

Bulletin bimestriel destiné aux praticiens de l'administration publique  
des pays d'Europe centrale et orientale

## SOMMAIRE

ASSURER LES  
RÉSULTATS DES  
PROGRAMMES

☛ page 4

UNE BIBLIOGRAPHIE  
SUR LES  
RÉGLEMENTATIONS

☛ page 5

UN DÉFENSEUR  
DES CITOYENS À  
BUDAPEST

☛ page 8

ÉVOLUTION DANS LES  
RÉMUNÉRATIONS DU  
SECTEUR PUBLIC

☛ page 13

L'AIDE AU  
RAPPROCHEMENT

☛ page 15

Volume II

Numéro 1

1996



initiative conjointe de  
l'OCDE/CCET et de la CE/PHARE  
financée principalement  
par CE/PHARE

## L'établissement de la fonction publique en Lettonie

par Indulis Tupesis

**E**n 1993, le premier Parlement démocratiquement élu de Lettonie sous l'empire de la constitution de 1922 à nouveau instaurée a voté la confiance au gouvernement avec un important programme de réforme administrative. Le gouvernement s'est rapidement attelé à la création d'un Ministère de la Réforme de l'État ayant mandat pour restructurer les institutions centrales.

Une stratégie a pris corps autour d'un Concept de la Réforme Administrative (CRA) comme document de planification adopté par le Cabinet. Le CRA s'est efforcé d'utiliser la réforme du service public afin d'opérer des modifications de structure pour une société et un gouvernement en transition entre une république soviétique et un état indépendant.

Un élément majeur du CRA consistait en l'établissement d'un service public par l'adoption d'une législation et la création d'institutions pour sa mise en œuvre. Le CRA a également élaboré un échéancier d'environ trois ans. Le travail a commencé à la fin de 1993 quand le Ministre de la Réforme de l'État a chargé un groupe d'étude composé de huit personnes de la planification de la mise en œuvre. Les objectifs les plus importants étaient d'assurer l'adoption d'une législation, de prévoir les fonds émanant du budget national et de s'assurer le soutien des responsables politiques et du public.

### L'adoption d'une législation

Une caractéristique majeure de la loi sur la fonction publique, adoptée en avril 1994, était de créer un système personnel qui ne reposait point sur un code général du travail, mais qui intégrait des principes tels que l'admission sur examen, un recrutement par concours, des principes éthiques, une loyauté au gouvernement constitutionnel et le devoir d'améliorer les compétences par l'éducation et la formation.

Grâce à un contexte favorable et un soutien politique fort, la loi de finances pour 1994, qui a prévu des salaires plus importants pour les fonctionnaires, a été adoptée plusieurs mois avant la loi sur la fonction publique. D'éventuels candidats ont eu ainsi des raisons valables pour croire que leur avenir entraînerait des salaires plus élevés, une plus grande sécurité de l'emploi et un développement des possibilités de formation.

Le Ministère de la Réforme de l'État a élaboré des listes spécifiques d'emplois dans la fonction publique qui ont été acceptées conformément à la réglementation du Cabinet. Ces listes indiquaient les fonctions gouvernementales du ressort



de la Loi sur la fonction publique. Les personnes détenant ces emplois ont été averties de ce qu'elles seraient soumises à un statut d'habilitation à leur statut de fonctionnaire si elles voulaient conserver leur emploi.

### Promouvoir la réforme de la fonction publique

Dans les termes les plus larges, l'agenda politique du gouvernement s'attachait à passer de l'Est à l'Ouest, de renforcer la démocratie et le marché, de rejoindre l'Europe et le reste du monde et de résorber les restes de 50 ans d'occupation soviétique. Ainsi, les avocats de la réforme ont dû constamment rappeler aux citoyens qu'une fonction publique était normale et naturelle — tout d'abord, parce que la Lettonie en avait eu une avant 1940 et en deuxième lieu parce que tout autre « pays normal civilisé » en avait une.

En outre, comme un service public professionnel recruté et promu sur la base du mérite n'était plus la *nomenklatura* du Parti, il a été perçu comme un instrument pour détacher un pays nouvellement indépendant de son passé. L'on a fait cas de la piètre estime du public pour les fonctionnaires gouvernementaux au cours du débat et l'on a donné l'espoir aux citoyens que des personnes plus efficaces, plus honnêtes et plus compétentes assureraient les services du gouvernement à l'avenir.

La structure de la fonction publique comprend des fonctionnaires des ministères et du gouvernement central, des douanes et de l'administration fiscale, des employés des Eaux et Forêts et des Domaines et des fonctionnaires détachés des Ministères des Affaires sociales et de l'Agriculture. Dans son ensemble, le personnel s'élève à environ 14.000 postes de fonctionnaires publics définis non seulement en raison de leur place dans l'organisation mais par le caractère de leur fonction. Par exemple, les employés des services techniques et de maintenance d'un ministère ne sont pas considérés comme des fonctionnaires.

### L'administration de la fonction publique

La Loi sur la fonction publique a donné mandat à un organisme de mise en œuvre dont les règlements et le

suite page 10

# TRIBUNE DE LA GESTION PUBLIQUE

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

Les idées exprimées dans la *Tribune de la gestion publique* ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

Les propositions de textes sont les bienvenues. Les idées d'articles, les contributions humoristiques et les lettres à la rédaction doivent être envoyés à l'adresse ci-dessous. Le rédacteur se réserve le droit de publier les textes proposés selon leur clarté, le style, la grammaire et l'espace disponible en recourant *entre autres* au *Manuel de style de l'OCDE* et au *Livre vert de l'OCDE*.

Conditions d'abonnement, voir page 16.

Chef du Service de la gestion publique de l'OCDE : Derry Ormond

Chef du Programme SIGMA : Bob Bonwitt

Rédacteur de la *Tribune de la gestion publique* :  
Bart W. Édes

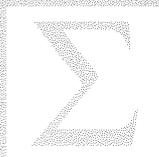
Assistante principale : Laurie Chamberlain

Assistante : Françoise Locci

Conception : Desk, St Berthevin, France

Imprimeur : E.R.M. Graphic, Ivry, France

Illustrations : László Quitt



*Tribune de la gestion publique*

SIGMA-OCDE - Service de l'information

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cedex 16 - France

tel. (33.1) 45.24.79.00 ; 45.24.13.06

fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail : bart.edes@oecd.org

Numéro ISSN : 1024-7424

Droit de reproduction : OCDE, 1996

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles du bulletin doivent être adressées à : M. le Chef du Service des Publications, OCDE, 2, Rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

La *Tribune de la gestion publique* est imprimée sur papier recyclable.



Photo de Bart W. Édes

Jozef Kalman, Vice-Premier Ministre de Slovaquie (troisième à partir de la droite), Frantisek Lipka, ambassadeur de Slovaquie en France (deuxième à partir de la droite) et Salvatore Zecchini, Secrétaire Général Adjoint de l'OCDE (troisième à partir de la gauche) posent avant de déjeuner avec des responsables de la Représentation gouvernementale slovaque à Paris, le 16 janvier 1996. Le Vice-Premier Ministre dirigeait la délégation de Bratislava au cours d'une visite d'étude avec les autorités françaises et le personnel du Secrétariat SIGMA afin de recueillir des exemples de coordination au sein du gouvernement central pour les questions d'administration générale et de gestion de l'intégration européenne.

## "Citations, En bref"

« L'on nous appelle une démocratie parce que le gouvernement est dans les mains du plus grand nombre et non au pouvoir de quelques-uns. »

*Thucydides, Histoire de la guerre du Péloponnèse (env. 400 av. J.-C.).*

## TABLES DES MATIÈRES

	Page
L'application de la loi sur la fonction publique en Lettonie .....	1
PRENDRE LES RÊNES EN MAIN : La préparation des fonctionnaires de l'État finlandais à l'intégration européenne .....	3
LA GESTION DES DENIERS PUBLICS : Les programmes gouvernementaux doivent atteindre leurs objectifs.....	4
Lectures sur la gestion et la réforme de la réglementation .....	5
Amélioration par Phare de la gestion et des procédures .....	6
LA GESTION PUBLIQUE DANS LES PAYS DE L'OCDE : Une perspective internationale de la réforme de l'administration publique.....	7
DANS LE POINT DE MIRE DE LA TRIBUNE : Un commissaire hongrois développe l'accès à l'information sur le gouvernement.....	8
Un allié du citoyen dans ses litiges avec l'administration .....	9
AUX AVANT-POSTES DE LA RÉFORME : Réforme par le haut de la fonction publique en Lettonie .....	10
Changements dans les administrations d'Europe centrale et orientale .....	12
DERNIÈRE HEURE : Les rémunérations dans la fonction publique dans les pays de l'OCDE.....	13
EN ENCADRÉ : UN RÉSUMÉ DES PUBLICATIONS ET ARTICLES RÉCENTS .....	13
LE CALENDRIER DES PROGRAMMES À VENIR .....	14
LE COIN DES DONNEURS :	
Un nouveau soutien pour l'application de la législation sur le marché unique .....	15

## L'exemple finlandais Préparer l'administration publique à l'intégration européenne

La Finlande a consacré beaucoup de temps et de ressources à une formation du personnel avant de rejoindre l'Union européenne (UE) en Janvier 1995. L'administration publique avait certains avantages que d'autres pays cherchant à suivre son chemin peuvent ne point avoir à commencer par des normes professionnelles et une organisation du service publique bien établies et une grande connaissance des institutions politiques ouest européennes.

Cependant, les gouvernements des pays en transition désireux de rejoindre les institutions inter-gouvernementales sont susceptibles de trouver des aspects dans l'exemple finlandais pouvant être appliqués à leurs propres situations. C'est pour cette raison que TGP publie ci-après un article d'Anneli Temmes, spécialiste des pratiques de formation dans le service public finlandais.



Photo prêtée à titre courtois

par Anneli Temmes

La Finlande a consacré entre quatre et cinq ans à préparer son adhésion à l'UE. Environ deux ans avant la date, nous pouvions être sûrs que notre pays serait devenu un membre de l'UE, une stratégie de formation et différents types de programmes de formation ont été établis, de manière systématique, avec des fonds centralisés. Cela n'est pas venu trop tôt — peut-être même était-il presque trop tard.

L'administration publique finlandaise a rapidement compris qu'il ne suffisait pas d'engager un « bon euro-expert » pour un ministère ou une agence — chaque fonctionnaire doit être capable de comprendre la signification et les impacts de l'intégration européenne. Les questions UE n'étaient pas considérées comme de la diplomatie mais comme un travail de tous les jours qui affecterait de manière très concrète la plupart des fonctionnaires — en particulier dans les ministères mais aussi dans d'autres organisations publiques.

La Finlande et son administration publique n'ont pas eu beaucoup de temps pour préparer l'adhésion à l'UE ; le laps de temps entre l'acte de candidature et son approbation était de moins de deux ans. Néanmoins, le système administratif politique finlandais ne différait pas des normes européennes, i.e. le système juridique était fondé sur des principes qui étaient très semblables à ceux des principes juridiques européens.

### Une stratégie de formation à l'intégration

Un groupe de travail composé de représentants du Ministère des Finances et de l'Institut finlandais de gestion publique (IFGP) a été établi afin de préparer une stratégie de forma-

tion à l'intégration et déterminer les compétences nécessaires. Le groupe de travail s'est efforcé de préparer une stratégie de formation qui consisterait, par exemple, en des analyses et des suggestions portant sur les besoins de formation, les objectifs de la formation et de la préparation.

