

SIGMA

T G P

Tribune de la Gestion Publique

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

L'importance croissante de l'éthique dans les institutions publiques

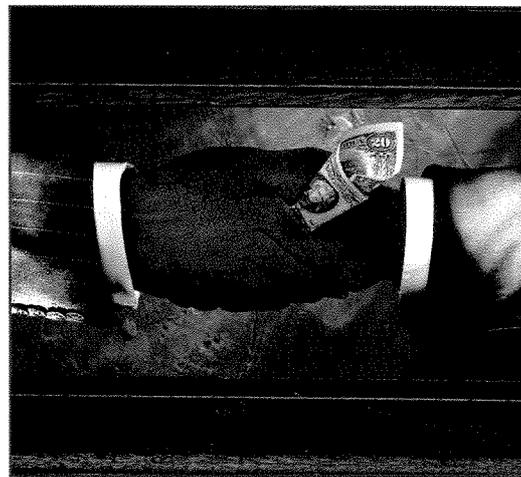
par Bart W. Édes

«La communauté internationale est de plus en plus consciente du terrible dommage causé par la corruption. Elle porte atteinte à la confiance dans le gouvernement démocratique. Ce problème affecte tant les démocraties anciennes que les nouvelles. La corruption encourage les éléments criminels, gaspille les ressources publiques, ralentit le développement économique, dénature les rapports commerciaux.»

Le Secrétaire-Général de l'OCDE, M. Donald J. Johnston, a tenu à inaugurer par ces mots la conférence consacrée à «La corruption dans les transactions commerciales internationales», qui s'est tenue à Paris, le 6 novembre 1996. Cet événement, qui a permis un échange d'informations, a suivi des recommandations faites en 1994 par les ministres des pays Membres de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales. Celui-ci n'est qu'un des nombreux exemples récents de personnalités publiques et d'institutions influentes à s'élever contre la corruption. Le mois précédent, le Président de la Banque mondiale, M. James Wolfensohn, avait engagé son organisation à lutter contre le «cancer de la corruption.»

Les médias font partout état d'hommes politiques et de fonctionnaires qui ont abusé de leurs fonctions en vue de gains financiers personnels. Un pareil comportement est, en outre, encouragé à une échelle internationale par les législations d'un certain nombre de pays développés qui autorisent des dégrèvements fiscaux pour les pots-de-vin versés à des fonctionnaires étrangers. Malgré le fait que l'ensemble des pays Membres de l'OCDE disposent de législations qui considèrent comme un crime la corruption de leurs propres fonctionnaires et l'acceptation de pots-de-vin, très peu de pays Membres ont des lois spécifiques permettant de sanctionner comme crime la corruption de fonctionnaires étrangers.

Exaspérés par la récurrence de comportements contraires à l'éthique de la part de personnes détenant des postes dans la fonction publique, les citoyens finissent par obtenir par leurs voix et par leurs votes qu'il lui soit fait barrage. Dans les pays en transition, les candidats menant campagne contre la corruption ont dernièrement remporté des victoires électorales en Roumanie et en Lituanie. M. Vytautas Landsbergis,



The Image Bank/Jan Biddle

dont le Parti conservateur a enregistré un grand succès dans les élections d'octobre en Lituanie, a déclaré : «Notre objectif principal est de restaurer la confiance. Dans cette perspective, nous allons nous attaquer à la corruption et appliquer une Politique des mains propres au gouvernement». Réagissant devant les préoccupations de ses citoyens, la Lettonie a adopté une loi anti-corruption qui exige des hauts fonctionnaires du gouvernement leur démission de leurs fonctions du secteur privé. La mesure est entrée en vigueur le 1er août.

Mais les lois ne suffisent pas. Un «cadre juridique» approprié n'est que l'un des huit éléments d'une «infrastructure d'éthique» élaborée par le Service de gestion publique (PUMA) de l'OCDE pour expliquer la manière dont les pays Membres de l'OCDE font respecter les normes éthiques dans le service public. Les autres éléments sont les suivants : un réel soutien politique des mécanismes définissant la responsabilité pour les actions de la puissance publique; des codes de la conduite; des mécanisme de socialisation; des conditions d'exercice du service public; un organisme de coordination en matière de déontologie et une société civile dynamique. PUMA vient de publier une étude sur l'éthique en vigueur dans huit services publics nationaux intitulée *L'Éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles*. Un symposium de PUMA sur l'éthique dans l'administration publique (associé à une conférence de SIGMA) est prévu en novembre 1997.

Suite à la page 3 ➤

La Hongrie révèle sa stratégie de réforme

L'Éthique dans le service public en Estonie

Répondre aux questions posées par l'UE

La Banque Mondiale s'attaque à la corruption

Dossier

Promouvoir la transparence dans les pays en transition

Vol. II - N° 5
1996



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

Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas les opinions officielles de la Commission européenne, ni des pays Membres de l'OCDE, ou des pays d'Europe centrale et orientale prenant part au Programme.

Les propositions de textes sont les bienvenues. Les suggestions d'articles, les textes humoristiques et les lettres à la rédaction sont à envoyer à l'adresse ci-dessous. Les Rédacteurs se réservent le droit de modifier les textes dans un souci de style, de grammaire et d'espace en se référant, entre autres, aux *Conseils de style* et au *Livre vert* de l'OCDE.



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

Directeur du programme SIGMA
Bob Bonwitt

Rédacteur en chef
Bart W. Edes

Rédactrice-adjointe
Belinda Hopkinson

Coordination technique
Françoise Locci

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

Impression
A&M Conseil, Bron, France

Illustrations (pages 4 et 10)
László Quitt

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

Tél : (33.1) 45.24.79.00 - 45.24.13.76

Fax : (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org

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

ISSN Number : 1024-7424

Copyright OCDE, 1997

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

Tribune de la Gestion Publique est imprimée sur papier recyclable.

Mettre un terme à la corruption

Ce numéro de TGP est consacré en particulier aux efforts de grande ampleur menés pour battre en brèche la corruption dans les institutions de l'Etat et l'administration publique. Le président de l'organisation Transparency International, établie à Berlin, et le directeur du groupe d'experts de la Banque Mondiale sur la corruption présentent le travail de deux personnalités clés dans la bataille livrée contre le détournement des fonds publics -- et le détournement de la confiance des citoyens. Sally Washington du Service de gestion publique de l'OCDE explique le besoin d'une «infrastructure de l'éthique» au sein de l'administration, qui présente de nombreux aspects.

Les efforts visant à promouvoir des normes éthiques plus rigoureuses en Europe centrale et orientale sont mis en lumière dans l'article de Georg Sootla consacré à la loi estonienne sur la fonction publique. Kjell Larsson du Service du contrôle administratif de SIGMA explique la nature du travail à entreprendre dans ce domaine, l'année prochaine. L'on peut également lire l'analyse d'un ouvrage traitant des recours juridiques efficaces en matière de décisions relatives aux Droits de l'homme en Slovaquie. Sous la rubrique, le «Carnet du reporter», Sándor Orbán du Centre pour le journalisme indépendant de Budapest examine le rôle du journaliste et le service qu'il rend aux intérêts publics en révélant les malversations des autorités.

Nous invitons tous les lecteurs à répondre au questionnaire du TGP Vol. II, N° 4, et espérons recevoir de nombreuses réponses. Tous commentaires ou suggestions concernant les articles de ce numéro seront également les bienvenus.

Belinda Hopkinson - Rédactrice-adjointe de TGP

TABLE DES MATIÈRES

• <i>Prendre les rênes en mains</i> La Hongrie propose un plan stratégique de réforme de l'administration publique	3
• <i>La Gestion des deniers de l'Etat</i> Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques de toute l'Europe se réunissent	4
• <i>Ressources humaines</i> La promotion des normes de déontologie dans le service public en Estonie	5
• <i>Contrôle de l'administration</i> SIGMA étend ses services aux organismes de contrôle de l'administration	6
• <i>La gestion publique dans les pays de l'OCDE</i> Se doter de l'infrastructure pour une éthique de la gestion publique	7
• <i>Dans le point de mire de la Tribune</i> La promotion de la transparence en Europe centrale et orientale	8
La communauté internationale des affaires jette les bases pour un comportement éthique	9
• <i>Aux avant-postes de la réforme</i> Sur le chemin de l'intégration : les réponses au questionnaire de l'UE	10
La procédure de l'«avis» de l'UE	11
• <i>En bref</i> L'administration publique dans la presse	12
• <i>Dernière heure</i> Droits de l'homme : des recours juridiques efficaces En encadré : un résumé des articles et publications récents	13
• <i>Le carnet du reporter</i> Les médias et le gouvernement : des relations en cours de mutation	14
• <i>Le coin des donateurs</i> La Banque Mondiale, la gestion publique et la lutte contre la corruption	15
• <i>Agenda</i>	16

La Hongrie propose un plan stratégique de réforme de l'administration publique

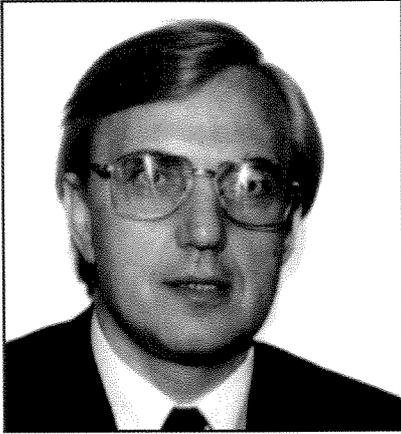


Photo prise à titre honorifique

Dr Imre Verebélyi

Dans le contexte des changements historiques survenus récemment en Europe centrale et orientale, la Hongrie a été le premier pays à adopter une nouvelle structure pour son administration publique centrale et locale. Au lendemain des élections démocratiques de 1990, la nouvelle administration publique a permis de jeter sans retard les bases de l'Etat constitutionnel et d'une économie de marché. L'administration publique a également assuré la promotion et la mise en oeuvre des décisions et des résolutions tant des institutions garantissant l'autonomie locale que du gouvernement et du Parlement. Elle a joué un rôle exemplaire en assurant la continuité dans le pays au travers de ces grands bouleversements.

