heinrich and Mirko VINTAR. *Information and Communication Technology as a Driving Force of Change in Public Administration*, 1997.

A commander auprès de : NISPAce, Hanulova 5/B, 840 02 Bratislava, République Slovaquie. tél/fax: (421.7) 785.357; e-mail: nipa@nisa.sk

AUTRES PUBLICATIONS

COOMBES, David et Tony VERHEIJEN. *Public Management Reform: Comparative Experiences from East and West* (basé sur la recherche effectuée avec des fonds du projet Phare/ACE de la Commission européenne), 1997, 407 pages.

GOLDSMITH, Arthur A. "Private-Sector Experience with Strategic Management: Cautionary Tales for Public Administration," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, No. 1, mars 1997, pp. 25-40.

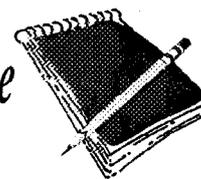
PASTUSIAK, Longin. "Sub-Regional Co-operation Among Central European Countries and Their Struggle Towards Membership of Transatlantic Structures," *North Atlantic Assembly Political Committee 1996 Reports*, novembre 1996.

A commander auprès de : NAA, International Secretariat, place du Petit Sablon 3, 1000 Bruxelles, Belgique. Fax: (32.2) 514.18.47.

ROOT, Hilton R. *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Oxford University Press, 1996, 246 pages.

Un journal de Slovénie : une large couverture à l'administration publique

par Alenka Burja



La presse slovène a, pendant les premiers mois de cette année, souvent ouvert ses pages à l'administration publique. Ses reporters se sont efforcés de repérer et de comparer les changements survenus dans l'administration publique depuis l'indépendance du pays, et de rendre compte des nouveaux textes de lois.

Un des journaux slovènes à plus fort tirage, *Delo* (Le Travail), a prétendu qu'au lendemain de chaque élection, le nombre des fonctionnaires augmentait dans l'administration publique. Certaines voix se font entendre pour défendre cet état de fait en faisant valoir qu'un Etat moderne exige plus de personnel spécialisé, alors que d'autres s'y opposent en remarquant que la modernisation devrait tout d'abord aller de pair avec l'efficacité de l'administration. Mais que peut-on déduire des faits?

La création d'une académie

Au début de cette année, on dénombrait 28 000 employés de l'administration publique, soit trois fois plus qu'en 1991. Le nombre est encore plus élevé -- 43 000 -- si l'on tient compte des employés de l'administration locale, les organismes financiers, les agences, les associations et les organisations politiques. L'augmentation la plus importante a eu lieu après l'introduction de la réforme de l'administration publique et l'adoption de la nouvelle loi sur l'administration locale en 1995. Ces chiffres doivent être lus dans le contexte d'une population estimée à 2 millions.

En décembre dernier, une table ronde de la Faculté d'administration slovène a lancé un appel en faveur de l'amélioration de la qualité des produits des services publics et de ceux de l'administration centrale et locale, mais également en faveur de l'abaissement des coûts des administrations publiques. On a accordé de l'importance à cette initiative puisque le nouveau gouvernement -- formé après les élections de novembre 1996 -- a décidé de nombreux changements, dont la fusion de ministères, la changement des

attributions ou la suppression d'autres ministères, la création de nouveaux services et bureaux de l'Etat, etc.

Les lecteurs de *Delo* ont appris, par un certain nombre d'articles, la création d'une nouvelle Académie de l'administration publique, dépendant du Ministère de l'intérieur. Cette Académie dispensera une formation de base pour les fonctionnaires, les 2 000 fonctionnaires du sommet de la hiérarchie, et des activités de recherche et développement sur de nouvelles méthodes et techniques de travail. Les travaux de l'Académie fait suite au programme MASTER, à présent achevé. Ce programme de coopération entre la Suisse et la Slovénie avait pour objectif de former des fonctionnaires de l'administration publique slovène préalablement sélectionnés. A la fin de l'année 1996, plus de 30 fonctionnaires avaient terminé la formation proposée par ce programme.

Un projet de recherche mené dans le contexte de ce programme MASTER, et qui avait fait l'objet de reportages de presse, portait sur la formation des fonctionnaires appelés à travailler avec l'Union européenne. Les auteurs de cette étude avaient constaté que le besoin de formation des fonctionnaires pour la préparation des stratégies de pré-accession est ordinairement reconnue, mais dans la pratique, chaque ministère travaille seul et avec un personnel en nombre insuffisant. La coopération entre les organismes de l'Etat est insuffisante.