Les principes de base dans la stratégie de formation à l'intégration étaient :

- tous les responsables devraient avoir l'information et les compétences de base nécessaires ;
- des réseaux pour un échange constant d'expériences devraient être établis au sein du gouvernement comme entre le gouvernement et les autres secteurs de la société ;
- des filières de coopération entre les États Membres de l'UE importants pour la Finlande devraient être mises sur pied.

Quand la stratégie de formation fut prête, seuls 400 fonctionnaires (sur 135.000) étaient impliqués dans l'intégration européenne.

Les connaissances relatives à l'intégration n'étaient familières que pour un petit nombre de personnes et la première chose à faire était d'augmenter le nombre de fonctionnaires intéressés par ces questions. L'on a compris qu'indépendamment de l'adhésion, les effets de l'intégration européenne sur la société et l'administration publique finlandaises devaient être élucidés. Ceci s'appliquerait à toutes les branches administratives et à l'ensemble des services et institutions de même que la préparation à l'adhésion à l'UE s'appliquerait à tous les fonctionnaires.

### Les huit sujets

Les niveaux de formation requis différaient selon les fonctions individuelles.

Les besoins de formation ont été analysés selon des groupes cibles. De façon générale, il y avait huit domaines principaux où la formation s'avérait nécessaire :

1. Connaissance fondamentale de l'intégration européenne : son histoire, son contexte, son organisation et ses fonctions essentielles.
2. Savoir comment le processus de prise de décision fonctionne au sein de l'UE et comment y exercer une influence.
3. Les questions générales et spécifiques qui concernent la Finlande (les problèmes de concurrence et les problèmes des régions).
4. Les techniques de négociation et d'autres moyens d'influence (*lobbying*).
5. Les effets de l'intégration sur la société finlandaise, sur son administration dans son ensemble et sur chacun des secteurs administratifs de même que le besoin de changement dans les activités, la gestion et les organisations.
6. L'utilisation des systèmes d'information UE.
7. Les aptitudes linguistiques.
8. Les cultures et les systèmes de l'UE : les cultures des pays de l'UE comme leurs pratiques en matière d'organisation.

Les formateurs jouissaient d'une excellente maîtrise de leur domaine d'expertise et ont insisté sur le point de vue « européen » lors de la formation.

### Séminaires et auto-apprentissage

La formation à l'intégration précédant l'adhésion a été mise en œuvre par des centaines de cours et de séminaires. Les séminaires se sont déroulés au sein des ministères et des agences ; et dans les instituts de formation dans tout le pays. Un certain nombre de séjours de formation ont été organisés dans différents pays de l'Union européenne, à commencer par différentes visites d'étude à Bruxelles et auprès de différentes organisations UE.

Pour ce qui est de la formation à l'intégration, l'on a insisté sur les possibilités accrues d'auto-apprentissage et l'élaboration d'instruments pour la faciliter. Ceci a été considéré comme étant d'une importance essentielle quand on a envisagé la dimension du groupe cible. Le Ministère des Finances et l'IFGP ont publié un ouvrage de référence sur les principales questions de l'UE du point de vue de l'administration publique. Un examen UE a été prévu comme nouvel élément. Cet examen était ouvert à tous et a donné à chacun la possibilité de démontrer ses connaissances des questions fondamentales de l'intégration.

### Un système de coordination

L'adhésion à l'UE a entraîné des changements dans l'administration publique finlandaise aussi bien aux niveaux structurel que fonctionnel et culturel. L'un des principaux problèmes a consisté à élaborer un système de coordination nationale. Au cours de la période précédant l'adhésion, l'organisation de coordination a consisté en comités préparatoires et en un groupe de travail qui comprenait environ 50 personnes.

Le Ministère des Affaires étrangères (MAE) a joué un rôle majeur dans les négociations pour l'adhésion comme pour la coordination. Depuis l'admission au sein de l'UE, le ministère joue un rôle centralisé, ce qui veut dire qu'en principe toute l'information passe par l'intermédiaire du MAE.

### Un investissement essentiel

En décrivant la préparation assurée par la Finlande de son administration publique en vue de l'adhésion à l'UE, l'on a mis l'accent sur la formation. Nous avons dépendu de celle-ci et, après une année d'expérience, nous pouvons dire que nous aurions eu d'énormes problèmes sans cet investissement. Évidemment, la formation se poursuit encore activement dans le cadre de l'UE avec de nombreux sujets nouveaux tels que la présidence qui se présentent à tout bout de champ.

Anneli Temmes est Directeur de l'Institut finlandais de gestion publique. Elle peut être contactée à Helsinki au tél. (358.0) 61.58.91 ; fax (358.0) 61.58.93.02.

## Les programmes gouvernementaux doivent atteindre leurs objectifs

par Richard Allen

« Les contrôles de gestion » représentent un ensemble de politiques et de pratiques qui est reconnu comme l'un des fondements d'une gestion efficace dans les organisations des secteurs aussi bien public que privé. Les gouvernements en Europe centrale et orientale sont en train de moderniser leurs pratiques de gestion. Au cours de ce processus, les principaux responsables des ministères techniques, les ministères des finances et les institutions d'audit des états (IAEs) s'efforcent de construire une « architecture » de contrôle des gestions qui obtiendra des résultats satisfaisants à un coût raisonnable et fera progresser la transition vers la démocratie et le marché.

En contraste avec les traditions de la plupart des pays en transition, les pays de l'OCDE ont tendance à faire peser la plus grande partie de la responsabilité du contrôle sur les épaules de la gestion de branches d'activités. L'IAE joue un rôle très important comme « promoteur » d'un contrôle renforcé de la gestion et de « vérificateur » par le truchement d'audits réguliers des systèmes de contrôle en place.

### Nouvelle publication

En février, SIGMA a publié un recueil de documents portant sur les contrôles de gestion intitulé *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : études comparatives des pratiques*. Cette publication de 197 pages sert d'instrument de référence pour les responsables des administrations gouvernementales des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les IAEs intéressés par l'établissement de structures rentables adaptées aux économies de marché des démocraties.

Le texte comprend des exemples d'utilisation des contrôles de gestion au Canada, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et États-Unis. Il illustre également la manière dont les systèmes de contrôle développés par ces pays peuvent être comparés aux Directives sur les normes de contrôle interne publiées en 1992 par l'Organisation internationale des Institutions supérieures d'audit (INTOSAI). Les Directives définissent un ensemble de normes approuvées sur le plan international afin de concevoir et de superviser les contrôles de gestion.

Il n'existe pas de système correct à l'exclusion des autres en matière de contrôle de gestion dans les pays de l'OCDE ou dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les études par pays font

état de systèmes de contrôle dans des domaines très différents du secteur public tels que la construction routière, la coopération outre-mer et l'assistance sociale et dans des pays avec des contextes constitutionnels et culturels, des structures politiques et législatives et des traditions de service public différents.

Ils examinent l'importance des contrôles de gestion pour le gestionnaire et l'expert-comptable et discutent du rôle joué par différentes institutions gouvernementales y compris les ministères des finances ou du budget, les IAE ou les ministères techniques dans le développement et la mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion.

### L'objectif des contrôles

Les contrôles de gestion peuvent être définis comme :

« ...l'organisation, les politiques et les procédures utilisées pour aider à assurer que les programmes gouvernementaux atteignent les résultats souhaités ; que les ressources utilisées pour assurer ces programmes sont conformes aux buts et aux objectifs déclarés des organisations responsables ; que les programmes et les ressources sont protégés du gaspillage et de la fraude et qu'une information fiable et appropriée est obtenue, conservée, transmise et utilisée pour la prise de décision. »

Il est important que les contrôles de gestion soient pleinement intégrés dans les systèmes de planification, d'établissement du budget, de comptabilité, d'audit et de diffusion de l'information d'une organisation. Ils devraient fournir un retour d'informations continu aux gestionnaires, à tous les niveaux, pour les aider à mieux faire leur travail.

### L'importance de contrôles efficaces

Le cas récent, qui a fait l'objet d'une large publicité, de la filiale de Singapour de la *Barings Bank* prouve ce qui peut se passer si des contrôles efficaces de gestion ne sont pas en place. Il semble que les contrôleurs n'ont entrepris aucune action corrective à la lumière des rapports selon lesquels l'un de leurs traders travaillait au-delà des limites fixées par l'organisation. Sur une période de quelques mois, les pertes encourues par la banque se sont élevées à plusieurs centaines de millions de livres sterling aboutissant à l'insolvabilité de la banque.

La nouvelle publication SIGMA présente de nombreux exemples graphiques de lacunes dans les contrôles ou de « ruptures » dans le secteur

public. Celles-ci comprennent :

- le « scandale HUD » à la fin des années '80 aux États-Unis au cours duquel le Secrétaire au Logement et au Développement urbain a été surpris en train d'attribuer des fonds de programme pour des raisons politiques et la corruption était largement répandue parmi les hauts responsables de la direction ;

- des lacunes dans les contrôles portant sur les subventions agricoles au Danemark découvertes à la suite d'une enquête menée par l'Auditeur général (des problèmes similaires dans d'autres pays de l'Union européenne sont bien connus des rapports de la Cour des Comptes européenne) ;

- fraude et mauvaise gestion au sein de l'Agence internationale canadienne pour le développement ;

- des cas d'imposition des prix, de collusion entre les preneurs et de vices de forme dans des procédures d'offres publiques pour des contrats de construction de routes en République Fédérale d'Allemagne ; et

- des critiques émises par le Bureau britannique d'Audit national sur des lacunes graves dans le contrôle des ministères et autres organismes publics impliquant des contrôles financiers, des manquements dans le respect des règlements du gouvernement et gestion inadéquate des deniers publics.

Ces exemples suggèrent que, tandis que des systèmes de contrôle soigneusement conçus sont essentiels à des systèmes modernes de gouvernement, ils n'ouvrent pas un chemin automatique vers le succès. Comme d'autres instruments de gestion, ils sont sujets à des malversations et des abus y compris de la part de hauts responsables. Si les avantages potentiels décrits ci-dessus doivent être réalisés, les systèmes de contrôle devront faire l'objet d'une supervision de manière continue et adaptés à des circonstances changeantes et à des procédures opérationnelles.

Richard Allen, ex Sous-Secrétaire d'État au Trésor de Sa Majesté (R.-U.), actuellement consultant auprès du Gouvernement de Bahrein, a dirigé la préparation de *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques et modernes : études comparatives et pratiques*. Afin d'obtenir un exemplaire à titre gracieux de ce rapport, contacter Marie Lebert à : SIGMA, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél. (33.1) 45.24.13.94 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : marie-france.lebert@oecd.org.

# Une bibliographie pour la réforme et la gestion des réglementations

Le développement du secteur privé dans les pays en transition contraint les gouvernements à changer la manière dont ils gèrent, développent et mettent en œuvre les réglementations. Cette tâche a été rendue plus urgente par le Livre Blanc sur l'Union européenne (UE) traitant d'une expansion vers l'Est de l'Union adoptée en juin 1995. Ce document met en avant un programme institutionnel et réglementaire de grande ampleur comprenant une réforme dans l'élaboration des politiques et des systèmes de coordination, l'établissement des institutions et dans les procédures pour l'approximation des lois.

Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE au cours des dernières années, de multiples pressions économiques et sociales ont contraint les auteurs des politiques à réformer leurs systèmes de réglementations. Dans ces pays, une réforme réglementaire entraîne un ensemble de stratégies complexes et changeantes, qui comprend l'amélioration de la qualité des réglementations là où celles-ci s'avèrent souhaitables, une réglementation ciblée, le développement de nouvelles institutions, le recours à des alternatives, une analyse de l'impact des réglementations, une consultation du public, le protocole et une coopération réglementaire internationale.

Les lecteurs de TGP intéressés plus particulièrement par les derniers développements internationaux à ce sujet trouveront ci-dessous une sélection bibliographique de rapports récents publiés par l'OCDE et ses pays Membres. Sauf indication, ces rapports existent en anglais et en français, et sont en vente auprès du Service des publications de l'OCDE (voir adresse page 2).

## Sujets d'intérêt général

Gestion et réforme de la réglementation : sujets de réflexion dans les pays Membres de l'OCDE. Document hors série N° 1 de la collection « Gestion et réforme de la réglementation », 1992, OCDE/GD (92) 58.

La maîtrise des coûts de la réglementation : le recours à la budgétisation des réglementations. Document hors série N° 2, 1992, OCDE/GD (92) 176.

Gestion de la réglementation et des systèmes d'information. Document hors série N° 8, 1995.

## Listes de contrôle et recommandations

Mise au point et utilisation des listes de critère à prendre en compte pour l'élaboration des réglementations. Document hors série N° 4 de la collection « Gestion et réforme de la réglementation », 1993, OCDE/GD (93) 181.

Recommandations du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle (adoptée le 9 mars 1995) et document de référence, 1995, OCDE/GD (95) 95.

## Le respect de la réglementation

L'amélioration du respect de la réglementation : stratégies et applications pratiques dans les pays Membres de l'OCDE. Document hors série N° 3

de la collection « Gestion et réforme de la réglementation », 1993, OCDE/GD (93) 63.

## Coopération entre les gouvernements

Coopération en matière de réglementation dans un monde interdépendant, 1994.

## Europe centrale et orientale

L'amélioration des lois et réglementations : Techniques économiques, juridiques et de gestion, 1994, OCDE/GD (94) 59. Note : disponible gratuitement par l'intermédiaire de Marie Lebert, SIGMA, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél. (33.1) 45.24.13.94 ; e-mail : sigma.info@oecd.org.

## Rapports provenant des pays de l'OCDE

(Note : disponible auprès des gouvernements assurant la publication)

### Australie

« Training Module on Best Practice and Alternatives to Regulation », mars 1994. Business Regulation Review Unit, Dept. of Business, Industry and Regional Development, État de Queensland, Brisbane. En anglais seulement.

« From Red Tape to Results-Government Regulation: A Guide to Best Practice, Executive Summary ». Gouvernement de l'État de New South Wales, Sydney, 1995. En anglais seulement.

« The Analysis and Regulation of Safety Risk: A Survey of Practices of National and Commonwealth Regulatory Agencies ». Office of the Regulation Review, Gouvernement australien, Canberra, 1995. En anglais.

### Canada

« Regulations and Competitiveness: A Report from the Standing Committee on Finance », House of Commons, janvier 1993. Canadian House of Commons, Ottawa.

« Responsive Regulation in Canada: The Government Reply to the House of Commons Report », avril 1993. Gouvernement du Canada, Ottawa.

« The Business Impact Test », 1995. Canadian Manufacturers' Association, Ottawa.

« Statement by The Honourable Art Eggleton, President of The Treasury Board, on The Regulatory Reform and Paper Reduction Package », 6 décembre 1994. Treasury Board, Ottawa.

### Commission européenne

Résumé du « Report of the Group of Independent Experts on Legislative and Administrative Simplification » (Rapport Molitor), juin 1995. Commission européenne, Bruxelles.

### France

« Sur le droit communautaire ». Extraits du Rapport public 1992 du Conseil d'État, 1993. Conseil d'État, Paris. En français.

### Allemagne

Report on Germany's Deregulation Policy, 1993. Ministère fédéral de l'économie. Bonn. En anglais.

### Irlande

Report of the Task Force on Small Business « Reducing Burdens », Chapitre 5), mars 1994.

Ministry for Commerce and Technology, Dublin. En anglais.

### Japon

« The Deregulation Action Programme », 31 mars 1995. Cabinet, Tokyo. En anglais.

« Regarding the Policy for Promoting Deregulation », 28 juin 1994. Decision by the Administrative Reform Promotion Headquarters, Tokyo. En anglais.

### PaysBas

« The Business Effects Test in Essence », mai 1995. Ministère des affaires économiques, La Haye. En anglais.

### Norvège

« To Regulate or Not: Checklist for Use When Deciding on Instruments and New Regulation », 1994. The Royal Ministry of Government Administration. En anglais.

### RoyaumeUni

« Checking The Cost to Business: A Guide to Good Regulation », 1994. Report from the Deregulation Initiative Series, 1994. Bureau du Premier Ministre, Londres. En anglais.

« Regulation in the Balance: A Guide to Risk Assessment », 1994. Report from the Deregulation Initiative Series, 1994. Bureau du Premier Ministre, Londres. En anglais.

« Thinking About Regulating: A Guide to Good Regulation », 1994. Report from the Deregulation Series, 1994. Bureau du Premier Ministre, Londres. En anglais.

« Working with Business: A Code for Enforcement Agencies », 1994. Department for Enterprise, Citizen's Charter, Londres. En anglais.

### États-Unis

« Economic-Incentive Approaches to Regulation. Regulatory Program of the United States Government, 1 April 1992 - 31 March 1993 ». Office of Management and Budget, Washington, DC. En anglais.

« Regulatory Planning and Review Executive Order 12866 », Order from President Clinton, 4 octobre 1993. Office of Management and Budget, Washington, DC. En anglais.

« Regulation and its Impact on Competitiveness », septembre 1995. Competitiveness Policy Council, Washington DC. En anglais.

« President, Vice-President Release Regulatory Reform Reports », septembre 1995. La Maison Blanche, Bureau du Vice-président, Washington DC. En anglais.

Pour en savoir plus sur les dernières publications relatives à la réglementation et sur le programme de travail de l'OCDE sur la gestion et la réforme de la réglementation, contacter Scott Jacobs auprès du Service de la gestion publique de l'OCDE, 37 bis, Blvd Suchet, 75016 Paris, France. Tél. (33.1) 45.24.87.96 ; fax (33.1) 45.24.17.06 ; e-mail : scott.jacobs@oecd.org. Voir les autres publications relatives à la gestion publique en page 13.

# Phare améliore gestion et procédures

par Sipke Brouwer

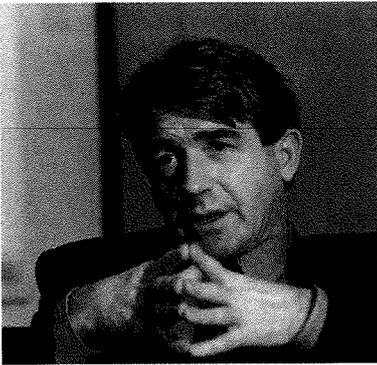


Photo de Jean Cuyaux

La réunion du Conseil européen d'Essen de décembre 1994 a été cruciale pour la méthode suivie par Phare dans la réalisation de ses tâches. Pendant cinq ans, le programme Phare de l'Union européenne (UE) a constitué les subventions les plus importantes, les plus amples et les plus décentralisées en faveur d'onze pays d'Europe centrale\*. Il a évolué d'un octroi d'une aide d'urgence à un financement pour les investissements par l'intermédiaire d'un transfert classique de know-how et d'assistance technique dans un très court laps de temps et avec des ressources très limitées. Mais jusqu'à Essen, il s'est agi d'un programme isolé avec des liens formels minimaux avec les programmes politiques et macro-économiques de l'Union Européenne pour la région.

## Une nouvelle organisation

Les conclusions du Conseil ont mis en évidence que l'Union européenne a considéré l'accession des pays d'Europe centrale comme l'une des tâches majeures pour l'avenir en établissant un lien entre les Accords Europe et une stratégie clairement définie de pré-accession dont Phare deviendrait le principal bras financier. La principale réforme majeure de Phare est venue sous la forme d'une nouvelle charte d'organisation.

La répartition du personnel entre unités organisées essentiellement par secteur agriculture, infrastructure et ainsi de suite a été changée et la majeure partie du personnel se trouve désormais dans des unités géographiques qui ne traitent pas seulement de Phare mais aussi du suivi institutionnel des Accords Europe, des comités et sous-comités de l'Association, de la

stratégie de pré-adhésion, de la politique étrangère et de sécurité commune et des relations avec les autres institutions de l'UE et les Directions générales de la Commission.

Alors que la stratégie de pré-adhésion a assuré pour l'avenir une définition plus claire d'objectifs communs et un meilleur ciblage des fonds, sa programmation pluri-annuelle qui en est le corollaire montre déjà des avantages très significatifs et d'autres qui peuvent faire l'objet de quantifications. En allégeant la pression provoquée par la programmation annuelle, le nouveau système a déjà amélioré de manière significative la possibilité d'intégrer Phare plus pleinement dans les stratégies à moyen terme propres aux pays partenaires. Il a réduit le décalage en temps (prenant souvent 18 mois) entre l'engagement et le remboursement et a simplifié et dédramatisé le processus de programmation.

## Décentralisation des procédures

Puisque les principaux acteurs du Programme Phare sont des pays partenaires travaillant par l'intermédiaire des Unités de gestion de programme (UGP) établies dans les ministères, instituts et fondations correspondants chargés de la mise en œuvre des programmes Phare, un système commun de fonctionnement a dû être rapidement élaboré. Le système a dû concilier les aptitudes de gestion et les habitudes des administrations partenaires avec les Règlements financiers de la Commission, tâche souvent malaisée, qui a souvent été la cause par le passé de malentendus importants.

En 1994, une première tentative a été faite pour établir et expliquer les procédures avec la publication d'un manuel du Système de mise en œuvre décentralisée (SMD). Cette première mesure a été bien accueillie et fait à présent l'objet d'une révision par la prise en compte du besoin de continuer à réduire les exigences de procédure et à donner une impulsion supplémentaire à la décentralisation.

La décentralisation est la clé d'une amélioration de la gestion et d'un sens accru de l'autonomie parmi les principaux acteurs du programme. Les délégations de l'UE ont à présent un rôle renforcé dans la gestion des programmes Phare sur une base journalière. Ceci devrait déboucher sur des programmes plus souples et plus responsables et sur des paiements plus rapides. Accompagné de descriptions claires des

emplois à la fois pour les délégations et les directions, et le système UGP révisé (celui-ci insiste sur un contrôle et une supervision à posteriori et s'attache à supprimer graduellement une approbation à priori de la Commission), le tout devrait clarifier, simplifier et accélérer la gestion du Programme dans son ensemble.

Il est évident que l'utilisation de fonds publics exige une comptabilité stricte et, si la gestion doit être accélérée et simplifiée, elle ne doit pas l'être aux dépens de la transparence. Les systèmes de rapports financiers et de gestion sont donc mis à jour et renforcés actuellement. De plus, des audits indépendants réguliers et normalisés ont considérablement renforcé cette dernière année la supervision à posteriori de la Commission. Une unité indépendante de supervision et d'évaluation a été établie au sein de la direction, qui devrait améliorer la supervision et l'évaluation des opérations et assurer une utilisation plus rentable des fonds Phare. Cette opération est conçue pour servir de base à la prochaine étape du processus de décentralisation.