Il reste qu'un certain nombre de carences -- dont certaines existaient déjà -- sont apparues au cours des quelques cinq années de fonctionnement des nouvelles structures de l'administration publique. Un exemple peut être trouvé dans les réglementations imprécises, incomplètes ou sujettes à controverses, régissant certaines parties du nouveau système mis en place. Autres exemples : les tâches de l'administration publique n'ont été ni examinées ni analysées. La simplification du travail administratif n'a pas bénéficié d'un soutien suffisant. Les activités de l'administration n'ont pas fait l'objet d'un contrôle et d'une évaluation réguliers. La qualité du personnel a baissé : un grand nombre d'experts qualifiés ont quitté l'administration publique parce qu'ils étaient insuffisamment rétribués, ne trouvaient pas de satisfaction personnelle dans leur travail ou parce que la formation des fonctionnaires est négligée. Les responsables de l'administration publique ne jouissent pas de la stabilité de leur

emploi alors que les personnels politiques bénéficient de contrats à durée indéterminée.

Pour éliminer les carences qui existent et préparer l'administration publique à répondre aux nouveaux besoins du pays, mais également aux tâches de l'intégration européenne et atlantique, le gouvernement hongrois s'apprête à la soumettre à un programme de réforme d'ensemble. On trouve dans ce programme une définition, sous la forme de règles statutaires, des principales tâches et actions qui permettront la modernisation des responsabilités, des activités, de l'organisation et de la gestion du personnel de l'administration publique centrale et locale.

Les quatre objectifs fondamentaux de la réforme portent sur :

- l'achèvement de la mise en place du cadre et des institutions essentiels du nouveau système de l'administration publique;
- le renforcement de l'efficacité et l'amélioration de la qualité du travail de l'administration, accompagné de la réaffirmation de sa vocation de prestataire de services;
- la substitution à une administration publique parfois pléthorique, trop compliquée et bureaucratique d'une autre plus réduite, simple, efficace et rentable qui s'acquittera des ses tâches avec un personnel mieux qualifié et plus stable; et
- la soumission de l'administration à la loi. En effet, des sanctions légales plus lourdes devraient dissuader les fonctionnaires, les citoyens et les organisations d'enfreindre la loi. En outre, un contrôle interne et externe de l'administration publique devrait être effectué plus régulièrement.

Afin d'atteindre ces quatre objectifs majeurs, le programme de réforme de l'administration publique identifie de nombreuses tâches réparties en 21 domaines principaux et précise de manière détaillée le déroulement de plusieurs volets de la réforme. Le programme de réforme et le plan d'action mis au point par le gouvernement pour sa réalisation précisent les changements qui seront achevés dans l'administration publique pendant le mandat de l'actuelle équipe gouvernementale. Le programme et le plan d'action déterminent les mesures de réformes conçues pour encourager

des changements à long terme ainsi que les travaux de recherche et de développement qui jetteront les fondements des mesures à venir. ♦

M. Imre Verebélyi est Commissaire du gouvernement pour la modernisation de l'administration publique, République de Hongrie. Il peut être contacté au tél. : (36.1) 268.32.15; fax : (36.1) 268.32.18.

➤ *Suite de la page 1*

Les pays en transition connaissent actuellement des incertitudes concernant les normes à appliquer dans le service public; ils disposent de mécanismes de contrôle insuffisants et ont une fonction publique mal rémunérée -- éléments qui pourraient aggraver les tendances contraires à l'éthique là où elles existent. En outre, certaines pratiques courantes, telles que les cadeaux offerts aux employeurs, aux supérieurs et aux autres personnes en position d'exercer une influence contredisent, dans leur essence même, des procédures telles que l'appel d'offres en bonne et due forme. En effet, la corruption porte atteinte à la passation des marchés publics dans le monde entier. Elle affaiblit la confiance dans le gouvernement, réduit la concurrence pour les contrats de l'Etat et rend les marchés publics moins avantageux sur le plan économique.

Un nombre croissant de pays dans le monde comprend que le développement de l'économie et de la démocratie dépend du respect de normes éthiques rigoureuses au sein de l'administration de l'Etat. Ces pays constatent également que ces normes sont menacées, entre autres parce que les nouveaux dirigeants donnent la priorité à l'efficacité et aux résultats par rapport aux qualités administratives traditionnelles, qui étaient celles de l'exactitude, de la fiabilité, de l'égalité de traitement et de la régularité des procédures. Les pays en transition sont particulièrement menacés en raison de leur situation historique, parce qu'ils dépendent des apports en capitaux et en compétences des pays occidentaux et parce qu'ils poursuivent activement leur objectif d'intégration économique. Les intérêts occidentaux, pour leur part, se bousculent pour établir des têtes-de-pont économiques dans ces marchés émergents. La contagion de la corruption peut de cette façon s'étendre dans les deux directions. Les pays de l'OCDE et de l'Europe centrale et orientale ont tout intérêt à unir leurs forces pour combattre cette menace. ♦

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques de toute l'Europe se réunissent

par Lubomir Volník

Treize pays d'Europe centrale et orientale ont récemment participé à un séminaire d'EUROSAI organisé par la Cour européenne de contrôle avec le soutien du programme Phare. Ce séminaire a été l'occasion d'un échange de vues et a permis d'adopter des conclusions pratiques sur l'amélioration de la coordination et du développement des activités de contrôle des finances publiques dans le contexte de l'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale dans l'Union Européenne.

L'objectif de l'Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe (EUROSAI) est de promouvoir la compréhension et la coopération professionnelles et techniques entre les organisations membres d'EUROSAI et les autres groupes de travail INTOSAI (Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) spécialisés dans le domaine du contrôle financier. Lancée en 1989, EUROSAI a traité essentiellement de problèmes juridiques et professionnels tels que le contrôle de gestion, l'évolution du rôle de l'Etat et les problèmes de contrôle. Une attention particulière a été consacrée à la privatisation, aux relations entre les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et le Parlement, au contrôle interne, aux institutions judiciaires et aux médias.

Le séminaire d'EUROSAI consacré aux «institutions supérieures de contrôle : la coopération entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale», a eu lieu du 21 au 23 octobre à Luxembourg. Les représentants des douze ISC des pays d'Europe centrale et orientale (auxquels s'est joint le Service des recettes de l'Etat du Ministère des Finances de l'ex-République yougoslave de Macédoine) y ont participé. Le problème le plus important sur lequel se soient penchés les participants était, à leurs yeux, celui d'une coopération efficace entre les ISC de tous les pays d'Europe dans ce qui est désigné sous le nom de contrôles conjoints ou parallèles sur des thèmes particuliers. Cette question ne concerne, en effet, pas seulement les ISC d'Europe centrale et orientale. Il est aussi un problème majeur

pour les ISC des pays de l'Union européenne, y compris dans leur collaboration avec la Cour des Comptes Européenne.

Les différences entre les statuts juridiques des ISC et entre leurs méthodes de contrôle limitent leurs possibilités de coopération. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, un problème supplémentaire dérive de ce que le continent a été partagée entre l'Ouest et l'Est par le « Rideau de fer » pendant plus d'un demi-siècle. Au même titre que l'absence de mécanismes de contrôle démocratique, ce partage a dressé un obstacle à la compréhension entre les pays de l'Europe centrale et orientale et les autres états européens.

Il est très important qu'EUROSAI puisse aborder les questions qui touchent au fonctionnement d'ISC démocratiques, et, tout particulièrement, à leur indépendance. Il est également important de consacrer l'attention nécessaire à cette occasion historique et unique qui s'offre à l'Europe -- la possibilité de s'unifier. Les ISC associés au sein d'EUROSAI peuvent y collaborer.

Je crois, par conséquent, qu'il est nécessaire de travailler intensément au rôle joué par les ISC des pays Membres d'EUROSAI dans le contexte de l'intégration européenne. En particulier, il serait utile d'aborder les questions suivantes :

- 1-Harmonisation des statuts juridiques de base des ISAs dans les différents pays membres d'EUROSAI;
- 2-Création des conditions propices à la mise en oeuvre de contrôles parallèles sur des thèmes particuliers par les ISC des différents pays membres d'EUROSAI;
- 3-Traitement des problèmes liés aux contrôles conjoints au sein d'EUROSAI;
- 4-Formation et préparation des auditeurs aux contrôles parallèles ou conjoints



Illustration: J. J. Quint

réalisés en coopération entre les ISC des différents pays Membres d'EUROSAI;
5-Création d'un Système d'information conjoint au sein d'EUROSAI.

La solution de ces problèmes pourrait certainement représenter une contribution importante d'EUROSAI à l'intégration européenne en sa qualité d'association régionale des ISC des Etats Membres européens. Ce que l'on appelle la «Déclaration» des Présidents des Institutions supérieures de contrôle des pays en transition d'Europe centrale et orientale, présents au séminaire sur la coopération des ISC avec la Cour des Comptes européenne, vient, entre autres, soutenir ce point de vue. Un rôle important continuera, sans aucun doute, à être joué par la Cour des comptes européenne au travers de l'aide qu'elle apporte aux ISC des pays d'Europe centrale et orientale.

En ma qualité de Président en exercice du Conseil de Direction d'EUROSAI et de représentant de l'ISC de la République tchèque, mais également en ma qualité de citoyen du continent européen, je crois que nous sommes en présence d'une occasion unique de développer notre coexistence dans des conditions idéales. Nous ne la gâcherons pas. ♦

M. Lubomir Volník, Président du Bureau de l'audit suprême de la République tchèque, peut être contacté au tél. : (42.2) 872.6536 ou fax : (42.2) 667.10671.

La promotion des normes de déontologie dans le service public en Estonie

par Georg Sootla

Lors des élections locales à Tallinn, le 20 octobre, les partis d'opposition avaient adopté comme thème principal pour leur campagne, la nécessité de limoger une administration municipale corrompue. Aussitôt élu, le nouveau président du Conseil municipal M. M. Laar (ex-Premier Ministre) a observé au cours d'une interview que «le pouvoir avait changé à Tallinn» et que les anciens responsables, coupables à ses yeux d'avoir signé certains documents, étaient «fous ou corrompus».

