



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

SOMMAIRE

CODIFICATION
DES PROCÉDURES
ADMINISTRATIVES

page 6

RÈGLEMENT ET
CONSULTATION DE
L'OCDE

page 7

L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE ET LE
DÉFI DE LA RÉFORME

page 8

TIRANA : L'OPINION
D'UN HAUT
RESPONSABLE

page 11

PLANS D'AVENIR DE
NISPAce

page 12

Volume 1

Numéro 2

1995



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

Une pression croissante pour une gestion de l'internationalisation

par Jacques Fournier

Les gouvernements d'Europe centrale et orientale comme les autres gouvernements partout ailleurs sont confrontés à la nécessité d'adapter la gestion des politiques à la mondialisation de l'économie et à la mondialisation des politiques publiques.

Le phénomène de l'« internationalisation » peut s'enorgueillir de ses dimensions technique, économique, culturelle et politique. Les progrès dans les domaines des technologies de transport et d'information ont entraîné une augmentation fantastique des possibilités de communication et, en conséquence, le monde a vraiment « rétréci ». En même temps qu'à l'affirmation des identités nationales, nous assistons à l'émergence d'une conscience politique mondiale.

Problèmes urgents de l'heure

Il n'est plus de domaines où les pays puissent entreprendre une action publique sans tenir compte de l'environnement international. L'impact de cette tendance va au-delà du domaine de la politique économique et sociale. Ceci peut être constaté quand on en vient à traiter des défis mondiaux les plus importants comme la croissance de la population, les mouvements de population et la protection de l'environnement ou la coopération nécessaire pour combattre les fléaux sociaux d'aujourd'hui (crime, drogue, SIDA). Les contraintes imposées par cette situation se manifestent sous une forme particulièrement aiguë dans les pays d'Europe centrale et orientale. Paradoxalement, au moment même où ces pays ont recouvré leur souveraineté, ils doivent accepter certaines limitations quant à son exercice. Les problèmes devant être résolus dans ce processus sont en même temps nombreux, nouveaux et urgents.

Ils sont nombreux : la question de l'adhésion à l'Union européenne, tout en revêtant une grande importance, ne saurait en aucun cas être la seule. Ces pays font face à un vaste processus d'internationalisation qui touche leur ouverture au commerce international, l'établissement de relations avec la nouvelle organisation mondiale du commerce, la gestion des problèmes stratégiques et les relations avec l'OTAN de même que les liens avec les autres pays développés qui pourraient être renforcés par l'intermédiaire de l'OCDE et du Conseil de l'Europe.



Ces problèmes en grand nombre sont nouveaux dans une large mesure. Le cadre des relations internationales pour les pays d'Europe centrale et orientale a changé au point d'être méconnaissable. Les solidarités géopolitiques, les flux commerciaux, les mécanismes économiques, et les lieux de réunion et de prise de décision ne sont plus les mêmes. En conséquence, il y a, en ce qui concerne la gestion publique, un plus grand besoin de réfléchir sur ces problèmes et de mettre sur pied les mécanismes nécessaires à une action efficace.

En dernier lieu, les problèmes sont urgents. La période de transition ne peut être prolongée trop longtemps sans faire courir de risques à la sécurité, à la santé économique et à la cohésion sociale des pays concernés. Leurs gouvernements ressentent un besoin important et pressant de stabiliser leur nouvelle situation dans le contexte mondial. Ceci implique de mener à bien ce qui pourrait s'avérer être des négociations particulièrement complexes sur un laps de temps relativement bref. De ce point de vue, il devient extrêmement important de mettre sur pied des structures et des procédures de prise de décision appropriées.

suite page 3

SIGMA et les autorités slovaques coopèrent à la réforme budgétaire

par Feridoun Sarraf

Dans les derniers mois de 1993, SIGMA et les représentants du Ministère slovaque des finances (MDF) ont mené des discussions sur la coopération technique en matière de réformes budgétaires. Ces entretiens ont amené à entamer de façon conjointe un travail considérable en février 1994.