L'un des problèmes les plus importants qui a caractérisé la gestion du Programme depuis le début a été l'insuffisance chronique de personnel aussi bien auprès du siège que dans les délégations. Un exercice a été organisé afin d'identifier les tâches devant être mises en œuvre par le personnel de la Commission et celles pouvant être réalisées par le personnel non-statutaire afin de sous-traiter tous les travaux auxiliaires. Pour la première fois, ceci devrait rentabiliser de manière optimale l'utilisation du personnel existant.

Enfin, on a continué à mettre l'accent sur le renforcement de la transparence au sein du programme Phare par l'intermédiaire d'un programme ciblé de communications à destination d'autres institutions de l'UE, des états Membres de l'UE, notamment les services publics et les secteurs commerciaux, et les pays partenaires. Ceci a renforcé la crédibilité de Phare auprès des médias ainsi que la qualité des programmes mêmes.

\* L'Albanie, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque et la Slovaquie.

Sipke Brouwer est le Directeur du Programme Phare de l'Union européenne. Voir aussi l'article en page 15.

## Une perspective internationale pour la réforme de l'administration publique

par David Shand



Photo prêtée à titre courtois

Au moment où les gouvernements de l'Europe centrale et orientale s'attachent à améliorer les performances de leurs secteurs publics, ils examinent souvent les développements qui se déroulent dans les pays Membres de l'OCDE. Alors que ces développements ne peuvent pas être entièrement transposés, compte tenu des différents degrés du développement institutionnel en Europe centrale et orientale, certains de leurs éléments peuvent être pertinents et utiles.

Il existe de nombreux thèmes communs aux 26 pays Membres de l'OCDE mais également des différences de contenu, de rapidité et de priorité dans la réforme de la gestion publique. Les expériences de ces pays vont du « radicalisme » du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande jusqu'aux changements plus limités (jusqu'à présent) dans la plupart des pays de droit administratif (Italie, Espagne) en passant par les approches plus « mesurées » de l'Australie et des pays Nordiques.

Depuis le début des années 60, de nombreux pays ont poursuivi de « micro » réformes présentées selon les cas comme une évaluation budgétaire des programmes, une gestion par objectifs et une gestion comptable pour n'en citer que quelques-uns. Mais des réformes plus récentes ont tendance à être plus ambitieuses et dans de nombreux cas elles impliquent des modifications importantes aux frontières et à la structure du secteur public, un plus grand sens de l'urgence et une approche plus globale ou stratégique de la réforme administrative.

Les origines de ces changements sont diverses. Dans tous les cas, une mondialisation croissante du processus de prise de décision a exercé une grande influence. Dans certains cas, les changements peuvent avoir une origine idéologique, invoquant la supériorité du secteur privé et ont une conception minimaliste du rôle du secteur public. A l'inverse, dans certains autres pays ils sont vus comme une défense et un renforcement du secteur public. Dans d'autres pays encore, les changements représentent une réponse aux difficultés budgétaires du gouvernement, causées elles-mêmes par les restrictions économiques.

Tandis que leurs objectifs et leurs origines peuvent différer de pays à pays, les stratégies et les directions convergent généralement. De

nouvelles limites sont perçues dans la capacité de l'état à résoudre les problèmes économiques et sociaux. Des réformes semblables sont promues par des gouvernements aux convictions politiques différentes. L'on observe une volonté plus nette à penser en termes de *résultats* des interventions publiques plutôt qu'en structures et processus rigides régissant de pareilles interventions. Au bout du compte, les responsables du secteur public sont obligés de faire plus avec moins de moyens.

### Changements macro et micro-économiques

Il est clair que les structures et les limites de l'état sont en train de changer dans tous les pays. Les gouvernements sont en train de privatiser les lignes aériennes, les banques et même les services publics. La privatisation et la soustraction sont en train de réduire la dimension du secteur public. Il semble que cela est en train de procurer des avantages sous la forme d'une amélioration de l'efficacité, de prix réels plus bas et d'une amélioration du service du client. La privatisation est néanmoins fréquemment impopulaire à cause des préoccupations autour de la souveraineté nationale et de l'impact sur les niveaux d'emploi à court terme.

Au niveau « micro », les changements se font l'écho d'une préoccupation pour améliorer les performances du secteur public par l'intermédiaire de programmes plus efficaces (i.e. grâce à un meilleur ciblage), d'opérations plus efficaces et une amélioration de la qualité des services et de leur fonctionnement. Il y a une opinion générale selon laquelle les organisations du secteur public devraient être centrées autour du client, souples, tournées vers le dehors par opposition à d'autres hautement centralisées, corsetées par des règles et tournées vers l'intérieur comme beaucoup l'ont été par le passé.

Les instruments d'une planification de l'entreprise, de l'évaluation et de la transmission des résultats afin de clarifier les responsabilités sont des instruments généraux de « bon sens ». Quoique leur utilisation soit devenue plus répandue, ils ont été employés dans les organismes individuels du secteur public avant que les réformes n'aient commencé dans l'ensemble du gouvernement. Il y a eu une convergence entre la gestion du secteur public et sa contrepartie du secteur privé mais les mécanismes de contrôle du secteur privé et les règles éthiques de fonctionnement du secteur public continuent à être différents.

Un thème majeur associé à l'amélioration des performances est le développement d'une attention pour le client ou le démarrage de programmes de qualité pour le service dans le secteur public. La charte du citoyen du Royaume-Uni est probablement la mieux connue. Des efforts dans ces domaines ont pour but d'améliorer les performances dans le fonctionnement du service (ponctualité, précision etc...) comme de fournir des services qui répondent mieux aux besoins du public.

### Délégation

La délégation est devenue un thème majeur de la réforme du secteur public. Ceci comprend la délégation :

- de responsabilités à d'autres niveaux du gouvernement ;
- des décisions financières et budgétaires à partir du centre vers les départements opérationnels, y compris l'établissement d'agences autonomes ; et
- des décisions financières et budgétaires au sein des organisations depuis une gestion centralisée vers une gestion de fonctionnement.

La délégation repose sur l'idée que des décisions rendues plus proches de leur point effectif d'impact et disposant d'une meilleure connaissance des résultats plausibles ont plus de chances d'être de meilleures décisions.

Dans un certain nombre de pays la délégation des niveaux nationaux aux niveaux inférieurs du gouvernement a été importante (Danemark, Finlande, France, Suède). Dans certains cas, la délégation des responsabilités et des finances est allée de pair avec une claire relation de responsabilité entre les niveaux de gouvernement. Si *responsabilités et finances font l'objet d'une délégation*, la responsabilité démocratique signifie que chaque niveau de gouvernement peut conserver son propre pré carré sans recourir à une subordination des responsabilités.

La délégation financière ou budgétaire a été un moyen permettant aux responsables de la gestion de réaliser un contrôle strict des dépenses globales. Cependant, l'idée consistant à laisser les gestionnaires « gérer » a été difficile à réaliser. L'intérêt porté au respect des règles plutôt qu'à la performance, l'opinion selon laquelle l'autonomie de gestion peut donner trop de pouvoir aux fonctionnaires aux dépens des responsables élus et les craintes qu'il peut y avoir un risque accru d'« inconvenance » ont limité son développement.

Un aspect important de la responsabilité est l'*information*. Un aspect de la réforme a été que jamais il n'y a eu autant d'informations disponibles pour le public portant sur les opérations des organisations gouvernementales. Les institutions d'audit ont joué un rôle important afin d'assurer fiabilité, opportunité ou validité dans l'information relative aux résultats en n'ôtant en rien de sa responsabilité à la gestion dans le développement d'une information sur les résultats qui puisse être pertinente et constituer un aspect de l'auto-évaluation.

### La gestion des résultats

La motivation des personnels afin de renforcer les résultats exige que les fonctionnaires comprennent et acceptent une base d'évaluation. La consultation avec les personnels dans le développement et la mise en œuvre des systèmes d'évaluation des résultats semble être une condition préalable au succès. « L'obligation de

suite page 15

## Un responsable hongrois développe l'accès aux informations gouvernementales

par Iván Székely

Le 30 juin 1995, le Parlement hongrois a approuvé la nomination de trois commissaires - ou médiateurs : le Commissaire parlementaire aux Droits de l'Homme, le Commissaire parlementaire pour la protection des données et la liberté de l'information et le Commissaire parlementaire aux Minorités ethniques.

Bien que des médiateurs généraux aux Droits de l'Homme puissent être trouvés dans certains pays ex-communistes d'Europe centrale et orientale, le Commissaire hongrois à la protection des données est le premier du genre dans la région.

L'élection d'au moins un médiateur général était une obligation constitutionnelle et légale du Parlement. La Loi sur les Commissaires parlementaires (1993) a autorisé l'établissement de trois institutions de médiateurs et la date - butoir du 1<sup>er</sup> octobre 1993 a été fixée pour la désignation des commissaires. Les règles spéciales concernant le Commissaire à la protection des données avaient déjà été incluses dans la Loi sur la Protection des données et la liberté d'information de 1992.

Une série de négociations inter-parti et entre parlementaires et de débats politiques avaient suivi la nomination par le Président hongrois de trois candidats-commissaires à la fin de 1993. Bien plus d'une année plus tard, le Parlement a approuvé une liste révisée de personnes nommées. Chacun des commissaires approuvés a été élu pour une période de six ans.

Leurs fonctions ont été intégrées dans une structure organisationnelle commune pour des raisons financières et pratiques. Cette organisation unique en son genre assure une présélection intégrée et une analyse des plaintes tout en assurant les conditions nécessaires pour un processus indépendant dans la prise de décision et l'accomplissement des tâches.

### Tâches et fonctions

Comme la structure de l'organisation, l'intégration des tâches et des fonctions du Commissaire de protection des données constitue une solution unique. Outre le fait qu'elles supervisent la protection des données et la liberté de l'information en général, les tâches du Commissaire sont variées. Elles comprennent la tenue du registre de protection des données et l'émission d'un avis portant sur la législation se référant à la protection des données et à la liberté de l'information de même qu'à la classification des secrets officiels. Conformément à la loi sur le secret de 1995, le Commissaire est chargé de la modification de la classification des secrets d'état et officiels.

En plus du droit de faire appel devant les tribunaux, un citoyen peut s'adresser au Commissaire en cas de violation de ses droits concernant le traitement de ses données personnelles ou de son accès à des données d'intérêt public (sauf si un cas particulier est en cours de procédure judiciaire). Bien qu'il ne dispose d'aucun pouvoir exécutif (à l'exception du domaine de la reclassification des documents confidentiels), le Commissaire peut exiger du contrôleur de données d'interrompre leur traitement, ou dans le cas de données d'intérêt public, de communiquer l'information au demandeur.

### Recrutement du personnel et volume de travail

Le premier Commissaire hongrois à la protection des données, M. László Majtényi, qui est professeur de droit et ex-conseiller en chef auprès de la Cour constitutionnelle de Hongrie dirigera un service de 15 à 20 personnes composés d'experts et d'un personnel de secrétariat. Au total, les bureaux des trois commissaires et les départements communs emploieront un personnel allant de 100 à 120 personnes.