Le 11 novembre, le Parlement estonien, le *Riigikogu*, a mis en place son Comité pour la prévention de la corruption, présidé par M. F. Undusk, l'homme politique qui a montré du doigt et instruit les cas de corruption de l'administration municipale de Tallinn.

Quelles causes ont entraîné pareille corruption ? Le laxisme des normes éthiques de la culture administrative en Estonie ? C'est peu probable. Sous l'ère communiste, l'Estonie était réputée pour être le pays où les lois soviétiques étaient appliquées avec une efficacité prussienne. Cet état de fait était même caractéristique de la culture administrative estonienne. Faut-il le rappeler ? L'Estonie a été gouvernée pendant des siècles par les Allemands des Pays Baltes.

Les réformes administratives ont commencé en Estonie en 1989. Mais il fallut attendre 1995 pour qu'une série de réformes -- quelque peu désordonnées -- soient introduites de manière systématique. La Loi sur le service public (LSP) a été adoptée le 25 janvier 1995 et la Loi sur le gouvernement de la république (LGR) en décembre de la même année.

Comme beaucoup de pays en transition, l'Estonie a libéralisé rapidement son économie sans accompagner cette politique d'une réorganisation des systèmes de contrôle et de recours. De la même façon, la réforme de l'administration publique, qui a démarré en 1989, a touché les collectivités locales en donnant une grande marge

d'autonomie et de liberté d'appréciation aux responsables, même de rang subalterne. En 1990, presque 60 pour cent du personnel entrant dans les services des ministères était sans expérience. Les vieux problèmes d'impartialité et de loyauté sont demeurés particulièrement aigus dans le service public. La situation s'est encore aggravée en raison du fait que le niveau des salaires dans le secteur public était de deux à trois fois inférieur à celui du secteur privé.

La LSP s'efforce de réglementer de manière extrêmement stricte les droits et les obligations des fonctionnaires afin de prévenir toute tendance contraire à la déontologie. Le système de rémunérations établi antérieurement autorisait des différences de salaire entre les échelons subalternes et supérieurs dans un éventail de 1 à 7. La LSP permet à présent aux fonctionnaires touchant un salaire moyen (3 516 EEK, soient environ 300\$US de 1996) d'obtenir une augmentation de salaire de 73 pour cent et de bénéficier en outre du nouveau système de primes (pour leur ancienneté dans le service, leurs diplômes universitaires, leur connaissance des langues, etc.).

Ces améliorations semblent pourtant ne pas suffire. La volatilité de l'emploi demeure très élevée. Ainsi, par exemple, au Ministère des Affaires sociales, 42 pour cent du personnel est employé depuis un an ou moins. Ou encore, seuls 17 pour cent des fonctionnaires sont en service depuis cinq ans ou plus. On est en droit, dans ces conditions, de se demander quel est le taux optimal de mobilité du personnel au cours de cette période de transition, où se met en place une culture organisationnelle stable.

La LSP définit également les règles, les normes en usage, les droits et les obligations des fonctionnaires au regard du secteur privé : il ou elle ne pourra pas appartenir à la direction ou à l'organisme de contrôle d'une société commerciale. Dans le cas où un fonctionnaire est membre de la direction d'une entreprise d'Etat, il ou elle ne devra pas en tirer une rémunération. La dernière règle n'est,

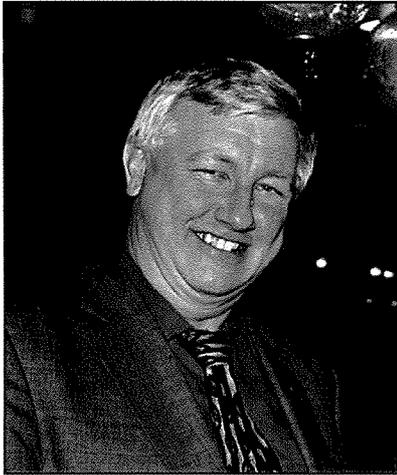
cependant, pas appliquée dans la pratique. Un fonctionnaire de l'Etat peut, avec l'autorisation de son supérieur, avoir simultanément une activité commerciale ou travailler pour un autre employeur. Des fonctionnaires hautement qualifiés utilisent cette possibilité. Auparavant, le cumul des emplois n'était autorisé que dans l'enseignement. Cependant, il est formellement interdit à un fonctionnaire d'être employé dans une entreprise sur laquelle il exerce une charge de contrôle et cette interdiction est maintenue pendant une période de trois ans consécutive à sa sortie de charge.

Un fonctionnaire est tenu de faire une déclaration annuelle sur ses intérêts économiques. Cette déclaration comprendra des renseignements sur ses biens, ses ressources, ses parts de propriété et les dons reçus. Les intérêts économiques des fonctionnaires et les restrictions touchant à leurs activités rémunérées sont régies de façon détaillée par une Loi spéciale sur la prévention de la corruption, adoptée le 19 janvier 1995. Les déclarations relatives aux intérêts économiques des hauts fonctionnaires sont rendues publiques.

Jusqu'à quel point ces lois sont-elles appliquées ? Il est très difficile d'y répondre car elles ne sont en vigueur que depuis un an. Personne en Estonie ne peut nier que la corruption et la partialité existent dans la fonction publique. Mais personne ne peut, non plus, évaluer l'ampleur de ces distorsions. Aucun pays au cours de sa transition vers la démocratie n'a été capable d'éviter de pareils maux. Je suis, pour ma part, convaincu que le développement de l'économie et la réforme de l'administration publique conformément aux besoins d'une économie libérale obligeront l'administration estonienne à retrouver sa traditionnelle efficacité. ♦

M. Georg Sootla, Directeur, Chaire de Sciences politiques, Université pédagogique de Tallinn, peut être contacté au tél. : (372) 640.9455; fax : (372) 409.450; e-mail : gsootla@lin.tpu.ee.

SIGMA étend ses services aux organismes de contrôle de l'administration



Photo/Jacques Briant

Kjell Larsson

Kjell Larsson est Conseiller senior et responsable du service du contrôle et de la gestion de l'administration à SIGMA. Dans sa fonction précédente de Contrôleur général adjoint en Suède, M. Larsson était responsable du contrôle financier, et du contrôle de gestion et des performances. Son travail a comporté l'évaluation de différents programmes publics et la refonte, sur l'ensemble du territoire de la Suède, des systèmes et des pratiques de comptabilité publique. TGP a interrogé M. Larsson sur le contrôle de l'administration, en tant que domaine d'activité, et sur la nature du travail que ce service SIGMA entreprendra l'année prochaine.

TGP : *Quels sujets/institutions sont désignés sous la rubrique contrôle de l'administration ?*

KL : Notre définition de l'institution responsable du contrôle de l'administration est assez souple : il s'agit de toutes les institutions qui jugent, évaluent, vérifient ou ont la responsabilité de contrôler les activités de l'exécutif. Nous travaillons avec les Cours constitutionnelles et administratives, les organismes parlementaires de contrôle et les institutions des médiateurs ainsi qu'avec les institutions d'audit et de contrôle tels que la Cour des Comptes, les Services

Supérieurs de contrôle, les Bureaux d'audit interne et les Inspections centrales.

TGP : *Quel rôle ces institutions jouent-elles dans le fonctionnement de l'administration et dans le soutien apporté à une démocratie pluraliste fonctionnant dans un Etat de droit ?*

KL : Elles jouent un rôle tout à fait essentiel dans une démocratie en préservant l'équilibre entre les pouvoirs de l'Etat, en rappelant et en protégeant les droits des individus, en garantissant le fonctionnement des marchés. Ces institutions jouent également un rôle essentiel dans le développement d'une bureaucratie efficace, fonctionnant dans un Etat de droit.

TGP : *Quelles différences peut-on observer dans le domaine du contrôle administratif entre les pays Membres de l'UE/OCDE et les pays d'Europe centrale et orientale ?*

KL : Dans le domaine du contrôle administratif, les pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés aux mêmes problèmes et aux mêmes questions que les pays de l'OCDE. Les différences sont plus manifestes dans l'ampleur et le rythme des réformes et dans le manque de ressources pour faire face aux besoins que dans la nature des questions elles-mêmes. La gestion publique demeure une question ouverte, à l'ordre du jour des pays en transition. Il convient de garder à l'esprit que la gestion publique crée elle-même les occasions de réforme. L'« ordre du jour relatif au contrôle administratif » diffère d'un pays à l'autre, pour différentes raisons.

TGP : *Quels exemples de réforme des mécanismes de contrôle pouvez-vous citer dans les pays en transition ?*

KL : La création d'une Cour des Comptes ou des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peut être retenue comme un bon exemple. Ces dernières ont été mises en place au cours des cinq à huit dernières années après une interruption, dans certains cas,

de cinquante ans. Il est encourageant de constater avec quelle rapidité certains des institutions supérieures de contrôle ont trouvé leur place et le rôle vital qu'ils assument dans le dispositif constitutionnel, grâce au contrôle des performances. Des médiateurs nationaux ont d'ores et déjà été mis en place ou vont l'être.

TGP : *Comment envisagez-vous votre rôle et celui de SIGMA, en 1997, pour contribuer aux efforts de réforme dans le domaine du contrôle de l'administration ?*

KL : L'objectif de SIGMA est de donner accès aux pays en transition à un réseau de praticiens et d'experts. Il est également de faciliter le travail entrepris en garantissant l'accès à des informations comparées. Il est d'améliorer l'échange d'informations entre les « donateurs » et les pays d'Europe centrale et orientale. Il est d'assurer un soutien logistique à la formation de réseaux de praticiens de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais également dans d'autres pays et institutions. A l'heure actuelle, SIGMA renforce ses moyens dans le domaine des institutions judiciaires et des institutions de contrôle afin de répondre à une demande croissante d'assistance de ce type. Compte tenu de l'exigence croissante manifestée par l'Union européenne et les autres donateurs de voir les bénéficiaires de leurs fonds se conformer aux réglementations relatives à leur utilisation, nous espérons ainsi qu'en 1997, en collaboration étroite avec la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et les Cours supérieures nationales, avec les Médiateurs des différents pays, la Cour des comptes européenne et les Institutions ou Cours supérieures nationales des contrôle des finances publiques, SIGMA sera en mesure de contribuer de manière substantielle au à la création et au bon fonctionnement des institutions et des systèmes administratifs des pays d'Europe centrale et orientale.