Les autorités de Bratislava ont réalisé qu'afin de développer leur propre analyse économique et une évaluation budgétaire réaliste – et afin d'améliorer la procédure comptable et la reddition des comptes – les classifications budgétaires allaient devoir être remplacées par d'autres tout à fait différentes en conformité avec les normes acceptées sur le plan international.

Sur la base des recommandations de SIGMA, le MDF a décidé qu'il fallait accorder la priorité à l'introduction d'une nouvelle classification économique par poste des recettes et dépenses du gouvernement. Le MDF a également décidé que l'introduction de classifications fonctionnelles et opérationnelles dans le budget devrait être amorcée au cours d'une phase ultérieure de la réforme budgétaire.

Après un examen minutieux des nombreuses implications d'un système modifié de classement pour la préparation du budget comme pour la comptabilité nationale et les programmes informatiques, le MDF a choisi 1996 comme objectif pour l'utilisation du nouveau système.

Mise en œuvre du nouveau format

Afin d'assurer une application appropriée de la nouvelle classification budgétaire, il importait que le système révisé fût discuté et bien compris au sein du MDF. En outre, d'autres ministères et responsables gouvernementaux locaux ont dû être formés à l'application de la classification pour la préparation des conclusions budgétaires destinées au Ministère.

Il était également entendu que la mise en œuvre des nouvelles procédures entraînerait d'autres changements. En particulier, les autorités du MDF ont réalisé que le système de la comptabilité nationale – qui comprend l'inventaire comptable du gouvernement – allait devoir être révisé et que l'ensemble des éléments du système devait être préparé à enregistrer et à rendre compte des recettes et dépenses du gouvernement dans le nouveau format.

En plus, afin d'aider au changement de la classification budgétaire et à sa mise en œuvre aux échelons central et locaux du gouvernement, les autorités du MDF ont décidé d'élaborer un manuel de préparation budgétaire. Ce manuel serait utilisé comme guide de référence par les services ordonnateurs utilisant la nouvelle classification.



« Société X, Société Y, Société X, Société Y, ... »

Séminaires et recommandations SIGMA

Dans ce contexte, les mesures suivantes ont été prises étant donné que la collaboration MDF-SIGMA a démarré sur la classification budgétaire :

a) SIGMA a mis à la disposition du MDF les services de conseil d'un expert sur une base ponctuelle sous la forme de plusieurs visites de un à trois jours à Bratislava afin de passer en revue le travail du personnel sur le développement de la nouvelle classification.

b) le MDF avec une contribution SIGMA a créé un projet de classification-cadre qui a été discuté au sein des principaux services ordonnateurs.

c) Avec le soutien financier et logistique fourni par le dispositif du Programme Phare pour le Ministère, SIGMA a contribué à des réunions d'information au MDF en vue de former les personnels du budget et de la comptabilité des ministères et d'autres services centraux du gouvernement et, séparément, les représentants de l'administration locale. Au cours de ces séminaires, des formateurs ont discuté de façon détaillée de la nouvelle classification de manière à ce que les participants sachent appliquer la classification à la préparation des conclusions budgétaires soumises aux autorités centrales.

d) Le Ministre des finances a présenté un rapport sur l'introduction de la nouvelle classification dans le budget 1996 au Conseil des ministres et à la Commission budgétaire du Parlement.

e) Dans l'intervalle, l'expert de SIGMA et le personnel du MDF ont travaillé à la réalisation du manuel de préparation du budget 1996, un

document technique qui comportera, entre autres choses, les nouveaux formulaires de préparation budgétaire devant être utilisés par les services ordonnateurs dans la préparation de leurs budgets. Un objectif majeur consiste à utiliser ultérieurement ces formulaires pour un traitement informatique de la préparation budgétaire.