Le journaliste qui rendait compte de l'étude avait relevé quatre aspects d'une administration moderne soient : la responsabilité personnelle des employés; la gestion d'informations complexes; la coopération et la coordination dans l'ensemble de l'administration; et une stricte distinction entre les fonctions politiques et administratives.

Au cours de ces dernières années, la presse a couvert abondamment les débats sur l'incompatibilité entre les fonctions de service public et les activités lucratives. Bien qu'une loi de 1991 ait traité de cette question au niveau

national (en même temps que d'autres lois adoptées dans le contexte de l'accession de la Slovénie à l'indépendance), les collectivités locales ont soulevé la question dans le courant du printemps. La presse a fait savoir que la Cour constitutionnelle devait adopter un jugement important sur cette question délicate.

Le rapport de l'Ombudsman

La mise en place d'une nouvelle démocratie fait naître une série de questions relatives aux relations de l'Etat avec les citoyens. La presse a rapporté avec sévérité que le Bureau des Droits civiques a reçu trois fois plus de plaintes (830 au total) au cours du premier trimestre de l'année 1997 que pendant la même période de l'année précédente.

D'après *Delo*, l'Ombudsman a déclaré que la protection des droits des citoyens est menacée par l'incapacité des organismes administratifs à respecter ses délais légaux et ses délais de prises de décision, mais également par la protection juridique insuffisante dont bénéficient les membres les moins privilégiés de la société. Mais en même temps, l'Ombudsman a fait savoir qu'il n'existait absolument aucune violation généralisée des droits de l'homme dans le pays.

Delo, de même que les autres quotidiens les plus importants ont régulièrement publié des articles sur les préparatifs faits par le gouvernement slovène et l'administration publique pour l'accession à l'Union européenne et pour l'alignement sur l'OTAN. Bien que les chances de la Slovénie soient perçues comme bonnes, des articles ont critiqué la lenteur avec laquelle les stratégies de pré-accession ont été préparées, et le temps qu'a pris le Parlement pour approuver l'Accord d'association avec l'UE. ♦

Alenka Burja est journaliste indépendante à Ljubljana. Delo et la revue Svobodna misel publient régulièrement ses contributions. Elle peut être contactée au tél.: (386.61) 168.17.21; e-mail: alenka.burja@guest.arnes.si.

La collaboration des bailleurs de fonds en matière de décentralisation fiscale

par Michael Engelschalk



Photo prise à titre courtois

Michael Engelschalk

La décentralisation du secteur public et le développement d'une capacité d'administration décentralisée apparaît comme un des éléments importants de la transition d'une économie à planification centralisée à une économie de marché. Mais pour convergentes que soient les pressions politiques et économiques qui incitent à une décentralisation, la réalité est encore loin de celle que le législateur a souhaitée dans presque tous les gouvernements d'Europe centrale et orientale, c'est-à-dire la mise en place d'une administration locale décentralisée.

Une des raisons dirimantes qui expliquent le fossé qui subsiste entre l'objectif affiché de mettre en place une administration décentralisée et le système qui survit dans les pays d'Europe centrale et orientale peut être trouvée dans le fait que ces administrations locales, parfois de création récente, n'ont pas les moyens d'être véritablement autonomes. Cette situation est aggravée par l'absence parallèle de connaissances au gouvernement central des implications de la répartition des responsabilités entre le centre et les unités décentralisées.

Une telle nécessité de développer des compétences peut être tenue pour la toile de fond de l'Initiative pour la décentralisation fiscale (IDF). L'IDF est un effort mené en collaboration par l'OCDE, la Banque mondiale et le Conseil de l'Europe, en association avec des pays bailleurs de fonds, pour fournir aux institutions (qu'elles soient gouvernementales ou non-gouvernementales) d'Europe centrale et orientale les ressources techniques et financières qui leur permettent

d'analyser les problèmes, élaborer des solutions et mettre en oeuvre des idées destinées à améliorer les politiques intergouvernementales et consolider les moyens de gestion financière des administrations locales. Cette initiative veut également apporter son soutien à la création d'un "nouveau" secteur public qui soutienne les objectifs de la décentralisation économique, y compris la privatisation, plutôt que de les contrer.

Dans ce contexte, l'Initiative de décentralisation fiscale s'est fixé trois objectifs:

- Créer des compétences locales au travers d'ateliers ou de séminaires à financement direct, de recherches commandées à des experts, et du "jumelage" des experts des pays bénéficiaires avec ceux des bailleurs de fonds/partenaires de l'IDF.
- Promouvoir des expériences conjointes, au travers d'activités régionales.
- Repérer et assurer la promotion de bonnes pratiques en tirant avantage de la possibilité offerte d'examiner les meilleurs pratiques fiscales intergouvernementales des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux.