M. Kjell Larsson peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.13.73; fax: (33.1) 45.24.13.00; e-mail : kjell.larsson@oecd.org.

Se doter de l'infrastructure pour une éthique de la gestion publique

par Sally Washington



Photo prise à titre courtois

Sally Washington

Les titres à scandales, sur la corruption au gouvernement entre autres, ont suscité l'inquiétude du public concernant une dégradation de l'éthique et des normes de conduite. L'ampleur du problème et ses causes peuvent varier, mais ces préoccupations sont communes aux pays de l'OCDE et aux pays en transition.

Pourquoi l'éthique est-elle si importante dans le service public? Les fonctionnaires exercent dans leur travail de tous les jours un pouvoir discrétionnaire appréciable, pouvant porter sur le contrôle des ressources publiques, des interactions avec les citoyens ou l'élaboration des politiques. Les normes éthiques constituent dans ce contexte un élément clé de limitation et d'équilibre contre l'utilisation arbitraire de l'autorité publique. Elles représentent ainsi un paramètre essentiel pour la qualité d'une gestion publique démocratique.

Comment les pays s'assurent-ils que ces normes sont respectées dans leur service public, en particulier en période de changement? Dans la pratique, les gouvernements ont recours à toute une gamme d'instruments et de procédures pour endiguer les comportements nocifs et encourager une conduite droite. L'OCDE a recours au concept d'«infrastructure de l'éthique» pour expliquer le fonctionnement et l'interaction de ces instruments. L'infrastructure de l'éthique comporte huit éléments fondamentaux :

- *Une volonté politique*

Sans un soutien politique véritable -- des messages clairs émanant des responsables au gouvernement faisant entendre qu'une conduite contraire à l'éthique ne sera pas tolérée -- les initiatives visant à améliorer l'éthique dans le service public feront long feu. Des tentatives récentes pour améliorer l'éthique du secteur public dans les pays de l'OCDE ont reçu le soutien des autorités politiques les plus hautes. C'est notamment le cas pour le Comité britannique pour les normes de la vie publique mis sur pied par le Premier Ministre M. Major en 1994, pour la Charte portugaise de déontologie mise en oeuvre par le Secrétaire d'Etat à la Modernisation de l'administration en 1993, ou encore pour les mesures de soutien à l'intégrité prises sous l'égide du Ministère néerlandais de l'Intérieur (1995). Il va de soi que les responsables jouent un rôle important de modèles. Ils devraient donner l'exemple.

- *Un cadre juridique efficace*

Il s'agit de l'ensemble des lois et des règlements qui établissent des normes de comportement pour les fonctionnaires et les font respecter au moyen de pouvoirs d'enquête et de poursuites judiciaires. Il s'agit là des «griffes» de l'ensemble de l'infrastructure de l'éthique. Lorsqu'ils font l'inventaire du cadre juridique dont ils disposent pour la gestion de l'éthique, les pays doivent d'abord faire fond sur les codes pénaux existants (qui s'appliquent à l'ensemble des citoyens), sur les lois régissant la fonction publique, et sur les statuts et les règlements relatifs aux conflits d'intérêts qui s'appliquent aux fonctionnaires. Pour le moins, ces derniers devraient être clairs et cohérents. Si la loi est un instrument trop rigide pour la gestion quotidienne des questions d'éthique, elle remplit une fonction importante de filet de sécurité.

- *Des mécanismes de responsabilisation efficaces*

Les mécanismes de responsabilisation donnent des lignes directrices aux activités gouvernementales. Ils permettent de vérifier que les résultats escomptés ont bien été atteints, que l'on a appliqué la procédure prévue. Ils comprennent les procédures administratives internes (obligation de garder

une trace écrite des activités ou des requêtes), et les procédures «d'ensemble» comme les audits et les évaluations des performances d'une institution. Ils peuvent également comprendre des procédures extérieures au service public; c'est, par exemple, le cas pour les mécanismes de contrôle des commissions parlementaires. Les dispositifs de « signal d'alarme » sont également importants : il s'agit des procédures permettant aux fonctionnaires de refuser d'exécuter une action inappropriée ou leur permettant de signaler des malversations commises par d'autres. Les mécanismes de responsabilisation devraient encourager un comportement éthique en rendant difficile la pratique d'activités contraires et en facilitant leur détection.

- *Des codes de conduite applicables*

Les codes de conduite demeurent importants, même dans les pays de l'OCDE qui ont diminué le nombre de règles s'appliquant aux fonctionnaires et ont adopté des styles de gestion publique inspirés par le «management» privé (Voir *Governance in Transition*, publié par l'OCDE en 1995). Certains pays (par exemple, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) disposent ainsi d'un code de conduite embrassant l'ensemble des services publics, au sens large. En conformité avec ce dernier, les différentes institutions élaborent un code spécifique qui prend en compte leurs objectifs et leurs missions propres. Dans d'autres pays (tels que les Pays-Bas et la Norvège), les codes sont tous élaborés au sein des différentes instances. Les problèmes éthiques auxquels est confronté un employé du Ministère de la défense peuvent être très différents de ceux qui concernent les fonctionnaires des Affaires sociales.

- *Les mécanismes de socialisation professionnelle*

Suivant ces processus, les fonctionnaires apprennent et intériorisent les normes d'éthique ou de conduite et les valeurs du service public. La formation (au moment de la prise de fonctions et pendant la vie professionnelle) est un élément essentiel (notamment pour la sensibilisation à l'éthique) au même titre que l'émulation par les bons exemples (venant en particulier des dirigeants).

Suite à la page 12 ➤

La promotion de la transparence en Europe centrale et orientale

par Dr Peter Eigen

Depuis des décennies, une corruption larvée fait partie intégrante de la vie quotidienne dans la majeure partie de l'Europe centrale et orientale. Après la deuxième guerre mondiale, les régimes centralisés et autoritaires mis en place étaient tenus, de façon quasi unanime, pour étrangers et illégitimes. Dans ces conditions, une culture de l'hypocrisie a pris corps. Les «règles de survie» adaptées à une économie de pénurie persistante s'y opposaient, dans un vif contraste, aux idéaux proclamés par le gouvernement.

Le processus de transformation politique et économique de ces dernières années a eu pour effet d'étendre encore plus la corruption. En effet, les nouveaux systèmes juridiques commencent tout juste à être mis en place et les nouvelles institutions sont encore mal enracinées dans la société civile.

Dans ce contexte, Transparency International (TI) a ressenti le besoin urgent d'étendre ses activités à l'Europe centrale et orientale. En tant qu'organisation non-gouvernementale à but non lucratif, TI s'efforce de s'opposer à la corruption aussi bien dans les transactions commerciales internationales qu'au niveau national, par l'intermédiaire de ses collèges nationaux.

Les Collèges nationaux

Depuis sa constitution en 1993, TI a promu la transparence et la responsabilité dans le monde entier. Des collèges nationaux de TI fonctionnent de manière autonome dans plus de 60 pays. En réaction au fait qu'une part importante de la corruption internationale trouve son origine dans le Nord industrialisé, TI a, à plusieurs reprises, lancé un appel à ces pays pour qu'ils mettent un terme au traitement de faveur réservé aux pots-de-vin versés à l'étranger. Parallèlement, TI s'efforce de renforcer les Systèmes Nationaux pour l'Intégrité dans les pays en voie de développement afin de les aider à combattre la corruption avec plus d'efficacité.

Afin d'analyser la situation en Europe centrale et orientale, TI s'est rendu en

Hongrie, en République tchèque, en Pologne, en Slovaquie, et en Roumanie au printemps de 1996. L'objectif de ces missions financées par l'UE était de préciser :

- la mesure dans laquelle la corruption -- avec une attention particulière pour la corruption internationale dans la passation des marchés publics et la privatisation -- sévit dans les pays visités;
- l'existence d'une volonté de combattre cette corruption; et
- les mesures pouvant être éventuellement prises pour renforcer la capacité de ces sociétés de résister à la corruption.

Les missions de TI ont pu à plusieurs reprises recueillir des témoignages suivant lesquels des fonctionnaires s'étaient appropriés, sur une grande échelle, des biens publics en les détournant à des fins personnelles ou politiques. Les raisons de ce qui apparaît comme une poussée de la corruption étaient claires : il est reconnu que les systèmes politiques et administratifs des cinq pays sont mal armés pour combattre la corruption. Au niveau politique, toute une nouvelle génération de responsables politiques est apparue ces six dernières années, pour la plupart sans expérience antérieure dans la politique parlementaire ni dans l'administration. Une grande incertitude règne, par exemple, sur la licéité des intérêts financiers détenus par les hommes politiques et leurs familles. Beaucoup de fonctionnaires sont dépourvus d'expérience et ne jouissent d'aucune garantie concernant leur poste. Les services publics sont largement perçus comme étant mal payés, surtout par rapport aux «nouveaux riches» dont ils sont pourtant tenus de contrôler les activités commerciales. Dans le monde de l'entreprise, l'incertitude prévaut quant aux nouvelles règles du jeu.

La privatisation, entreprise de façon variée et à des rythmes différents d'un pays à l'autre, crée également des possibilités de corruption. Il est également vrai qu'à monter en épingle des cas spécifiques de malversation on court le risque de

discréditer l'ensemble du processus de privatisation.

En de pareilles circonstances, il n'est étonnant que les missions de TI ont constaté la conviction plus ou moins universellement répandue dans les cinq pays visités que la corruption devait être combattue et vaincue, de manière urgente, comme un défi majeur.