Plus de travail en perspective

À la lumière de ce travail conjoint fructueux à marquer d'une pierre blanche, SIGMA et le Ministère des finances ont l'intention de poursuivre leur coopération technique dans les mois à venir. Les domaines d'activité incluront la rédaction d'une nouvelle loi organique pour le budget ; la création d'une classification fonctionnelle au sein du système budgétaire ; une introduction par étapes d'une classification opérationnelle des dépenses reposant sur un programme.

Ces modifications, une fois pleinement réalisées, amélioreront la gestion de la République Slovaque, l'évaluation et la planification des dépenses et recettes budgétaires. Elles amélioreront les modalités de comparaison internationale des données financières de l'état. Celles-ci présenteront un grand intérêt quant à l'intégration du pays dans les instances multilatérales.

Feridoun Sarraf travaille en tant qu'expert SIGMA auprès du Ministère slovaque des finances. Il peut être contacté au tél. (43.1) 596.71.04 à Vienne, Autriche.

UNE FORMATION POUR UNE INTÉGRATION EUROPÉENNE

par Jacques Ziller

Les gouvernements de l'Europe centrale et orientale se confronteront bientôt à un défi commun quoique diversifié au moment où ils se préparent à adhérer à l'Union Européenne (UE) et à la Communauté Européenne (CE). Ce défi découle de l'importance que revêt l'organisation de l'état dans la structure et le fonctionnement de l'UE.

L'appartenance à l'UE a eu un impact important sur les états Membres et en particulier sur leurs administrations publiques. Une série d'ajustements devront être opérés par l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), comme l'ont déjà fait l'ensemble des pays de l'UE. Ils doivent, en particulier :

- adopter une législation communautaire (c'est le changement le plus visible) ;
- mettre sur pied et faire fonctionner des systèmes et des procédures de coopération interministérielle et intra-ministérielle (afin de coordonner la négociation à l'adhésion et de préparer les positions de leurs représentants) ;
- établir des procédures et des mécanismes pour la supervision et le contrôle de la mise en oeuvre des décisions CE ; et
- reconnaître que l'appartenance à l'UE exerce aussi un impact sur la relation entre les gouvernements centraux et les autorités locales autonomes.

Plus vite les PECO s'adapteront à ces changements et mieux il en sera, d'autant plus qu'ils se trouvent déjà dans une phase de transition où les institutions gouvernementales et les administrations publiques passent par des modifications majeures. La perspective d'une adhésion à l'UE devrait en fait constituer plus une aide qu'un fardeau étant donné qu'elle leur permet d'établir des priorités sur lesquelles se concentrer au sein d'un processus où une série de mesures préparatoires à l'adhésion peut être préparée et entamée avant même le début de négociations officielles avec l'UE.

Préparer les membres de la fonction publique

Une sensibilisation précoce aux réalités des politiques, législations et institutions de l'UE est nécessaire afin d'identifier la plupart des problèmes qui pourraient être négligés par les experts des affaires européennes. Ces derniers vont probablement être directement impliqués dans les négociations sur l'adhésion tout en restant absorbés par leurs intérêts nationaux prioritaires. Ce processus portera à une évaluation des besoins en formation. Il s'attachera à adapter les stratégies de formation et les programmes résultant

d'expériences antérieures en intégration européenne aux spécificités des modèles institutionnels et politiques ainsi qu'à la tradition administrative de chaque pays.

Deux groupes cibles sont susceptibles d'apparaître : un petit groupe de responsables qui auront à traiter immédiatement des négociations à l'adhésion et plus tard du schéma de prise de décision concernant les politiques européennes et un groupe beaucoup plus important de personnes travaillant dans des domaines qui tôt ou tard seront influencés par la législation et les politiques européennes.

Les lignes principales de la formation requise pour l'adhésion résultent de l'expérience acquise par les états Membres de l'UE. Elles comprennent une formation insistant sur :

- les institutions UE et les procédures de prise de décision, les sources de la législation CE, les politiques CE, les sources d'information de l'UE et des états Membres de l'UE ;
- les langues ;
- les méthodes de négociation ;
- les domaines spécialisés particuliers.