En septembre 1995, le travail du Commissaire à la protection des données a été mené à bien avec deux collègues et un secrétaire dans des locaux modestes alors que des plaintes lui avaient été présentées dès le jour de son élection. En décembre 1995, le personnel comprenait huit experts extérieurs. Le Commissaire a reçu moins de plaintes (200) que le médiateur général (3.000) au cours des six premiers mois de fonctionnement mais un cas caractéristique soumis à la Commission de protection des données est plus complexe.

Un nombre moins important de plaintes ne signifie pas qu'il y a un intérêt moindre de la société à l'égard des problèmes de protection des données, de liberté de l'information, de publicité et de confidentialité. Bien que la conscience des risques et les réflexes d'auto-protection ne soient pas encore suffisamment forts dans la société civile, la sensibilité à la protection des données peut être facilement mise en œuvre lors de la tenue des élections, quand une entreprise d'expédition directe du courrier entre sur le marché, etc...

De manière caractéristique, le citoyen hongrois éprouve une grande méfiance à l'égard des contrôleurs de données même s'il fournit de manière régulière des données. Il y a un secteur important de la société (16 pour cent de la population) avec une grande sensibilité et une grande conscience des problèmes relatifs à l'autonomie d'information. Ce chiffre est parmi les décou-

vertes de la première et probablement la seule recherche sur l'information et sur la confidentialité de l'information qui existe pour la région. Elle a été menée en Hongrie à la fin de 1989.

### Des actions précoces

Le Commissaire a maintenu des rapports positifs tant avec l'administration qu'avec les médias au cours des premiers mois de travail. L'administration s'efforce de recourir à l'expertise et à l'autorité du Commissaire afin de légitimer à l'avance les changements dans les systèmes de contrôle des données tandis que les institutions gouvernementales, les organisations privées et les avocats s'efforcent d'obtenir un conseil juridique gratuit en matière de protection des données. Bien que des demandes de cette nature soient refusées, le Commissaire reste disponible pour des consultations concernant des problèmes stratégiques tels que l'utilisation future d'un numéro d'identification personnelle.

Les médias sont en général des alliés des médiateurs car les actions des médiateurs peuvent aider les journalistes et les reporters de télévision à se frayer un accès à l'information gouvernementale. La première action individuelle du Commissaire à la protection des données hongrois était dirigé néanmoins en partie contre des journalistes et des reporters de TV. Dans le cas de gagnants d'une loterie qui avait fait l'objet d'une large publicité, le personnel d'un programme de télévision a réussi à obtenir le nom et l'adresse des gagnants du plus gros lot jamais obtenu en Hongrie et a réveillé le couple pendant la nuit et préparé un long reportage qui a révélé une grande quantité d'informations personnelles (et intimes) à leur sujet.

Le reportage de télévision a été diffusé sur l'un des programmes des nouvelles nationales. Le couple a dû quitter son domicile et demander une protection. Dans sa recommandation, le Commissaire a estimé que tant le personnel de TV que les organisateurs de la loterie étaient responsables d'un traitement inopportun et d'un abus de données personnelles.

Comme c'est lui qui gère le premier bureau officiel de ce type en Europe centrale et orientale, le Commissaire à la protection des données de Hongrie s'efforce d'établir des contacts professionnels avec les médiateurs chargés de la protection des données et de l'information d'autres parties du monde et serait heureux de partager ses expériences avec des institutions similaires d'autres pays.

*M. Iván Székely, un ex-chercheur et professeur d'université, est un haut responsable membre du Bureau du Commissaire à la protection des données à Budapest. Il peut être contacté par fax au (36.1) 269.35.24.*

## Un allié du citoyen dans ses litiges avec l'administration

Quelquefois présenté comme un « défenseur du citoyen » ou un « répondant du citoyen », l'institution du médiateur trouve son origine en Suède en 1809 mais existe à présent sous différentes formes de par le monde. Certains médiateurs sont responsables pour certains domaines spécifiques de l'activité gouvernementale alors que d'autres examinent les plaintes concernant l'administration dans son ensemble.

En Finlande, le Médiateur à la consommation assure que les règlements sur la commercialisation et les termes des contrats sont respectés. Au sein du gouvernement du Land de Salzbourg, en Autriche, il existe un médiateur affecté auprès de la clinique psychiatrique d'état, qui représente les patients dans le domaine fermé de la clinique. La constitution espagnole accorde au médiateur le statut de haut représentant du Parlement et il est nommé pour défendre les droits fondamentaux du citoyen. Les sept membres du conseil de médiation pour les Affaires militaires en Norvège sont élus pour des mandats de quatre ans par le Storting afin d'examiner les cas soumis par les soldats et le personnel de l'Administration de la Défense nationale.

L'organisation de l'institution du médiateur varie considérablement entre les pays et les niveaux de gouvernement : il existe des fonctionnaires isolés, une commission ou une sorte

d'organisme collégial. La plupart des postes de médiateurs sont déterminés en fonction de leur statut. Dans certains pays, le bureau du médiateur est considéré comme une extension du Parlement, dans d'autres, comme une partie de l'administration. Le bureau remplit ce qui est pratiquement une fonction judiciaire dans les litiges entre un citoyen et l'autorité publique tout en ne faisant pas partie du pouvoir judiciaire.

Depuis 1984, le Médiateur du gouvernement central d'Irlande a reçu pour fonction d'enquêter à la suite des plaintes portées directement par les citoyens à propos d'actions administratives prises à l'encontre d'individus. En poursuivant ses fonctions, ce bureau peut exiger les dossiers de toute organisation de son ressort et interroger les personnes impliquées. Le Médiateur irlandais est indépendant et présente son rapport annuel au Parlement. Il a reçu pouvoir d'examiner les actions des représentants du gouvernement central, des employés des autorités locales, des organismes de santé publics et d'autres organismes patronnés par l'État.

### Agir contre l'injustice

De manière caractéristique, le médiateur enquête et présente son rapport sur des réclamations faites par des citoyens qui ont souffert d'une injustice causée par le gouvernement. Le motif pour lequel les médiateurs

peuvent enquêter sur les plaintes repose sur la supposition que quelque « faute administrative » a été commise entraînant une injustice même si l'acte est légal. Le médiateur enquête sur des plaintes portant sur des décisions ou actions jugées déraisonnables, injustes, oppressives, erronées ou imparties de manière inadéquate. Des médiateurs peuvent ne pas enquêter à propos de plaintes portant sur des problèmes pouvant être estés devant les cours de justice ou d'autres tribunaux.

En résumé, le système des médiateurs est une institution efficace et respectée dotée de moyens d'expertise, du pouvoir et de l'autorité statutaire pour avoir accès aux documents internes. Le médiateur jouit d'une autorité considérable quoiqu'il puisse y avoir des différences dans la manière et par qui les plaintes peuvent être faites. Tous les types de procédure se sont avérés être un moyen utile pour réparer les torts subis par les citoyens.

Pour plus d'information à propos de l'institution du médiateur, voir *Local Government and Democracy* de Selahattin Yildirim (Union Internationale des pouvoirs locaux, Istanbul, 1993) ; le n° 64 de la *Revue française d'administration publique* (1992) ; et études sur la gestion publique de l'OCDE N° 1 - *Examen des initiatives prises pour améliorer les relations entre les citoyens et l'administration* (1987).



« Monsieur, quelqu'un veut avoir une copie d'une loi votée par le Parlement...  
qu'est-ce que je fais ? ! »

## Une compétition ouverte et des examens de la fonction

Suite de la page 1

Directeur doivent être soumis à l'approbation du Cabinet. Cet organisme — l'Administration de la Fonction Publique (AFP) — a absorbé le groupe d'étude original de huit membres. L'AFP est restée du ressort du Ministère de la Réforme de l'État jusqu'à la dissolution de ce dernier en été 1995 ; depuis cette époque, il est du ressort de la Chancellerie d'État.

Les fonctions de l'AFP comprennent l'organisation du service public ; la mise en œuvre des lois et des règlements du service public ; l'examen du cursus et des qualifications des candidats à la fonction publique afin de s'assurer qu'ils correspondent aux obligations légales minimales. De plus, selon les termes d'une loi adoptée à la fin de 1994, l'organisme est devenu responsable de l'application des procédures disciplinaires à l'égard des fonctionnaires.

Conformément au calendrier de la transition, l'objectif principal en 1994 consistait à transférer les gens de l'ancienne loi syndicale à la Loi sur la fonction publique. L'AFP a géré ce passage au moyen du processus d'habilitation pour le statut de candidat à la fonction publique avec l'aide de plusieurs centaines de commissaires temporaires pour la plupart recrutés du monde universitaire.

Au cours de cet exercice, des milliers de personnes sont passées par des entretiens professionnels et ont passé des examens normalisés. Ces tests ont consisté en un test d'aptitude générale (compréhension) et en un test de connaissance de la Loi sur la fonction publique et de la réglementation sur la discipline. Ceci était la première fois en 50 ans que l'on organisait de manière systématique à l'échelle nationale un test de style occidental pour des adultes lettrés.

Les tâches importantes de l'AFP au cours de 1995 comprenaient l'établissement d'un nouveau système personnel et l'introduction d'un recrutement par concours ouvert pour les postes vacants et pour les promotions. Ceci a été accompagné d'un travail pour un nouveau système de classification d'emplois, un système de salaires et d'indemnités et d'autres éléments de gestion des ressources humaines. Une nouvelle génération de travailleurs a commencé sa formation au sein du noyau des directeurs du personnel émanant des ministères et des plus grandes agences.

### Problèmes et enjeux particuliers

Comme il n'y avait ni gestion des postes, ni description des emplois, ni système de catégories des qualifications, la loi a prévu une période de transition allant de deux à quatre ans où les candidats à la fonction publique auraient dû satisfaire à certaines exigences afin de devenir

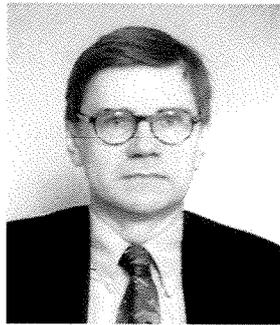


Photo prêtée à titre courtois

Indulis Tupesis

fonctionnaires. L'on a attribué aux gens les titres de leurs fonctions et donné des nouveaux salaires qu'au moment du passage au régime de la Loi sur la fonction publique.

La candidature à la fonction publique est devenue une nouvelle expression et un nouveau statut de l'emploi créés dans le cadre de la stratégie de transition. La loi a exigé que l'on ne pouvait rejoindre la fonction publique que comme candidat et que l'on devait demeurer dans cet état pendant un minimum de deux ans.

La réforme a démarré au sommet avec les plus hauts fonctionnaires potentiels et les secrétaires d'État. Afin de créer un noyau de personnes attachées — ou en tout cas non opposées — au nouveau système, les premiers candidats à la fonction publique étaient les secrétaires d'État et les directeurs du personnel des ministères. Le système s'est développé selon des conventions d'organisation allant du haut vers le bas. Les patrons ont intégré le système avant leurs subordonnés.

L'exigence de poursuivre la formation et d'élever la compétence professionnelle a été inscrite dans la loi, l'éducation a été encouragée grâce aux avantages du système et une série de cours a été proposée par l'école d'administration publique. La promesse d'une éducation « libre » sur des sujets tels que l'histoire nationale, la technologie de l'information, la psychologie de l'organisation et la loi et la pratique administratives ont également été bien accueillies par les employés gouvernementaux.

Au cours de la période de transition, un individu devenait un candidat à la fonction publique en occupant un poste qui se trouvait sur la liste de la fonction publique approuvée par le Cabinet. Afin d'être habilité, quelqu'un devait enregistrer, signer différentes déclarations et ensuite se présenter devant la Commission ou passer un test.