Un programme régi par la demande

La caractéristique première de l'IDF est qu'elle apporte son appui à des activités choisies et mises en oeuvre par les institutions et les experts d'Europe centrale et orientale. Le programme est offert à un pays uniquement sur invitation formelle d'un organisme national représentatif. En 1996, première année pleine des activités de l'IDF, il existait cinq clients: l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la République tchèque. En 1997 la liste des pays clients s'enrichira de la Bosnie-Herzégovine, de la Slovaquie, de la Slovénie et, peut-être, de l'Albanie.

Le rôle de l'IDF est à la fois celui d'un centre d'élaboration et de diffusion de connaissances et celui d'un organisme de coordination des bailleurs de fonds grâce auquel les institutions partenaires établissent un fonds fiduciaire (complété par des financements parallèles et de jumelage) permettant la distribution de petites subventions en réponse à des requêtes provenant de personnes des pays bénéficiaires et pour des activités spécifiques. Ces subventions peuvent consister en des sommes allant de 5 000 \$US pour des études de recherches à 20 000 \$US pour un séminaire

national ou régional. La décision de financer une activité est prise conjointement par les partenaires bailleurs de fonds qui sont, à l'heure actuelle l'Allemagne, le Canada, le Danemark et les Etats-Unis. Tous les projets de l'IDF exigent une mise de fonds simultanée de la part du bénéficiaire. La part du pays bénéficiaire est d'ordinaire de l'ordre de dix ou quinze pour cent de l'ensemble des coûts impliqués par le projet.

Les propositions faites par les clients pour un financement IDF proviennent de personnes collaborant avec les collectivités locales, des institutions contribuant à la formation et l'analyse des politiques des collectivités locales, des associations régionales et nationales de collectivités locales, des organisations non-gouvernementales travaillant dans le domaine du soutien aux collectivités, et aux administrations centrales -- ministères ou agences -- intervenant dans le développement et le contrôle des arrangements intergouvernementaux.

Etendue des activités

Au cours de l'année 1996, l'IDF a organisé un forum national sur la décentralisation fiscale dans chacun des cinq premiers pays bénéficiaires. Ce forum a réuni des experts des différentes organisations et institutions impliquées dans la réforme des finances locales du pays et a permis d'évoquer des questions prioritaires de même que les difficultés que soulevait le processus de réforme.

Plusieurs ateliers de travail régionaux ont été également tenus pour l'échange d'expériences dans des domaines tels que la fiscalité des biens immobiliers ou les transferts fiscaux intergouvernementaux. Des projets propres à des pays ont été financés par l'IDF en Lettonie, pour la publication de données sur les budgets des administrations locales, en Lituanie pour un atelier de travail sur l'efficacité des moyens énergétiques des municipalités, et en République tchèque pour un forum sur le développement des communautés. ♦

Michael Engelschalk est fiscaliste à l'OCDE, à la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises. Il peut être contacté à Paris au tél.: (33.1) 45.24.96.60; fax.: (33.1)45.24.18.84; e-mail michael.engelschalk@oecd.org.

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

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

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

SIGMA vise à :

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

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

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

AGENDA



Les prochains événements

21-25 juillet, Steyning, West Sussex, Angleterre. "Diplomacy: Profession in Peril?" Contacter: Jackie Nicholls, Wilton Park/Wiston House. Tél.: (44.1.903) 81.50.20; fax.: (44.1.903)81.59.31. En anglais.

26-30 juillet, Philadelphie, PA, USA. "American Society for Public Administration's 58th National Conference." Contacter: ASPA, 1120 G St., NW, Washington, DC 20005, USA. Tél.: (1.202) 393.78.78. En anglais.

17-21 août, Séoul, Corée. International Political Science Association XVII World Congress. Contacter: Dr. I.W. Zartman, SAIA, Johns Hopkins University, 1740 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA. Tél.: (1.202) 636.56.00; fax.: (1.202) 663.56.83. En anglais, français, et coréen.

25-28 août, Kyoto, Japon. Sessions sur "Public Finance and Investment in Transition Economies" at the 53rd International Institute of Public Finance Congress. Contacter: Président de la Session, Professor Bruno S. Sergi, Strada Statale 106 - km 27, 89060 Saline Joniche, Reggio Calabria, Italie. Tél.: (39.965) 48.798. En anglais et en japonais.

28-31 août, Washington, DC, USA. "1997 APSA Meeting." Contacter: American Political Science Association, 1527 New Hampshire Ave., NW, Washington, DC 20036, USA. Tél.: (1.202) 483.25.12; fax.: (1.202) 483.26.57; e-mail: apsa@apsa.com. En anglais.

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