Il faut mettre l'accent sur la composante négociation au sein de la formation générale de manière à améliorer la compréhension de certains processus de prise de décisions spécifiques UE et de faciliter l'acceptation des compromis inévitables résultant de ces négociations. L'évaluation des besoins en formation démontrera s'il est des besoins pour les PECO au cours de leur adhésion à l'UE qui diffèrent de ceux constatés pour d'autres pays, devenus membres à des époques antérieures.

Demander un soutien

La première étape dans l'élaboration des stratégies de formation consiste à recueillir un soutien politique. L'étape suivante est la sensibilisation au sein de l'administration publique, suivie d'un effort plus structuré de formation. Des priorités doivent être établies concernant aussi bien le contenu que le niveau de la formation, en gardant à l'esprit les besoins particuliers de chaque pays, qui dépendent du stade de transition et de la nature des liens qu'il entretient avec l'UE. Les départements responsables de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique auront un rôle majeur à jouer en faisant rassembler par les praticiens compétences intellectuelles et évaluations des besoins en formation.

Les gouvernements d'Europe centrale et orientale ne devraient pas se contenter de demander assistance aux états Membres de l'UE et à la Commission dans le domaine du financement. Leur expérience en formation est bien plus précieuse dans le domaine des affaires européennes que dans d'autres domaines parce que les problèmes sont dans une large mesure les mêmes pour la plupart des membres présents et futurs de l'UE, indépendamment de leur histoire récente. Ceci fait que la formation aux affaires européennes diffère quelque peu de la formation à l'administration publique, la gestion publique et à l'analyse politique.

Jacques Ziller est Directeur de recherches et de publications à l'Institut international d'administration publique à Paris, France.



**“Les travailleurs du secteur public sont tous si paresseux !”
“Oui, ils devraient tous être licenciés !”**

LA CODIFICATION DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

par Spyridon Flogaitis

L'idée d'une codification substantielle de la loi et des procédures administratives date d'avant la Seconde guerre mondiale. C'est juste après la fin des hostilités que les États-Unis ont mis en oeuvre la loi sur la procédure administrative (1946). Ce code était – et demeure – le seul de ce genre. Il codifie non seulement la procédure des actes administratifs individuels mais aussi les règles régissant l'émission des règlements et ordres, autrement dit les actes administratifs d'application générale. En outre, le code américain comprend les règles de ce qui dans le monde juridique anglo-saxon est connu comme « l'examen quasi-judiciaire ».

Un débat s'est déroulé sur plusieurs années dans différents pays de l'Europe occidentale quant au projet d'adoption d'un code de procédure administrative. Ce n'est qu'en 1977 cependant que la République fédérale d'Allemagne devint le premier pays à introduire une loi de portée générale (le « Code fédéral de procédure administrative »). D'autres pays ouest-européens ont suivi l'exemple allemand, à savoir les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Finlande, la Suisse et, plus récemment, la Grèce.

Des motivations variées

Les pays qui continuent à résister à l'adoption d'un code tendent à être ceux dont le droit administratif a été développée par le truchement de la jurisprudence de leurs juridictions supérieures. Le Royaume-Uni et la France constituent deux exemples de ce phénomène. Dans ces pays, cependant, les règles fondamentales de la procédure administrative sont entrées en vigueur dans différents domaines malgré le fait que leurs cours suprêmes aient été de l'avis qu'un droit codifié des procédures administratives aurait compromis leur travail d'innovation et de création.

De façon claire, les motivations pour introduire un code différent de pays à pays. Dans certains pays, la raison pourrait être la codification d'un système juridique qui s'est développé au cours des décennies et qui, ayant atteint son stade de maturité, a besoin d'être rédigé et clarifié. Dans d'autres, cela peut être une manière d'introduire un système entièrement nouveau de concepts et d'outils. Ceci

pourrait être particulièrement important dans des pays qui n'ont jamais eu de système développé de droit administratif ou dans des endroits où l'on estime qu'un nouveau départ est nécessaire. Le fait demeure cependant que, quel que soit l'endroit où un pareil code est entré en vigueur, il a toujours représenté un nouveau départ pour le développement des principes du droit administratif.