Les coalitions contre la corruption

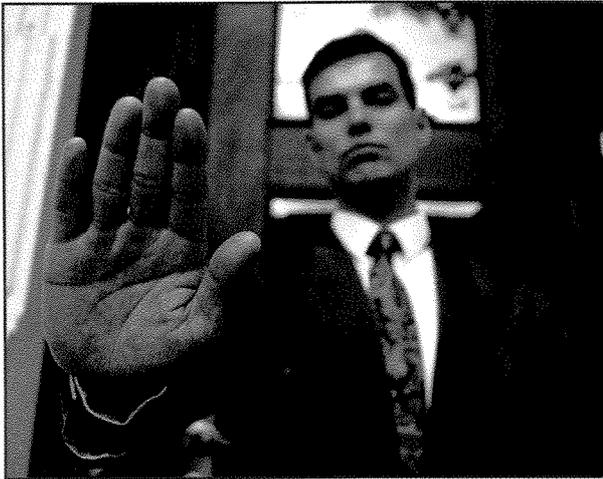
Une forme de l'action entreprise par TI pour endiguer la corruption a été de constituer des «coalitions contre la corruption» composées de représentants de tous les secteurs de la société. Au cours des prochains «ateliers nationaux pour l'intégrité», prévus en Hongrie, en Pologne et en République tchèque, ces représentants se réuniront pour analyser la situation actuelle et identifier des mesures pour vaincre à bout de la corruption. Dans les ateliers suivants, il est prévu de discuter de la manière dont ces mesures pourront être mises en pratique. Dans ce but, TI a publié un *Livre de références* qui décrit les mesures particulières à prendre pour accroître la transparence et la responsabilité et établit des Systèmes Nationaux pour l'Intégrité.

Aucune recette universelle ne peut être proposée, cependant, et toute stratégie pour combattre la corruption viable dépend d'un soutien de la société civile pour pouvoir se maintenir. En conséquence, TI à l'intention de traduire son *Livre de références* en polonais, hongrois et tchèque et de l'adapter aux contextes particuliers de ces pays. Ces efforts se sont menés à bien par le Collège national de Hongrie, nouvellement constitué, et par la Pologne qui sera fondé officiellement au début de 1997. Au même moment, TI intensifie ses contacts avec ses partenaires des pays Baltes, de Bulgarie et de Slovaquie et espère trouver des alliés également dans l'ensemble de ces pays. ♦

M. Peter Eigen est Président de Transparency International et son siège est à Berlin. Il peut être contacté au tél. : (49.30) 787.57.07; fax : (49.30) 787.57.07; e-mail : ti@contrib.de. Consultez également le Site Internet au <http://www.transparency.de>.

La communauté internationale des affaires jette les bases pour un comportement éthique

par Sharon Bially



The Image Bank/Terje Røkke

Un comportement respectueux de l'éthique de la part des gouvernements et des entreprises est indispensable à l'efficacité du commerce international. La corruption de tout calibre peut déformer la concurrence, compromettre la liberté du commerce et porter atteinte à la stabilité qui est à la base de l'économie de marché.

Au moment où les économies d'Europe centrale et orientale se développent et s'intègrent dans l'économie mondiale, il devient de plus en plus clair qu'il importe de promouvoir un comportement éthique. A l'heure actuelle, la communauté internationale des affaires s'est engagée dans un certain nombre d'initiatives visant à combattre la corruption à tous les niveaux et à promouvoir un environnement éthique sain pour le développement des activités économiques et pour la croissance. Cela est vrai dans le monde, mais singulièrement en Europe centrale et orientale.

Des codes de conduite

De nombreuses entreprises multinationales ont élaboré leurs propres codes de conduite à l'intention de leurs employés. Ils y précisent les types de comportement considérés comme contraires à l'éthique. De pareils codes jouent un rôle important et encouragent le comportement éthique parmi les employés de ces grandes entreprises.

Sous l'égide de la Chambre Internationale de Commerce (CIC), les entreprises, ont élaboré collectivement les *Règles* de la CIC de lutte contre l'extorsion et la corruption et se sont

engagées à les respecter. Ces règles ont été rédigées une première fois en 1977 et ont été revues et rendues plus contraignantes en 1994. Elles ont été conçues comme une méthode d'autorégulation du commerce international mais, comme le reconnaît l'introduction aux *Règles*, le soutien des gouvernements est essentiel pour assurer le succès de la promotion de normes rigoureuses d'intégrité dans les transactions commerciales que cela soit entre les

organismes des secteurs publics et privés ou entre les entreprises privées.

Les *Règles de conduite* du CIC concernent des domaines tels que l'extorsion, la corruption, les commissions de complaisance, la tenue des dossiers financiers, l'audit et les contributions versées à des partis politiques. Elles reposent sur le principe de base que toutes les «entreprises doivent se conformer aux lois et réglementations correspondantes des pays où elles sont établies et où elles ont des activités. Elles doivent respecter aussi bien la lettre que l'esprit des *Règles de conduite*».

La plus grande priorité est accordée à l'extorsion et à la corruption à grande échelle impliquant les hommes politiques et les hauts fonctionnaires dans la mesure où elles constituent une très grande menace et peuvent entraîner des dommages économiques très graves. Les *Règles de conduite*, néanmoins, précisent de manière explicite que la petite corruption ne saurait bénéficier d'aucune indulgence et que des mesures visant sa disparition devraient être prises en même temps que l'on s'efforce de réduire l'extorsion et la corruption des dirigeants.

Les personnalités du monde des affaires reconnaissent que la petite corruption, comme d'autres formes plus coûteuses de corruption dont elle fait partie, est un symptôme de problèmes qui ne seront pas nécessairement résolus par des règles et des codes de conduite éthique. Le véritable défi posé aux secteurs public et privé repose dans l'établissement d'institutions où la corruption n'a pas de place, dans le renouvellement du mode de

pensée de ceux qui perpétuent les pratiques de corruption et dans le modelage des valeurs des futures générations de responsables.

Le Junior Achievement Programme

Un grand nombre d'entreprises multinationales prennent part au *Junior Achievement Programme* qui s'attache à faire transmettre une expérience éthique et opérationnelle de première main par des personnalités du monde des affaires à des professionnels en herbe. Le *Junior Achievement Programme* a été créé en 1919 aux Etats-Unis et a été étendu à l'Europe centrale et orientale à la suite des événements de 1989 afin d'offrir des programmes d'économie dans les universités où ils n'existaient pas auparavant. Aujourd'hui, le *Junior Achievement Programme*, qui existait aux Etats-Unis et au Canada, fonctionne dans les Etats baltes, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et l'Albanie.

Les programmes d'enseignement pour les élèves des écoles élémentaires et secondaires dirigés par le *Junior Achievement Programme* s'attachent à la mise en pratique des principes de base de l'activité commerciale, de l'économie et de la direction d'entreprise. Ils offrent à l'élève la possibilité d'avoir une expérience directe du monde des affaires et de la manière dont il fonctionne, et, enfin, de mettre au point un produit ou un service et de faire fonctionner sa propre entreprise. Des volontaires représentant le monde des affaires partagent leurs valeurs et leurs expériences avec les étudiants et contribuent de cette manière à former le mode de pensée des futurs responsables et à établir les fondements des pratiques déontologiques des affaires en vigueur dans le monde. Le programme spécial consacré aux «Fondements de l'économie de marché» enseigne aux adultes les éléments de base des affaires et de la déontologie des affaires pour les aider à améliorer la qualité de leur expertise et diffuser des valeurs saines dans les pays participant au programme. ♦

Mme Sharon Bially est Directeur auprès du Comité consultatif au Commerce et à l'Industrie (BIAC) de l'OCDE. Des Membres du Comité directeur du BIAC pour l'Europe centrale et orientale ont contribué à la rédaction de cet article. Le BIAC peut être contacté au tél. : (33.1) 42.30.09.60; fax : (33.1) 42.88.78.38.

Sur le chemin de l'intégration : les réponses au questionnaire de l'UE

Les pays d'Europe centrale et orientale ont répondu au long questionnaire de l'UE, dans le contexte de la procédure d'adhésion à l'Union européenne. La Pologne a, par exemple, remis plus de 2 600 pages en réponse à environ 3 000 questions de l'UE se rapportant à l'économie du pays, à sa politique intérieure et extérieure, à sa démographie et à d'autres sujets. Le défi posé par la réponse au questionnaire a été une expérience riche en enseignements utiles pour les négociations en vue d'une future adhésion.

TGP a souhaité s'informer sur la méthode suivie par les administrations publiques des pays-candidats à l'UE pour assurer la collecte de réponses homogènes dans l'ensemble des ministères. Elle a interrogé dans ce but des fonctionnaires chargés de la coordination des questions UE dans trois pays. Les réponses nous ont été communiquées par M. Pavel Stepanek, Directeur auprès du Département de politique financière au Ministère des Finances de la République tchèque, par M. Benjamin Lukman, Directeur du Bureau des Affaires européennes au Ministère des Affaires étrangères de Slovaquie, par M. Iván Udvardi, Directeur général au Département pour l'Intégration européenne, Ministère des Affaires étrangères de Hongrie et par M. Peter Gottfried, Directeur-Adjoint auprès du Secrétariat d'Etat à l'Intégration, Ministère des Affaires étrangères de Hongrie.

Pour tous les pays, la procédure de réponse au questionnaire a été traitée au Ministère des Affaires étrangères et, de façon spécifique, par l'organisme en charge des Affaires et de l'Intégration européennes. Des groupes de travail en charge de la coordination ont été établis pour préparer les réponses en collaboration étroite avec des représentants de différents ministères ainsi qu'avec d'autres institutions ou agences.

TGP : Lors de la préparation des réponses au questionnaire, comment a-t-on traité les différences ou les désaccords ?

République tchèque : Le groupe de coordination a discuté de l'ensemble des projets de réponse préparés par les différents



Illustration: Lucie Quinn

ministères. Au cours de ces discussions, la plupart des différences ont pu être gommées. Celles qui demeuraient ont été transmises pour décision comme éléments de documentation à la réunion du cabinet qui devait approuver les réponses.