Ce processus d'habilitation était conçu afin d'améliorer la qualité des personnes dans l'organisation et il contenait également quelques

objectifs politiques. Par exemple, des personnes à l'âge de la retraite n'étaient pas autorisées à devenir candidates à la fonction publique ; les personnes ne fréquentant pas une école de langue lettone devaient passer un test linguistique distinct et des individus connus pour leurs liens avec le KGB étaient éliminés.

La mise en œuvre et l'habilitation par le sommet ont rendu les directeurs concernés par le sort de leurs subordonnés et les ont investis d'une responsabilité supplémentaire dans la préparation de leur personnel au statut de candidat à la fonction publique. Ils ont donné un exemple.

### L'habilitation des candidats

Les hommes politiques et les employés des partis politiques n'ont pas été autorisés à prendre part au processus d'habilitation. Les directeurs des départements du personnel des ministères et des grands services ont reçu leur habilitation après les secrétaires d'État et il leur fut demandé d'intervenir pour la rédaction des procès-verbaux des commissions d'habilitation. Ceci accrût leur importance et leur prestige et initia leur formation aux systèmes de fonction publique.

Après que plusieurs milliers de candidats eurent reçu leur habilitation, un système de recrutement par concurrence fut introduit. A la fin de 1995, environ 100 nouveaux candidats de la fonction publique ont intégré le système selon des procédures de recrutement par concours. Le coût des publicités pour les postes vacants a été sous-estimé et la publication d'annonces est devenue une gêne permanente pour les directeurs du personnel expérimentant le nouveau système.

En dépit des problèmes, le concept d'une publicité pour les postes vacants, de demandes écrites évaluées par une commission et d'autres principes ont été mis en pratique. A la fin de 1995, environ 14.000 personnes auprès du gouvernement national ont été transférées à la fonction publique.

### Un travail inachevé

L'administration du budget des traitements n'a pas soutenu le rythme avec le nouveau système de gestion des salaires et des postes et le Ministère des Finances a encore besoin d'intégrer ses systèmes et ses instructions dans la fonction publique. Des séminaires ont été organisés par des directeurs du personnel des ministères et un service de hauts fonctionnaires d'environ 200 personnes a juste commencé à se former autour des programmes de formation des responsables à l'école d'administration publique.

## normalisés contribuent au professionnalisme public en Lettonie



*"Les élections sont un élément vital de la démocratie !"  
"Elle met de côté les hommes politiques pendant plusieurs mois."*

L'expérience a prouvé que la réglementation sur la discipline a besoin d'être améliorée en spécifiant qui a autorité pour corriger une erreur de gestion avant d'aller devant les tribunaux. Des codes éthiques ont été introduits dans certains services, complétant les normes éthiques et de gouvernement applicables aux fonctionnaires et énumérées dans les lois et les règlements.

Un code général d'éthique pour les fonctionnaires est en cours de préparation et un Conseil d'éthique indépendant non-gouvernemental a été créé l'année dernière afin d'aider à la réalisation de codes et de normes d'éthique pour les employés du gouvernement. En 1996, un système de déclaration annuelle des revenus et propriétés sera introduit dans un effort visant à réduire les conflits d'intérêt et améliorer la confiance publique dans le gouvernement.

La responsabilité des études comparatives entre secteur public et secteur privé comme une base pour l'établissement d'un niveau compétitif de salaires n'a pas été confiée à une organisation de mise en œuvre. Des « coefficients et des facteurs » du style soviétique sont encore utilisés pour déterminer la rémunération des employés. La compréhension du marché du travail est limitée.

Les Ministres n'ont droit qu'à un nombre limité d'attachés de presse et de conseillers. Cet effectif peut sembler trop petit dans l'environnement actuel des changements et des réformes du gouvernement. Afin de prévenir un abus des réglementations et d'encourager le respect de l'autorité de la loi, le ressort de la politique se devrait d'être élargi. Un important travail demeure inachevé : il comprend la

création d'une structure pour une évaluation des performances et pour la détermination des catégories de qualifications.

Un soutien politique fort et un financement du budget ont rendu possible de constituer une équipe, de solliciter l'aide étrangère et de progresser jusqu'à l'étape actuelle. Les fonctionnaires de la Lettonie sont en train de s'adapter à un grand changement. En 1996, un parlement et un gouvernement renouvelés examineront d'un œil neuf les réformes administratives et la fonction publique.

*Indulis Tupesis, ex-directeur de l'Administration de la Fonction Publique de Lettonie, est un spécialiste des problèmes de service public dans les pays en transition. Il peut être contacté au tél./fax (371.2) 56.26.65 ; e-mail : indulis@tupesis.vernet.lv.*

## Changements dans les administrations d'Europe centrale et orientale

### Une loi anti-corruption en Albanie

Le gouvernement a émis le décret d'application de la loi anti-corruption approuvée par le Parlement l'année dernière. Aux termes de cette loi, tous les employés d'état doivent déclarer leurs biens et expliquer leur financement. Le décret définit les procédures de déclaration. Les employés d'État sont également obligés de déclarer leurs revenus et ceux des membres de leurs familles jusqu'à cinq ans après leur démission. Une commission parlementaire spéciale sera créée afin d'enquêter sur des responsables suspectés de corruption. Source : OMRI.

### La réforme de la sécurité sociale en Bulgarie

A la mi-novembre 1995, le Parlement a approuvé une loi sur la sécurité sociale comme partie du plan de réforme du système de retraite en vigueur dans le pays à l'époque communiste. Aux termes de la législation, un Institut national d'assurance a été établi afin d'assumer le contrôle du fonds de retraite du pays qui a été séparé du budget. Le fonds comprendra des ressources provenant des paiements des allocations sociales accumulées jusqu'à ce jour, des subventions du budget et une part de la procédure de privatisation doit être transférée par le gouvernement. A partir de 1996, l'assuré devra verser deux pour cent de son salaire au fonds. Auparavant, seuls les employeurs versaient des cotisations de sécurité sociale. Le nombre d'assurés comprend trois millions de travailleurs et 2,5 millions de retraités. Les sociétés parallèles d'assurance privée seront autorisées aux termes d'une loi distincte et selon un schéma de licence à établir par le Parlement. Source : Reuters.

### Sofia démarre un programme de privatisation

Le programme de privatisation de masse de la Bulgarie a commencé au cours de la deuxième semaine de janvier. Pour un droit d'enregistrement de 500 levas (environ 7 \$US), 6 millions de citoyens majeurs peuvent obtenir des coupons avec une valeur nominale allant jusqu'à 25 000 leva qui peuvent être échangés sur des parts pour plus de 1.000 entreprises d'état d'une valeur estimée de 200 milliards de leva (2,8 milliards \$US). Environ la moitié de ces entreprises est dans l'industrie alors que la plus grande partie du restant est dans le tourisme, l'agriculture et la construction. Les coupons peuvent être utilisés à des ventes aux enchères commençant en juin 1996. Source OMRI : Reuters.

### Une nouvelle loi gouvernementale en Estonie

Le 14 décembre 1995, le Parlement a adopté une nouvelle loi réduisant le nombre des responsables du gouvernement. La législation a séparé les Ministères de la Culture et de l'Éducation en deux et a constitué 40 services et inspections, qui avaient fonctionné auparavant comme des services séparés, en départements

ministériels. D'autres dispositions de la loi ont permis que le poste de premier ministre soit combiné avec celui de ministre et autorise le Cabinet à adopter des décisions quand au moins la moitié des membres plus un sont présents. Source : OMRI.

### Un nouveau gouvernement à Riga

Le 21 décembre 1995, le *Saeima* (Parlement) a approuvé le nouveau gouvernement formé par l'entrepreneur Andris Skele. Parmi les ministres approuvés par le corps législatif se trouvaient Aleksanders Kiršteins (Ministre sans portefeuille pour les affaires européennes), Ernests Jurkants (Ministre sans portefeuille pour les pouvoirs locaux) et Valdis Birkavs (Ministre des Affaires étrangères). De plus, Eriks Kaza a été nommé Ministre d'État pour l'Industrie, la Propriété et la Privatisation auprès du Ministère de l'Économie, dirigé par Guntars Kreituss. Source : Ministère letton des Affaires étrangères.

### Renouvellement au sommet à Varsovie

Aleksander Kwasniewski a gagné l'élection présidentielle de Novembre. Le Ministre de l'Intérieur, Andrzej Milczanowski, a démissionné le 20 novembre 1995 et a été remplacé par Jerzy Konieczny, ex-chef du Bureau de la Protection d'État, le 29 décembre. Ministre des Affaires étrangères, Władysław Bartoszewski, a démissionné le 21 novembre et a été remplacé le 29 décembre par Dariusz Rosati, qui a travaillé au Département d'analyse de la Commission économique des Nations Unies à Genève. De plus, le Premier Ministre, Jozef Oleksy a présenté sa démission le 24 janvier 1996 ; le 1<sup>er</sup> février, le Président Kwasniewski a nommé l'avocat Włodzimierz Cimoszewicz pour remplacer Oleksy. Source : *The Warsaw Voice*, OMRI, *Financial Times* et *Wall Street Journal*.

### Programme de privatisation de masse en Pologne

La Pologne a mis en route son programme de privatisation de masse le 22 novembre 1995. Tout Polonais d'âge adulte - 28 millions de personnes au total - peut s'acquitter d'un droit d'enregistrement de 20 zlotys afin d'obtenir un certificat lui donnant la propriété d'une part des entreprises nationales par l'intermédiaire de 15 fonds d'investissements nationaux. Chaque fonds dispose de 27 ou 28 entreprises dans son portefeuille et un total de 514 entreprises a été inclus dans le plan de privatisation. Source : *Warsaw Voice*.

### Sejm approuve la loi sur le travail

Le *Sejm* (Parlement) polonais a adopté un nouveau code du travail qui réduit le rôle de l'État dans l'établissement des termes de l'emploi en confiant celui-ci à une libre négociation entre syndicats et employeurs. La nouvelle loi envisage également une extension des congés annuels des employés à 18 jours contre 14 actuellement avec

un droit à ces congés acquis après six mois de travail au lieu de 12 actuellement. Source : Ambassade de Pologne aux États-Unis.

### Prorogation du délai de privatisation par coupon en Roumanie

Le gouvernement a prorogé la période de souscription de son programme ambitieux de privatisation de masse de la fin de 1995 à la fin de mars 1996. A la mi-décembre, environ 7 pour cent de près de 18 millions de Roumains ayant droit à participer avaient souscrit à l'utilisation de coupons de privatisation gratuits proposant des parts dans 4.000 entreprises d'état (ou de placer ces coupons dans l'un des cinq fonds mutuels gérés par l'état). Toute personne désireuse de placer ces fonds dans l'un de ces fonds de financement mutuel a jusqu'à la fin du mois d'avril pour le faire. Source : *Financial Times*.

### Le Conseil national adopte des amendements en Slovaquie

Avec les récents amendements apportés par le Conseil National à la Loi constitutionnelle sur la répartition des activités entre les autorités centrales de l'administration publique, la liste des ministères et des organismes centraux de l'état a changé. Les Ministères aux nouvelles dénominations comprennent les Ministères de l'Éducation, du Transport, des Télécommunications et de la Poste. De plus, le Ministère de la construction et des Travaux publics a été créé de même que le Bureau pour la stratégie du Développement de la Société, de la Science et de la Technologie. Le Président de Slovaquie préside ce bureau. Le Gouvernement a rétabli le Conseil de gouvernement pour l'Intégration de la République slovaque dans l'Union Européenne. Le Vice-Premier Ministre Jozef Kalman, qui dirige le Conseil de gouvernement pour les Minorités nationales, préside également cet organe consultatif. Source : Ambassade de la République slovaque en France.