Dans les pays post-communistes, de nombreuses raisons vont dans le sens d'une nécessité d'adopter des codes de procédure administrative. Certaines ont été citées ci-dessus. Une autre raison importante est que par l'introduction des principes modernes du droit administratif et des procédures pour les actes administratifs, l'on établit la base légale pour la mise en oeuvre du règne de la loi et du principe de la légalité de l'action administrative. Les concepts sous-jacents à ces codes fournissent les instruments pour construire les nouveaux états modernes et démocratiques. De plus, les procédures tracées dans ces codes donnent les meilleures armes pour combattre la corruption, phénomène incompatible avec le pouvoir de la loi.

Les contenus du code

Les contenus du code de procédure administrative ne sont pas identiques pour toutes les dispositions de ce genre. Les traditions juridiques nationales et les choix opérés par les législateurs jouent un rôle important dans la détermination du contenu. En général, cependant, les codes tendent à inclure les chapitres suivants :

- principes généraux du droit administratif et procédure ;
- l'acte administratif (individuel) ;
- les règles d'application des actes administratifs ;
- les contrats administratifs ;
- les organes collégiaux ; et
- les recours administratifs.

Ces composantes correspondent aux différents chapitres d'un manuel général spécifique au droit administratif et constituent par conséquent, de par leur nature, le meilleur chemin vers la démocratie par l'intermédiaire de ce dernier.

La clarification du principe de légalité est d'une importance cruciale pour toute démocratie moderne. Elle indique dans quelle mesure l'administration est soumise au peuple souverain par le respect de la loi et la subordination à celle-ci, qui exprime directement la volonté suprême.

Le contenu précis de ce principe peut varier de pays à pays, néanmoins, car il est le produit de l'évolution et de l'histoire de chaque nation.

Ce principe naturellement sera accompagné d'une série d'autres principes constituant les axes du comportement de l'administration publique ainsi que le degré de légalité de toute procédure.

Mettre un frein à une activité sans règles

La meilleure barrière à des actions administratives arbitraires est de faire en sorte que les règles pour l'élaboration des actes administratifs individuels soient claires, concrètes et bien connues à l'avance. Il en va de même pour les règles régissant l'abrogation des actes administratifs légaux ou illégaux. Le chapitre concerné par les contrats administratifs revêt une importance particulière dans les démocraties modernes. En outre, ce qui constitue le contrat de droit public – et les règles qui s'y appliquent – joue un rôle important dans la bataille contre la corruption. Gouverner par contrat est au même moment un phénomène traditionnel et moderne. Des règles particulières s'appliquent également à la composition et au fonctionnement des organes collégiaux.

Certaines observations importantes doivent être faites sur le chapitre relatif aux recours administratifs. En particulier, il doit être minutieux et bien développé de manière à éviter un réexamen de l'action administrative devant les tribunaux. Le citoyen a le droit de disposer d'un système complet de contrôle de l'action administrative d'autant que ce dernier est moins onéreux et plus rapide que le recours aux tribunaux dans une société démocratique.

Spyridon Flogaitis est Professeur de droit public à la Faculté de droit de l'Université d'Athènes, Grèce. Il peut être contacté au tél. (30.1) 364.57.40 ; fax (30.1.) 364.15.83.

Améliorer la réglementation gouvernementale : une nouvelle recommandation de l'OCDE

par Scott Jacobs

En réponse aux préoccupations toujours plus vives dans les pays de l'OCDE selon lesquelles des réglementations gouvernementales rigides et coûteuses sont en train de réduire les créations d'emploi, l'innovation et la compétitivité, le Conseil de l'OCDE a adopté le 9 mars 1995 une « Recommandation sur l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale ».