Hongrie : Les désaccords ont été traités grâce à une vérification croisée et à une harmonisation effectuées entre les départements. Dans le cas de désaccords non résolus, on faisait prévaloir le point de vue du ministère assumant la majeure responsabilité pour le problème en question. Dans certains cas exceptionnels, des décisions ont été prises au plus haut niveau,

«L'on peut difficilement affirmer que le gouvernement slovène était tout à fait préparé à l'opération.»

comme par le Cabinet à l'Intégration européenne (présidé par le Premier Ministre) ou au niveau du Gouvernement.

Slovénie : Les différences/désaccords ont été traités exclusivement au sein de la Commission interministérielle (composée par des institutions-clé de l'Etat, par exemple, le Bureau des statistiques, le Bureau pour l'analyse et le développement macro-économiques, le Bureau pour la législation, certains ministères-clés sans oublier la Banque de Slovaquie).

TGP : L'administration était-elle préparée à cette tâche ?

République tchèque : L'un des aspects intéressants de l'exercice dans son ensemble, selon l'expression de la Commission européenne, était que le questionnaire représentait un test de la capacité de l'administration du pays à se mobiliser dans un laps de temps relativement court et à remettre un produit de bonne qualité. Pris dans cette perspective, le questionnaire a été traité avec succès par la République tchèque.

Hongrie : L'administration hongroise était tout à fait bien préparée même si ce fut dans une mesure moindre que lors de la préparation à l'adhésion à l'OCDE.

Slovénie : L'on peut difficilement affirmer que le gouvernement slovène était tout à fait préparé à l'opération; cela dit, avec l'adaptation des structures organisationnelles décrite ci-après, nous avons réussi à transmettre à temps les réponses à la Commission européenne.

TGP : Qu'est-ce que le questionnaire a révélé au sujet des besoins en matière de formation, des mécanismes de coordination, des méthodes de diffusion de l'information, etc. ?

République tchèque : Le questionnaire n'est que l'un des éléments du processus de dialogue avec les partenaires de l'UE. Il a prouvé qu'au cours des prochaines négociations pour l'adhésion un problème majeur consistera dans la coordination horizontale des positions de négociation avec, en corollaire, la diffusion de

l'information sur l'évolution de la négociation dans les différents domaines.

Hongrie : Le questionnaire a révélé différents besoins : celui de mieux familiariser les employés et fonctionnaires du gouvernement avec les problèmes, procédures, politiques et mécanismes de l'UE; d'améliorer la connaissance de l'anglais et du français chez les fonctionnaires publics; d'élaborer et de faire fonctionner de manière efficace des réseaux de communication sophistiqués tels que les systèmes de courrier électronique entre les différents services gouvernementaux; d'impliquer directement les collectivités locales et les associations sociales et professionnelles dans l'élaboration et l'application des politiques d'intégration.

Slovénie : Le questionnaire a mis au jour un grand besoin en ressources humaines et en personnel formé et qualifié. Il a également prouvé qu'il était nécessaire d'organiser la coopération entre les ministères, notamment dans les secteurs où les responsabilités de deux ou plusieurs ministères se chevauchent. Les mécanismes existants de coordination continueront à se développer en conformité avec : la complexité croissante des stratégies de pré-adhésion, la constitution et le fonctionnement des organismes prévus aux termes de l'Accord d'Association (et, dans l'attente de la ratification de ce dernier, de l'Accord intérimaire), et en participant aux Dialogues Structurés -- tous ces aspects exigent de nettes améliorations dans presque chaque aspect de la structure et du fonctionnement du gouvernement. En ce qui concerne les pratiques d'échange de l'information, celle-ci demeure un des principaux besoins à satisfaire. Il serait bon d'observer que la tâche majeure de constitution d'un Centre d'Information et de Documentation (à la disposition de l'ensemble des ministères et des services de l'Etat et ouvert en partie au public) n'est toujours pas achevée.

TGP : *Quels changements l'exercice a-t-il facilités ?*

République tchèque : Actuellement, aucune modification n'est envisagée.

«Un problème majeur consistera dans la coordination horizontale des positions de négociation avec, en corollaire, la diffusion de l'information sur l'évolution de la négociation dans les différents domaines.»

Hongrie : Les changements nécessaires comprennent un renforcement de la coordination entre les ministères, plus d'efficacité dans les flux d'information et les procédures de prise de décision ainsi que des structures administratives conformes aux objectifs de l'intégration.

Slovénie : Le Gouvernement a adopté une solution, pour son organisation, qui reprend la structure actuelle de coordination pour les relations avec l'Union européenne. Une partie de cette structure a été adaptée aux 23 chapitres du questionnaire de l'UE et reprend la répartition interne propre aux services de la Commission européenne. Compte tenu de la complexité du questionnaire et de l'incompatibilité partielle entre la structure du gouvernement en Slovénie et celle du questionnaire, la direction des structures interdisciplinaires a dû être confiée à un coordinateur unique. ♦

La procédure de l'«avis» de l'UE

Le terme «avis» désigne la procédure suivant laquelle la Commission émet une opinion sur la demande d'adhésion d'un pays. L'opinion suit à une analyse approfondie du pays candidat et une évaluation de sa capacité à satisfaire aux conditions de l'adhésion.

Dix pays d'Europe centrale et orientale ont entamé la procédure d'Avis (ou d'Opinion) : il s'agit de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Lettonie, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Bulgarie, de la République tchèque et de la Slovénie (dans l'ordre du dépôt des candidatures à l'adhésion). En émettant son opinion, la Commission prend une décision qui tient compte des exigences politiques et économiques de l'appartenance à l'UE (telles qu'elles ont été définies par la Commission européenne à Copenhague, en juin 1993) :

- «que le candidat ait mis en place des institutions stables, en mesure de garantir la démocratie, l'autorité de la loi, les droits de l'homme, la sauvegarde et la protection des minorités;
- qu'il dispose d'une économie de marché opérante et de la capacité de faire face aux exigences de la concurrence et aux pressions du marché au sein de l'Union;
- qu'il ait la capacité d'assumer les obligations de l'appartenance à l'Union, et notamment d'adhérer aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire».

Selon les services du Porte-parole de la Commission européenne, l'Avis de la Commission comportera les éléments suivants qui reposent, pour l'essentiel, sur les informations fournies par chaque pays candidat d'Europe centrale et orientale :

- une description détaillée de la situation politique et économique dans le pays candidat;
- une évaluation de la capacité du pays candidat à adopter l'*acquis communautaire* dans tous les domaines d'activité de l'UE;
- une indication des questions qui devra être résolue soit avant soit au cours des négociations d'adhésion; et
- une recommandation concernant l'ouverture des négociations.

A titre de comparaison historique, les négociations pour l'Autriche, la Suède et la Finlande ont duré 13 mois pour chacun de ces pays alors que celles pour l'Espagne et le Portugal ont duré sept ans.

L'administration publique dans la presse

Estonie

Annonce de licenciements par le gouvernement

Le 6 septembre, Mme Ingrid Preeks, fonctionnaire au Ministère des Finances, a annoncé des mesures prévoyant le licenciement de 963 fonctionnaires et la suppression de 36 institutions de l'administration publique et inspections dans le cadre de la réforme administrative. Les licenciements, qui devaient commencer en octobre, devaient permettre des augmentations de salaire d'environ 10 pour cent pour les 62 000 employés de l'Etat restants. Les employés licenciés devaient recevoir six mois de salaire conformément à la Loi sur la Fonction publique. Source : *OMRI*.

Hongrie

Nouvelle désignation pour un Ministère

Le Parlement a adopté un projet de loi qui renomme le Ministère de l'Industrie et du Commerce, qui devient le Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Le nouveau nom reflète l'importance accordée par le gouvernement au tourisme dans l'économie. Source : *East European Legislative Monitor*.

Lettonie

Les non-citoyens dans la fonction publique

Le Parlement a approuvé dans son principe une option permettant aux fonctionnaires qui ne sont pas citoyens lettons de continuer à travailler dans la Fonction publique. Les amendements à la Loi sur la Fonction publique ont été acceptés en première lecture. S'ils sont approuvés, ces amendements permettraient à 203 non-citoyens travaillant dans l'administration publique de conserver leur poste. Source : *The Baltic Times*.

Slovaquie

Sommet CEFTA

Les Premiers Ministres des cinq pays signataires de l'accord centre-européen de libre-échange (CEFTA) se sont retrouvés à Jasna le 13 septembre pour discuter de la poursuite de la libéralisation des échanges commerciaux au sein du groupe. Les membres du CEFTA sont la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. Prenaient part à la réunion en tant qu'observateurs les Premiers ministres de Bulgarie, Lituanie, Roumanie et Ukraine et le Ministre de l'Economie de Lettonie. Ces cinq pays souhaitent adhérer au CEFTA. Source : *Reuter*

• Une société civile active

Des médias d'investigation sont nécessaires (voir *TGP* page 14) pour que les citoyens puissent exercer leur surveillance sur les activités des fonctionnaires. Des dispositions donnant accès à l'information jouent un rôle important dans ce domaine.

Un pays choisira de mettre l'accent sur certains éléments d'une infrastructure de l'éthique plutôt que sur d'autres suivant qu'il gère ces questions surtout sous forme d'orientations et d'incitations dans le contexte de la gestion ou qu'il le fasse par des contrôles et des sanctions. Il reste que s'il y a trop de contrôle, plus rien ne sera fait (l'administration sera paralysée dans son action), et s'il n'y a pas assez de contrôle, on fera autre chose que ce qui était voulu (les ressources seront utilisées pour des résultats mauvais et illégitimes). Les administrations doivent parvenir à un juste équilibre tenant compte des coûts administratifs entraînés par la recherche du moindre faux-pas, d'une petite infraction ou d'une forme de corruption et du coût politique entraîné par la tolérance de certaines erreurs. Si un pays a été gravement touché par la corruption ou par les scandales, il voudra probablement mettre l'accent sur la répression et la sanction plutôt que sur la prévention, du moins à court terme. Comme tout autre dispositif de gestion, l'efficacité d'une infrastructure de l'éthique dépend de la possibilité de la mettre en oeuvre, de faire en sorte qu'elle soit comprise et appliquée de façon cohérente.