### Intégration régionale

Au cours d'une visite à Madrid le 11 décembre 1995, le Ministre lituanien des Affaires étrangères Povilas Gylys a présenté la candidature de son pays à l'adhésion à l'Union européenne au Secrétaire d'État espagnol aux Affaires européennes Carlos Westendorp (l'Espagne assurerait la présidence de l'Union européenne jusqu'à la fin de l'année). La Bulgarie a présenté sa demande d'adhésion à l'UE au Ministre espagnol des affaires étrangères Javier Solana cinq jours plus tard. Plus récemment, la République tchèque est devenu le neuvième pays post-communiste à faire acte de candidature auprès de l'UE, le 23 janvier 1996, quand le Premier Ministre Vaclav Klaus a présenté la demande d'adhésion de son pays au Président en titre de l'Union européenne, le Premier Ministre Lamberto Dini.

## Les salaires des fonctionnaires

Évolution des rémunérations du secteur public dans les pays de l'OCDE (1995)

En 1993, la Comité de la gestion publique de l'OCDE a autorisé une analyse régulière des tendances des rémunérations dans le secteur public des pays Membres de l'OCDE. La première publication de ce type d'analyse vient d'être publiée exploitant l'information provenant de 19 pays. La plupart de ces pays ont perçu le besoin d'exercer un contrôle sur les dépenses publiques et ont donc modifié leur système de paiement ou introduit des nouvelles méthodes de gestion de l'emploi dans le secteur public.

Ce rapport démontre que ces modifications ont été faites dans un contexte général d'efforts visant à améliorer les prestations du secteur public pour rendre le marché du travail plus souple et, dans certains cas, de décentraliser l'évaluation des rémunérations. En général, les réformes ont pu satisfaire aux besoins des gouvernements de conserver un contrôle sur les augmentations de salaires et sur les tendances de la masse salariale dans le secteur public tout en tenant compte des pressions exercées sur des segments spécifiques du marché du travail.

L'Évolution des rémunérations du secteur public examine le lien existant entre les dépenses publiques et les coûts d'indemnisation et fournit une information sur les niveaux et les composantes de la rémunération individuelle pour un employé typique dans dix postes sélectionnés. Certains pays ont expérimenté pendant quelques années un changement du système d'établissement des rémunérations dans un contexte de transfert de gestions des budgets de fonctionnement à des agences ou à des départements. De plus, de nombreux gouvernements ont commencé à revoir leurs systèmes de classification professionnelle comme partie de l'effort visant à assouplir le marché interne du travail.

Parmi les autres découvertes du rapport, l'on trouve le nombre croissant de pays qui remettent en cause la manière dont l'ancienneté est prise en compte. Il semble que les possibilités de développement de carrière offertes en échange de la suppression d'augmentations automatiques de salaire conformément à l'ancienneté sont plus avantageuses pour les employés.

Ce rapport devrait présenter un intérêt particulier pour les autorités responsables des politiques de rémunération dans le secteur public et pour les experts des systèmes d'établissement des rémunérations, des systèmes d'emploi et des relations industrielles dans les secteurs public et privé.

L'Évolution des rémunérations du secteur public dans les pays de l'OCDE est le premier d'une nouvelle série de rapports annuels devant être publiés par le Comité de la gestion publique. Nicole Lanfranchi du Service de la gestion publique de l'OCDE a préparé cette publication qui comprend une étude méthodologique du Professeur Claudio Lucifora de l'Université Catholique du Sacro Cuore de Milan.

1995, français (174 p.), anglais. France/Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : FF150. Autres pays : FF195, \$US40, DM56.

Disponible auprès du Service des publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France ; tél (33.1) 49.10.42.83 ; e-mail : compte.pubsinq@oecd.org.

### EN ENCADRÉ : UN RÉSUMÉ DES PUBLICATIONS ET ARTICLES RÉCENTS

#### SIGMA

Documents SIGMA : N° 3 *Formation des agents de la fonction publique dans le contexte de l'internationalisation - documentation provenant d'un séminaire SIGMA pluri-national organisé à Budapest les 22-23 mai (1996).*

Documents SIGMA : N° 4 *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : études comparatives des pratiques (1996).*

Documents SIGMA : N° 5 *Statut de la fonction publique : liste de critères de références (1996).*

Les publications SIGMA sont disponibles gratuitement auprès de SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél (33.1) 45.24.13.94 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : sigma.info@oecd.org.

#### Autres publications

« Why Czechs and Hungarians Built Chambers from Different Blueprints », *Economic Reform Today*, p. 810, n° 2, 1995. Commande à adresser à : CIPE 1615 H. Str., NW, Washington DC 20062, États-Unis. Tél. (1.202) 463.59.01 ; fax (1.202) 887.34.47.

RIDLEY, F.F. « Civil Service and Democracy: Questions in Reforming the Civil Service in Eastern and Central Europe », *Public Administration and Development* (Royaume-Uni), février 1995.

RODLAUER, M. « Experience with IMF Supported Reform Programs in Central and Eastern Europe », *Journal of Comparative Economics* (États-Unis), p. 95-115, février 1995.

WALLICH, C.I. « What's Right and Wrong with World Bank Involvement in Eastern Europe » *Journal of Comparative Economics* (États-Unis), p. 57-94, février 1995.

GROOTAERT, Christiaan. *Poverty and Social Transfers in Poland*, 79 p., mars 1995. A commander auprès de : Nona Sachdeva, Banque Mondiale, Washington DC, États-Unis. Tél. (1.202) 458.27.17.

SCHAFFER, Mark E. *Government Subsidies to Enterprises in Central and Eastern Europe: Budgetary Subsidies and Tax Arrears*, 47 p., mars 1995. A commander à : CEPR, 2528 Old Burlington St., Londres W1X 1LB, Royaume-Uni. Tél (44.171) 734.91.70 ; fax (44.171) 734.87.60.

BENHAM, Alexandra ; Lee BENHAM ; et Michael MERITHEW. *Institutional Reform in Central and Eastern Europe; Altering Paths with Incentives and Information*. International Center for Economic Growth, 59 p., avril 1995. Commande à adresser à : L. Benham, Dept. of Economics, Washington University, 1 Brookings Drive, St. Louis, MO 63130, États-Unis. Tél (1.314) 935.45.35 ; fax (1.314) 935.41.56.

MIRANDA, Rowan et Allan LERNER. « Bureaucracy, Organizational Redundancy and the Privatization of Public Services », *Public*

*Administration Review* (États-Unis), Vol. 55, N° 2, mars/avril 1995.

GRAY, Andrew et Bill JENKINS. « From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? », p. 75100, *Public Administration* (Royaume-Uni), Vol. 73, printemps 1995.

HOOD, Christopher. « Emerging issues in Public Administration », p. 165180, *Public Administration*, Vol. 73, printemps 1995.

SOROS, George. « Toward Open Societies », *Foreign Policy* (98), 6575, printemps 1995.

RICCUCCI, Norma M. « Execucrats', Politics and Public Policy: What are the Ingredients for Successful Performance in the Federal Government? », *Public Administration Review* (États-Unis), p. 219-230, Vol. 55, N° 3, mai/juin 1995.

VITTAS, Dimitri et Roland MICHELITSCH. *Pension Funds in Central Europe and Russia: Their Prospects and Potential Role in Corporate Governance*, mai 1995, 50 p. Commande à adresser à : Mlle Priscilla Infante, Banque Mondiale, Washington DC, États-Unis. Tél. (1.202) 473.76.62.

INOTAI András. *From Association Agreements to Full Membership? The Dynamics of Relations Between the Central and Eastern European Countries and The European Union*, 26 p., juin 1995. Commande à adresser auprès de : Institute for World Economics, 1124 World Economics, 1124 Budapest, Kálló esperes u. 15, Hongrie. Tél (36.1) 166.84.33.

IVANOV, D., KOVACHEV et I. STOILOV. « Comparative Analysis of the Public Service Reform in Hungary and Bulgaria: Diagnosis and Strategic Recommendations », document présenté à la 23<sup>e</sup> conférence de l'IAAS à Dubaï, 15 juillet 1995, 14 p.

*Report on Activities in Democracy, Governance, Participation in the CIS, Central and Eastern Europe*, UNDP/RDEC, 239 p. plus index 304 E.45.St., 4th Fl., New York, NY 10017, États-Unis. Tél (1.212) 906.69.97 ; fax (1.212) 906.65.95.

*Problèmes actuels de l'administration publique en Roumanie*. Département de l'administration publique locale. Gouvernement de Roumanie, 87 p., août 1995. En français.

FITI, Taki. « The Role of the State in Economic Reform », *Balkan Forum*, p. 111-132, Vol. 3, N° 3 (12), septembre 1995.

RIGGS, Fred W. « Ethnonational Rebellions and Viable Constitutionalism », *International Political Science Review*, Vol. 16, N° 4, p. 375 404, octobre 1995.

*Transition Report 1995 - Investment and Enterprise Development*, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 223 p., novembre 1995. Commande à adresser auprès de : HMSO Publications Centre, P.O. Box 276, Londres SW8 5DT, Royaume-Uni.

## Conférences, séminaires et ateliers à noter

**24-28 août 1996, Budapest, Hongrie.** Conférence annuelle du Groupe européen de l'administration publique, « **Les nouvelles tendances de la gestion publique et du droit public** ». Contact : IIAS, rue Defacqz 1, bte 11, 1000 Bruxelles, Belgique. Tel (32.2) 538.91.65 ; fax (32.2) 537.97.02. En français, anglais et hongrois.

**20-22 septembre 1996, York, Royaume-Uni.** Conférence annuelle de la Politics Association, sur le thème « **Europe** ». Contact : The Politics Association, Studio 16, I-Mex Business Park, Hamilton Rd., Manchester M13 OPD, Royaume-Uni. Tel (44.61) 256.39.06 ; fax (44.61) 256.27.01. En anglais.

**1-2 octobre 1996, Washington, DC, États-Unis.** 4<sup>e</sup> conférence sur « **Cours d'appel ultime : les cours constitutionnelle et suprême de l'Europe centrale et orientale, des Pays baltes, de la Caucase, et de l'Asie centrale** ». Contact : The Center for Democracy, 1101 15th Street, NW, Suite 505, Washington, DC, États-Unis. Tel (1.202) 429.91.41 ; fax (1.202) 293.17.68 ; e-mail : cfd@nercom.com. En anglais, français et russe.

**1-25 octobre 1996, cours sur « L'administration publique et la protection des droits de l'homme ».** Contact : l'Institut international de l'administration publique, 2, Ave. de l'Observatoire, 75272 Paris Cedex, France. Tel : (33.1) 44.41.85.00 ; fax (33.1) 44.41.85.59. En français.

**3-5 octobre 1996, Wrocław, Pologne.** Séminaire sur « **Les droits de l'homme et le fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence** ». Contact : Commission de Venise, Conseil de l'Europe, 67075 Strasbourg Cedex, France. Tel (33.88) 41.22.05 ; fax (33.88) 41.27.64. En anglais, français et polonais.