Notant qu'une réglementation de grande qualité revêt une importance cruciale pour assurer une efficacité de l'action gouvernementale et une croissance économique, la recommandation incite les 25 pays Membres de prendre des mesures afin d'améliorer la qualité et la transparence des réglementations émises par l'ensemble des niveaux de gouvernement. Il est conseillé aux auteurs des réglementations d'accorder une attention particulière à la qualité de celles-ci, qui affectent d'autres pays ou le commerce international.

La Recommandation — la première norme internationale sur la qualité de la réglementation — a été développée par le réseau des responsables des politiques réglementaires des pays de l'OCDE qui supervisent le programme de travail PUMA portant sur la « Gestion réglementaire et la réforme ». Ces responsables ont remarqué que la réglementation sous ses différents aspects de la loi parlementaire aux arrêtés municipaux en passant par les ordres ministériels est un instrument de gouvernement parmi les plus importants. Or, les pays de l'OCDE sont confrontés à des problèmes embarrassants similaires en ce qui concerne l'utilisation de la réglementation. En particulier, coûts et restrictions sont en train d'augmenter rapidement. Les réglementations individuelles sont souvent inef-

ficaces et mal conçues. Les processus réglementaires sont fermés à une contribution émanant des citoyens ou des groupes concernés.

Une action concrète est nécessaire pour remédier à ces problèmes. La recommandation encourage les états Membres à examiner leurs procédures administratives et politiques afin de développer, de mettre en oeuvre et de réviser la réglementation. Ces processus doivent être conçus de manière à ce que les réglementations reposent sur les principes d'une bonne prise de décision. Ainsi, les coûts des réglementations devraient être évalués avant que des décisions ne soient prises, des alternatives réalisables à la réglementation devraient toujours être envisagées et les membres du public concernés devraient toujours avoir la possibilité d'apporter leurs remarques.

« La liste de contrôle »

La « liste de contrôle de référence OCDE pour la prise de décision réglementaire », incluse à l'intérieur de la Recommandation, contient dix principes pour l'établissement de réglementations efficaces, souples et transparentes. La liste de contrôle peut être utilisée pour évaluer la qualité des réglementations nouvelles et existantes comme la qualité des systèmes d'administration et de gestion pour le développement des réglementations.

Les dix principes sous forme de questions sont :

* *Est-ce que le problème a été correctement défini ?*

Le problème à résoudre devrait être énoncé de façon précise en fournissant une preuve claire de sa nature et de sa dimension et en expliquant pourquoi il est apparu.

* *Est-ce que l'action du gouvernement peut être justifiée ?*

L'intervention du gouvernement devrait reposer sur la démonstration évidente que l'action du gouvernement est justifiée, compte tenu de la nature du problème, des avantages probables et des coûts de l'action (qui repose sur une évaluation réaliste de l'efficacité du gouvernement) et sur les mécanismes alternatifs pour traiter le problème.

* *Est-ce que la réglementation est la meilleure forme d'action ?*

Les auteurs des réglementations devraient procéder, dès le début du processus de réglementation, à une comparaison documentée de la variété des instruments de politique réglementaire et non-réglementaire en tenant compte des problèmes importants qui s'y rapportent tels que coûts, avantages, effets de distribution et exigences administratives.

* *Existe-t-il une base légale pour la réglementation ?*

Les procédures réglementaires devraient être structurées de manière à ce que l'ensemble des décisions réglementaires respectent rigoureusement le « pouvoir de la loi » ; c'est-à-dire une responsabilité devrait être définie de façon explicite afin d'assurer que l'ensemble des réglementations ait été autorisé par les réglementations de niveau supérieur et soit cohérent avec les obligations des traités et en conformité avec les principes juridiques qui en découlent tels que le caractère certain, la proportionnalité et les exigences de procédure en vigueur.