La rectitude des comportements a toujours été une condition préalable à une bonne gestion publique. Malgré ou, peut-être, à cause des changements qui ont lieu dans le secteur public des pays de l'OCDE et dans les pays en transition, la nécessité d'une conduite juste et éthique se fait sentir avec force. Cela exige la mise en place d'une infrastructure efficace de l'éthique. Il en ira de la confiance des citoyens dans les institutions publiques. ♦

Mme Sally Washington est spécialiste des systèmes d'élaboration des politiques et de gestion de l'éthique au Service de gestion publique (PUMA) de l'OCDE. Elle peut être contactée au tél.: (33.1) 45.24.90.62; fax: (33.1) 45.24.17.06; e-mail: sally.washington@oecd.org.

➤ Suite de la page 7

- *Des conditions d'exercice du service public favorables*

Si les fonctionnaires estiment être mal payés, surchargés de travail et dans une situation professionnelle précaire, ils seront d'autant moins portés à accepter les initiatives visant à améliorer leurs performances, y compris dans le domaine de l'éthique. Trop de sécurité, néanmoins, peut déboucher sur du laisser-aller. En revanche, une rémunération faible ne saurait justifier un comportement illégal ou contraire à l'éthique.

- *Un organisme de coordination pour les questions d'éthique*

Ces organismes peuvent prendre différentes formes -- commissions parlementaires, agences centrales ou organismes *ad hoc* -- et assurer différentes fonctions : celle de «gendarme» et d'enquêteur (comme la *New South Wales Independent Commission against Corruption*), celle de «conseil» (comme la Commission britannique pour les normes de la vie publique que le Premier Ministre a présentée comme un «atelier d'éthique» permanent), ou encore celle de «promoteur général» de l'éthique dans le secteur public (au Département norvégien de l'Administration publique). Mais l'existence d'un organisme de coordination ne devrait pas inciter les responsables et leurs services à se sentir désaisis de la responsabilité d'assurer, dans leur champ d'activité, une conduite conforme à l'éthique. L'éthique est de la responsabilité de tous.

Droits de l'homme : des recours juridiques efficaces

Le recours efficace contre les décisions administratives et l'article 26 de la Convention européenne des Droits de l'homme, par Nora Lábadyová et Iveta Zahoranká, chez R.K. Griff, éditeur.

(Article adapté de l'introduction par Vincent Cochotel.)

La manière dont une société traite ses étrangers et, en particulier, ses réfugiés, est un très bon indicateur sur le respect des Droits de l'Homme. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a pu constater que les administrations de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale n'ont fourni qu'avec réticence leurs motivations concernant leurs décisions relatives aux droits des réfugiés. Certains pays ont constitué des services de médiateurs et/ou pris des mesures afin de réformer le droit administratif dans le contexte de leur politique de transition.

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont ratifié les principaux instruments de défense des Droits de l'homme, tels que la Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la Convention des Nations Unies contre la torture. Cette ratification assure la possibilité aux citoyens comme aux étrangers vivant dans les pays signataires de recourir dans certaines circonstances à des moyens légaux contre l'Etat au «niveau supra-national». Ces instruments spécifient que ces recours juridiques n'existent que lorsque les recours juridiques existants ont été épuisés au niveau national conformément aux règles généralement reconnues du droit international et dans un délai de six mois suivant la décision finale.

En raison des incertitudes qu'inspire l'efficacité de certains systèmes de recours en Europe centrale et orientale et, en particulier en Slovaquie, l'UNHCR a organisé un séminaire d'experts qui s'est déroulé à Bratislava en septembre 1995, consacré à l'efficacité des systèmes de recours contre les décisions administratives et à l'article 26 de la Convention européenne des Droits de l'homme.

Suite à la page 14 ➤

EN ENCADRÉ :

UN RÉSUMÉ DES ARTICLES ET PUBLICATIONS RÉCENTS

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

Publications SIGMA

Documents SIGMA N° 8 : *Budget et décisions politiques*, 1996, 335 pages.

Documents SIGMA N° 9 : *Pour une communication efficace entre les services publics et les médias*, 1996, 55 pages.

A commander auprès de : Bibliothèque 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 : sigma.contact@oecd.org.

Publications PUMA

Document hors série N° 12 : *Assurer la cohérence des politiques: instruments et contraintes*, 1996, 48 pages.

Document hors série N° 13. *Priorité aux citoyens: la réforme de la gestion publique au Portugal*, 1996, 177 pages.

A commander auprès de : Service des Publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél. : (33.1) 49.10.42.83; fax : (33.1) 49.10.42.76; e-mail : compte.pubsinq@oecd.org.

AUTRES PUBLICATIONS

BORGHI M. et P. MEYER-BISCH, éd. : *La corruption : l'envers des Droits de l'homme*, 1996.

A commander auprès de : Editions universitaires, Petrolles 42, 1705 Fribourg, Suisse. Tél. : (41.37) 86.43.11; fax : (41.37) 86.43.00.

EC Law Vocabulary (Dictionnaire de terminologie juridique de la Commission européenne, financé par Phare, en tchèque, anglais, français et allemand), juillet 1996, 141 pages.

A commander auprès de : Jan Volny, OLPA, Department for Compatibility with EC Law, Vladislavova 4, POB 596, 117 15 Prague 1, République tchèque. Tél. : (42.2) 24.19.13.56; fax : (42.2) 24.21.62.71.

Financial Management Systems Overview for Agency Leaders, mai 1995, 11 Pages.

Framework for Core Competencies for Financial Management Personnel in the Federal Government (projet conjoint du Human Resources Committee of the Chief Financial Officers Council et du Joint Financial Management Improvement Program, Gouvernement des Etats-Unis), novembre 1995, 41 pages.

Framework for Federal Financial Management Systems, janvier 1995, 83 pages.

Pour commander les trois dernières publications, s'adresser à : JFMIP, 666 11th Street, NW, Washington D.C. 20001, Etats-Unis. Fax : (1.202) 512.95.93. Gratuit.

HANSEN Jörn-Holm. *Self-Governmentalism and Local Self-Government in Poland*, 1995, 140 pages.

A commander auprès de : NIBR, Gaustadalléen 21, POB 44, Blindern, Oslo 0313, Norvège. Tél. : (47.22) 95.88.00.

The Legal, Economic and Administrative Adaptations of Central European Countries to the European Community (documents présentés à la conférence organisée sous le patronage de l'Association des Etudes de la Communauté européenne et de la Direction Générale X, qui s'est déroulée à Bruxelles en septembre 1992), 1993, 126 pages.

Commande à adresser auprès de : Nomos Verlagsgesellschaft, Postfach 610, 7570 Baden-Baden, Allemagne.

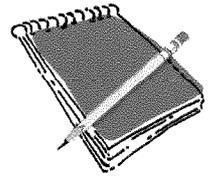
The Role of Parliament for the Consolidation of the New Democracies in Central and Eastern Europe, 1996, 206 pages.

Commande à adresser à : Dobrin Kanev, Directeur du Département de recherche, Assemblée nationale de Bulgarie, Sofia, Bulgarie.

VERHEIJEN Tony et DIMITROVA Antoaneta. «Private Interests and Public Administration : the Central and East European Experience,» *International Review of Administrative Sciences* (Etats-Unis), juin 1996, pages 197 à 218.

Les médias et le gouvernement : des relations en cours de mutation

par Sándor Orbán



Comme en d'autres démocraties, les médias jouent un rôle important dans les pays d'Europe centrale et orientale, en attirant les regards sur l'utilisation inappropriée ou discutable des fonds publics, en assurant la transparence du gouvernement, et en obligeant les hommes politiques à assumer leurs responsabilités.

Dans une société démocratique, les tâches principales des médias indépendants sont claires. Les journalistes s'attachent à couvrir de manière objective et impartiale les événements et les phénomènes qui intéressent leur public et à dévoiler les injustices dont ils ont eu connaissance. Cette fonction est plus importante encore lorsque les journalistes couvrent des sujets touchant à l'administration publique car les citoyens ont le droit incontestable d'être informés sur les activités des fonctionnaires de l'Etat.

A la suite des bouleversements sociaux de 1989-1990, le paysage politique a été profondément modifié dans les pays d'Europe centrale et orientale. La situation peut présenter des différences d'un pays à l'autre et le rythme de la transition peut changer considérablement dans la région, mais on peut affirmer que les transformations paraissent irréversibles et que les institutions démocratiques ont été consolidées. La relation empreinte de paternalisme qui existait entre les fonctionnaires du gouvernement et les journalistes a, dans l'ensemble, disparu et même dans les pays où les hommes politiques conservent un certain contrôle sur les médias, on peut trouver d'autres sources d'information et des publications indépendantes.

Dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale, la nouvelle presse indépendante a joué un rôle clef dans l'avènement et l'installation des sociétés démocratiques. Depuis les premières élections libres, l'importance des médias n'a pas diminué. Les tâches quotidiennes ont changé dans le processus complexe de la transition sociale et économique et, souvent, les journalistes ont dû modifier leur approche aux mouvements politiques. La situation, encore une fois, est différente d'un pays à l'autre, mais il est courant -- comme cela a toujours été -- que des publications conservent ou adoptent une orientation politique manifeste, même si elles ne sont pas

directement liées à des partis politiques. Les organisations dont font partie les médias ont pu constater que dans un système démocratique pluraliste, régi par les conditions du marché, l'objectivité et le professionnalisme garantissent la crédibilité et la survie économique mieux qu'une idéologie politique sélective.

La nouvelle relation entre les médias et la politique, et le pouvoir qu'exerce la presse en qualité de gardien de l'intérêt public peuvent être illustrés par un exemple hongrois, sachant que des exemples similaires peuvent être trouvés dans d'autres pays en transition. Afin de mieux comprendre le contexte de ce cas particulier, il est important de savoir que les partis d'opposition en Hongrie reprochent souvent à la presse son indulgence à l'égard du gouvernement actuel. Ce type de jugement peut sans doute être tenu pour subjectif, mais il est exact que la plupart des journaux hongrois étaient beaucoup plus critiques à l'égard de l'ancien gouvernement conservateur et soutenaient l'idée d'une coalition socialiste-libérale après les deuxièmes élections libres de 1994.