**7 octobre - 8 novembre 1996, Paris, France.** Cours sur « **La pratique diplomatique et les négociations internationales** ». Contact : l'Institut international de l'administration publique, 2, Ave. de l'Observatoire, 75272 Paris Cedex 06, France. Tel (33.1) 44.41.85.00 ; fax (33.1) 44.41.85.59. En français.

**8-11 octobre 1996, Beijing, Chine.** Conférence sur « **Les nouveaux défis pour**

**l'administration publique du 21<sup>e</sup> siècle : fonction publique performante et administration publique décentralisée** ». Contact : IIAS, rue Defacqz 1, bte 11, 1000 Bruxelles, Belgique. Tel (32.2) 538.91.65 ; fax (32.2) 537.97.02. En anglais et français.

**10-11 octobre 1996, Varsovie, Pologne.** Conférence sur « **La protection des données en Pologne et Allemagne : conception, pratique et politique** ». Contact : Friedrich-Naumann Foundation, ul. Obornicka 5, 02-948, Varsovie, Pologne. Tel (48.22) 642.51.20 ; fax (48.22) 642.70.25 ; e-mail : 100524.2514@compuserve.com. En polonais et allemand.

*Il faut noter que tous les programmes compris dans ce calendrier ne sont pas ouverts à tout praticien de l'administration publique ou au public en général. Pour plus de détails, consulter la personne ou institution de contact. Si votre organisation a pour intention d'organiser un événement susceptible d'intéresser les lecteurs de la Tribune de la gestion publique, prière d'en envoyer les détails au Responsable de la publication (adresse en page 2).*



## Un nouveau soutien à la mise en œuvre de la législation sur le marché unique

par Heinz Koller

Le Livre Blanc sur la préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale en vue de l'intégration au sein du Marché unique de l'Union Européenne (UE) est un instrument important dans le contexte de la stratégie de pré-adhésion qui a été mise en place par le Conseil Européen d'Essen en décembre 1994.

Pourquoi est-ce que le Marché unique a été identifié comme une partie essentielle de la stratégie de pré-adhésion par le Conseil d'Essen ? L'idée était que ceci était une priorité aussi bien pour les pays associés que pour l'Union européenne elle-même.

Du point de vue des pays associés, la législation sur laquelle repose le Marché unique comprend toute la législation essentielle qui est vitale pour la réforme de leurs systèmes économiques et qui aide au renforcement de la compétitivité de leurs économies.

Pour l'UE, le Marché unique est l'un de ses atouts les plus précieux. Les avantages économiques de l'adhésion dépendent avant tout du développement de la rentabilité et de la concurrence assurées par le Marché unique. Quand l'élargissement aura lieu, cela sera une priorité essentielle de ne pas soumettre l'intégrité du Marché unique à des tensions qui pourraient lui porter des torts. Ceci ne serait dans l'intérêt de personne.

Cependant, à la lumière du Conseil européen de Madrid, il faudrait préciser que l'objectif du Livre Blanc s'attache aux préparations à la pré-adhésion et ne contient pas de calendriers ou de dates-butoir. Il ne prévoit pas de récompenses pour de bons résultats – ou, dans ce domaine, de sanction pour de mauvais résultats.

L'alignement sur l'*acquis communautaire* du

marché unique du point de vue de l'adoption de la législation correspondante et de la mise en place de l'infrastructure administrative représente une tâche considérable pour les pays associés. Par conséquent, l'UE s'est elle-même engagée au Conseil d'Essen à aider en assurant conseil et expertise.

### Création d'un organisme

Tandis que l'essentiel de l'aide technique continuera à être fournie par les programmes nationaux Phare en vue du rapprochement, la Commission a décidé d'établir à Bruxelles le Bureau d'échange d'information à l'aide technique (TAIEO) afin de créer des effets de synergie sur une base internationale en tenant compte de la rapidité, de la souplesse et de la qualité de l'aide technique pour les pays associés. Le TAIEO est conçu pour servir d'étape transitoire pour plus d'information et d'aide technique des pays associés dans le processus d'approximation. Les services suivants seront proposés :

- conseil pour l'adoption et la mise en œuvre pratique de la législation sur le Marché unique fourni par des experts des pays Membres, choisis au sein d'un groupe d'experts nationaux ; des séminaires sur les problèmes d'application ; et l'extension des programmes d'échanges déjà existants entre les administrations nationales telles que « Karolus » responsables des pays associés.

- diffusion d'information et de documentation sur toute la législation relative au Marché unique sous toute forme demandée par les pays associés.

- établissement des bases de données afin de fournir une image d'ensemble sur tous les

aspects de l'assistance technique assurée par la Commission et les États Membres, les organisations internationales et d'autres organisations non-gouvernementales, afin de conformer l'offre d'aide à la demande d'une manière plus transparente et de superviser le processus d'alignement dans les pays associés.

Le TAIEO a ouvert ses portes dans des locaux provisoires au milieu du mois de janvier. Il est constitué par un groupe de responsables de la Commission provenant des directions-générales correspondantes avec une aide technique fournie par des consultants extérieurs et par une expertise supplémentaire émanant des États Membres. A part ces bases de données qui auront besoin de six mois supplémentaires avant de devenir pleinement opérationnelles, le bureau a commencé à assurer certains de ses services sur une base pratique et concrète.

Des contacts ont été établis avec chacun des pays associés pour recueillir leurs avis sur la manière dont le bureau peut au mieux servir leurs intérêts. Le TAIEO insiste pour laisser ouverts chacun de ces contacts et il sera toujours en mesure de répondre aux besoins de ses clients.

Comme autre condition préalable pour un fonctionnement efficace et heureux du bureau, des contacts rapprochés avec les autres États Membres et d'autres organisations de donneurs sont en cours d'établissement.

*Heinz Koller est expert de la Commission européenne pour les affaires générales et la coordination de l'opération du marché unique. Pour plus d'information à propos du TAIEO, contacter : Monsieur le Directeur, Bureau d'échange d'informations pour l'aide technique, 80, Av. de Cortenberg, B-1040 Bruxelles, Belgique. Tél (32.2) 299.11.53 ; fax (32.2) 296.68.40.*

*suite de la page 7*

## Un panorama de la gestion de résultats dans le monde

résultats » afin de clarifier les responsabilités respectives et de mieux comprendre les résultats fait l'objet d'un très grand développement dans de nombreux pays. Elle est fréquemment associée à une possibilité de concurrence dans le fonctionnement du service public et aboutit dans certains cas à sous-traiter avec le secteur privé ou avec les organisations à but non lucratif. Un défi majeur consiste à assurer qu'un engagement de résultat fonctionne comme un partenariat plutôt que comme un rapport de rivalité.

La rémunération des résultats est à présent largement répandue dans les pays de l'OCDE. La recherche menée par l'OCDE/PUMA suggère que quelques soient ses effets par ailleurs, la rémunération des résultats n'a pas d'impact majeur sur les résultats du secteur public. En particulier, il peut y avoir des dysfonctionnements quand la rémunération sur résultats des directeurs dépend d'une fourchette

étroite d'indicateurs de résultats. Un directeur afin de procéder de manière rationnelle tiendra compte de ces derniers jusqu'à exclure d'autres aspects importants des résultats.

Il faudrait rappeler que l'évaluation des résultats dans le secteur public s'attache à développer un bon sens portant sur l'efficacité des résultats, la rentabilité et la qualité du service pris dans leur ensemble et *non pas* sur un unique seuil-plancher. En dernier lieu, aucun gouvernement n'a encore élaboré le mélange adéquat de sanctions et de récompenses pour donner leur vraie importance aux résultats. Ceci reflète les difficultés générales de l'évaluation des résultats dans le secteur public.

### Un leadership pour la réforme

Examinées de manière conjointe, l'attention à l'égard du client, la délégation et la gestion de résultats encouragent selon toute apparence des

gestionnaires du service public à innover considérablement. Les faits suggèrent un changement majeur et durable là où de pareilles stratégies sont mises en œuvre de manière cohérente. Cette interaction entre citoyens, fonctionnaires et responsables élus a été modifiée de manière avantageuse et probablement une fois pour toutes.

L'expérience des pays Membres de l'OCDE suggère que le succès dépend d'efforts soutenus, de patience et de signaux clairs et cohérents. C'est ici que le rôle du leadership – pas nécessairement politique – dans les réformes de la gestion du secteur public est si important.

*David Shand, ancien haut responsable dans la fonction publique en Australie, est Administrateur principal auprès du Service de la gestion publique de l'OCDE. Il peut être contacté au : tél (33.1) 45.24.90.85 ; fax (33.1) 45.24.87.96. ; e-mail : david.shand@oecd.org.*

# SIGMA

Le Programme SIGMA – Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale – est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et de la CE/PHARE, financée principalement par CE/PHARE. L'OCDE et plusieurs pays Membres de l'OCDE fournissent également des ressources. SIGMA soutient les efforts de réforme des administrations publiques déployés en Europe centrale et orientale.

L'OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Économiques – est une organisation intergouvernementale réunissant 27 démocraties à économie de marché avancée. Le Centre transmet les conseils et l'assistance de l'OCDE concernant les problèmes économiques les plus divers aux pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique engagés dans des réformes. CE/PHARE fournit des aides financières pour soutenir ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'au stade où ces pays sont prêts à assumer les obligations de Membre de l'Union Européenne.

Créé en 1992, SIGMA relève du Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA). Le PUMA fournit des informations et des analyses d'experts de la gestion publique aux décideurs des pays Membres de l'OCDE et facilite les contacts et les échanges d'expériences entre

responsables de la gestion du secteur public. Par l'intermédiaire du PUMA, SIGMA offre à onze pays les précieuses connaissances techniques accumulées au cours de nombreuses années d'étude et d'action.

Les gouvernements participants et le Secrétariat de SIGMA collaborent d'une façon flexible afin de créer des programmes de travail conçus pour rendre les gouvernements mieux à même d'améliorer la gestion publique conformément à leurs priorités propres et à la mission de SIGMA. Cette initiative fait appel à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique pour fournir des services de conseil et une analyse comparative des différents systèmes de gestion. Par ailleurs, SIGMA collabore étroitement avec d'autres donneurs internationaux afin de promouvoir la réforme administrative et la démocratie.

Dans tous ses travaux, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. À cette fin, SIGMA accorde notamment un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant les praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et leurs homologues des pays Membres de l'OCDE.

Les activités de SIGMA se répartissent entre six domaines : réforme des institutions publiques, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, supervision administrative et service d'information.

## ABONNEZ-VOUS À LA TRIBUNE DE LA GESTION PUBLIQUE

Pour recevoir gratuitement les prochains numéros de la *Tribune de la gestion publique*, il suffit de remplir ce formulaire et de le retourner à l'adresse suivante :

Nom de famille \_\_\_\_\_

Prénom \_\_\_\_\_

Titre \_\_\_\_\_

Organisation \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Code Postal \_\_\_\_\_

Ville \_\_\_\_\_

État/province/région \_\_\_\_\_

Pays \_\_\_\_\_

Téléphone \_\_\_\_\_

N° de fax \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Version (cocher) : \_\_\_\_\_ Anglais \_\_\_\_\_ Français

Envoyer à : La Tribune de la gestion publique, SIGMA-OCDE,  
Service de l'information 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Fax (33.1) 45.24.13.00 ;  
courrier électronique : francoise.locci@oecd.org.