En couvrant une controverse récente sur la privatisation, les journaux hongrois ont cependant démontré que -- dans l'ensemble -- les considérations professionnelles avaient plus de poids que leurs affinités politiques réelles ou supposées. On peut dire que la presse hongroise a assuré une couverture exhaustive du scandale qui a ébranlé l'agence de privatisation contrôlée par le gouvernement. Ce sont les journaux qui ont relevé qu'un avocat indépendant, au passé professionnel douteux et sans références appropriées, fut sur le point de recevoir plus de 800 millions de Forints (plus de 5 millions \$US) pour assurer une soi-disant médiation entre les collectivités locales et l'agence -- un travail qui aurait pu être effectué directement par les employés de l'agence. La presse a également apporté une information abondante sur des relations personnelles ou de parti, concernant cette affaire.

A la suite de ces révélations, le gouvernement s'est senti obligé de prendre des mesures qui auraient été impensables il y a dix, ou même seulement cinq ans. Le Ministre de la Privatisation a décidé de présenter sa démission; le conseil de direction de l'agence de

privatisation a été révoqué; la représentation parlementaire d'un petit parti de la coalition gouvernementale (L'Alliance des démocrates libres) a décidé de rendre publique l'information sur les biens des membres du parti et les députés socialistes ont convenu de faire connaître publiquement les liens d'affaires entretenus par leurs familles. On peut espérer que la morale de cette histoire ne sera pas oubliée. Pour ce qui est des journalistes, seuls ceux qui sont capables de surmonter leurs préjugés font un travail sérieux et, pour ce qui est des hommes politiques, seul un comportement éthique s'avère payant à long terme. ♦

M. Sándor Orbán est Directeur du Centre pour le journalisme indépendant à Budapest. Il peut être contacté au tél. : (36.1) 117.54.48; fax : (36.1) 184.17.04; e-mail : sandor.interpen@magnet.hu.

➤ Suite de la page 13

La publication récente des actes de ce séminaire, sous l'égide du UNHCR, des programmes Phare et Tacis de l'UE et de la Fédération internationale Helsinki pour les Droits de l'homme, contient sept communications suivies de discussions et un résumé du séminaire d'experts.

Les sujets traités comprennent : l'activité du représentant de la République slovaque dans le contexte des procédures de la Commission européenne des Droits de l'homme et de la Cour européenne des Droits de l'homme; la présentation d'une plainte devant le Comité européen des Droits de l'homme; les systèmes de recours individuel prévus par les instruments des Nations Unies; et les recours effectifs contre des décisions administratives et l'efficacité de ces recours.

Cette publication se veut un ouvrage de référence à l'intention des fonctionnaires, des représentants du monde universitaire et des militants des Droits de l'homme en Slovaquie pour mieux faire comprendre la complexité juridique du concept de «recours légal» et ses implications aux niveaux national et supra-national. ♦

Effective Remedies Against Administrative Decisions and Article 26 of the European Convention on Human Rights, publié en bilingue (slovaque et anglais), 1996, 200 pages. A commander auprès de : Information and Documentation Centre on Council of Europe in Bratislava, tél. : (42.7) 533.5752; fax : (42.7) 533.5672.

La Banque Mondiale, la gestion publique et la lutte contre la corruption

par Mike Stevens

En octobre 1995, à l'occasion de son discours prononcé devant l'Assemblée annuelle de la Banque Mondiale, le Président James Wolfensohn a engagé la Banque à combattre le «cancer de la corruption». Dans ce contexte, la Banque mondiale fait l'inventaire de ses ressources et de son expertise pour préciser les domaines dans lesquels elle peut renforcer l'assistance qu'elle apporte aux gouvernements dans leur lutte contre la corruption.

Un optimisme modéré domine à la Banque Mondiale et en d'autres institutions multilatérales pour le développement. Une des justifications de cet optimisme est l'accroissement important des investissements privés provenant de l'étranger dans les pays en voie de développement et de ses retombées positives pour le développement économique et social de nombreux pays. Grâce en partie à des réformes économiques de fond, des pays en voie de développement et des pays en transition connaissent des taux de croissance parmi les plus élevés du monde et des volumes d'échanges commerciaux et d'investissements étrangers parmi les plus dynamiques. De nouveaux partenariats entre le gouvernement, la société civile, le secteur privé, la Banque mondiale et d'autres organisations multilatérales transforment actuellement le rôle du secteur public dans la vie économique et créent des opportunités pour des millions d'hommes et de femmes de par le monde.

Si le rôle du gouvernement évolue, il n'en demeure pas moins très important. En réalité, un gouvernement fort, stable et efficace est, plus qu'il ne l'a jamais été, essentiel pour le progrès économique. Ceci est particulièrement vrai des économies en transition d'Europe centrale et orientale et des Nouveaux Etats Indépendants (NEI) de l'ancienne Union soviétique où, bien souvent, les institutions publiques ont dû être pratiquement réinventées.

L'ironie veut que la libéralisation économique en cours dans de nombreuses économies en transition soumette ces mêmes institutions à des pressions nouvelles. La plus persistante et la plus insidieuse provient de la corruption. Définie dans le Rapport sur le développement mondial de 1996 comme un «abus d'une fonction publique en vue d'un

The World Bank

gain privé», la corruption suscite tout particulièrement la préoccupation de la Banque Mondiale parce qu'elle hypothèque les résultats du développement en altérant l'environnement nécessaire à l'existence des services essentiels et au développement du secteur privé. En outre, la corruption prélève un tribut sur l'aide officielle au développement et sur les investissements privés de telle sorte que les donateurs et le secteur privé perdent confiance dans la valeur de leurs investissements. En fin de compte, ce sont les plus pauvres et les plus vulnérables qui en souffrent le plus.

Mais la corruption ne se contente pas de détourner l'investissement étranger; elle affaiblit la légitimité de l'Etat et l'autorité de la loi. Cette érosion de la confiance dans la vie publique peut avoir un effet dévastateur sur l'économie. Il existe une corrélation claire entre la confiance dans les institutions publiques et le développement économique, qui repose sur l'assurance fondamentale que les droits de la propriété seront respectés, les contrats appliqués et que les entreprises et les industries feront l'objet de réglementations judicieuses. Le choix entre l'édification de l'entreprise privée et le renforcement de l'Etat est un faux dilemme: des institutions publiques solides et transparentes sont essentielles à la bonne santé de l'économie.

Les efforts de la Banque pour combattre la corruption sont concentrés à présent sur quatre grands domaines :

- *la réforme de l'économie* : dans ce domaine, qui couvre les prêts d'ajustement structurel de la Banque et le conseil technique -- notamment pour la réforme des régimes d'imposition, les structures juridiques et les programmes de privatisation -- la Banque s'attache à assurer la transparence et les possibilités d'accès à l'activité économique jour après jour.
- *la réforme des institutions* : Dans ce domaine, la Banque s'efforce de renforcer les institutions publiques notamment pour améliorer les moyens de gestion financière du

gouvernement, la fonction publique, la passation des marchés publics, la réforme du droit et des institutions judiciaires. La Banque contribue même à une action de formation destinée à renforcer le dynamisme de la presse.

- *le contrôle fiduciaire* : le succès de chacune des initiatives décrites ci-dessus exigera l'entière coopération de l'état membre participant. Mais la Banque peut donner l'exemple d'une pratique avisée pour ses propres projets. Elle a modifié ses règles relatives à la passation des marchés publics afin d'appliquer des sanctions sévères contre les entreprises convaincues de s'être livrées à la corruption dans des contrats passés avec elle. Elle a établi un comité de contrôle chargé d'examiner ses projets; elle a ouvert, plus encore, tous ses programmes à l'examen et à la participation du public.

- *la coopération internationale* : la Banque tend la main en direction du secteur privé, de la société civile et d'autres institutions multilatérales afin d'identifier d'autres modalités de coordination.

La poursuite du développement économique et social dépend d'institutions efficaces et transparentes. Comme la corruption compromet l'intégrité et l'efficacité de l'administration de l'Etat et aggrave les injustices dans la société, la Banque Mondiale travaille avec ses pays Membres pour améliorer la gestion du secteur dans tous les domaines. Cela ne suffira pas pas à résoudre le problème de la corruption. Mais des institutions publiques plus fortes signifient de meilleures politiques publiques et un cadre juridique, économique et réglementaire dans lequel la possibilité de corruption sera limitée et la sanction de ces comportements prompte et certaine. Mais avant tout, des institutions publiques saines assurent un développement économique et social auquel tous les citoyens peuvent prendre part. ♦

M. Mike Stevens est haut fonctionnaire, spécialiste des problèmes de gestion publique et Président du Comité d'experts de la Banque Mondiale sur la corruption. Il peut être contacté au tél. : (1.202) 477.12.34; fax (1.202) 477.63.91.

LE PROGRAMME SIGMA

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

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

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

SIGMA vise à :

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

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

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

AGENDA



Les prochains événements

21 avril-16 mai 1997, Cambridge, MA, Etats-Unis. « Program on Fiscal Decentralization and Financial Management of Regional and Local Governments » (to focus on strategies of fiscal decentralization and strengthening regional and local government financial management). Contact : Roy Kelly, Harvard University. Tél. : (1.617) 495.96.27; fax : (1.617) 496.29.11; e-mail : pfd@hiid.harvard.edu. En anglais.

23-26 avril 1997, Tallinn, Estonie. NISPAcee's Fifth Annual Conference on « Professionalism of Public Servants in Central and Eastern Europe ». Contact : Ludmila Gajdosová, NISPAcee, Hanulova 5/b, 840 02 Bratislava 42, Slovaquie. Tél et fax : (42.7) 78.53.57; e-mail : nispa@acadistr.sk.. En anglais.

26-30 juillet 1997, Philadelphie, PA, Etats-Unis. « American Society for Political Administration's 58th National Conference. » Contact : ASPA, 1120 G St., NW, Washington, DC 20005, Etats-Unis. Tél. : (1.202) 393.7878. En anglais.

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