* *Quel est (sont) le(s) niveau(x) approprié(s) de gouvernement pour cette action ?*

Les auteurs des réglementations devraient choisir le niveau le plus approprié de gouvernement pour l'action à entreprendre, ou, si de multiples niveaux sont impliqués, devraient concevoir des systèmes efficaces de coordination entre les niveaux de gouvernement.

* *Est-ce que les avantages de la réglementation justifient les coûts ?*

Les auteurs des réglementations devraient procéder à des évaluations pour le montant total des coûts et avantages de chaque proposition réglementaire et des alternatives réalisables et faire en sorte que ces dernières soient disponibles dans un format accessible aux preneurs de décisions.



« Je vois que cela fait donc l'unanimité : le Ministre de la santé ne devrait pas interdire de fumer dans les lieux publics. »

suite page 13

L'intégration européenne et le défi de la réforme :

Placée bien haut sur la liste des priorités de l'ensemble des pays de l'Europe centrale et orientale, nous trouvons son intégration complète dans les ensembles économiques et politiques régionaux et mondiaux. Alors que les priorités changent d'un pays à l'autre, les organismes qui attirent la plus grande attention sont l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE), l'Union Européenne (UE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN), le Conseil de l'Europe (CDE) et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

L'intégration implique plus que le simple soutien à des objectifs d'organisation ou la signature de documents d'adhésion. Les candidats membres doivent changer leurs lois, leurs réglementations, leurs pratiques anciennes et doivent, de façon plus fondamentale, restructurer leurs systèmes d'administration et de coordination. Ces mesures sont nécessaires non seulement pour préparer l'adhésion mais également pour assurer une participation pleine et durable après avoir réalisé cet objectif.

Afin de mieux pénétrer les problèmes majeurs entraînés par la préparation à l'adhésion aux organismes internationaux et de comparer les expériences des différents pays qui ont dû affronter ces défis à des époques différentes – la Tribune de la Gestion Publique a interrogé quatre responsables de la fonction publique de premier plan sur ce sujet. « L'intégration européenne et le défi de la réforme ». Les participants à ce « symposium » incluent :

- * Mme Isabel Corte-Real, Secrétaire d'État à la modernisation administrative, Cabinet de la présidence du Conseil des ministres, Portugal.
- * Mme Emilia Drumeva, Secrétaire Général adjoint de l'Assemblée nationale, Bulgarie.
- * M. Imre Siil, Sous-Secrétaire d'État, Chancellerie d'État de la République d'Estonie.
- * M. Adam Wolf, Conseiller à l'Ambassade du Danemark auprès des États-Unis et ex-Secrétaire particulier auprès du Premier ministre danois.



Isabel Corte-Real

Photo prêtée à titre courtois

TGP : Quelles structures particulières – par exemple, départements, comités inter-ministériels, mécanismes de contrôle des projets de loi – votre gouvernement a-t-il développées afin de gérer l'intégration dans les organisations internationales telles que l'OCDE, l'OMC et l'UE ?

I. Corte-Real (Portugal) : Le Ministère des affaires étrangères est responsable pour l'ensemble des matières qui sont du ressort de la politique extérieure, en particulier les domaines suivants :

A. En ce qui concerne l'Union Européenne, il y a eu deux phases : au cours de la première qui a mené à bien les préparations à l'adhésion, les organismes suivants étaient impliqués :

i) le Conseil des ministres à l'intégration européenne, présidé par le Premier ministre et composé des ministres des domaines directement impliqués. Cet organisme a défini les directives pour les négociations.

ii) la Commission à l'intégration européenne présidée par le Secrétaire d'État détenteur du portefeuille a assuré la coordination intersectorielle.

iii) le Secrétariat à l'intégration européenne a aidé la Commission et a préparé les « dossiers techniques » touchant à l'adhésion.

iv) les bureaux à l'intégration européenne auprès des ministères étaient également directement impliqués.

Au cours de la deuxième phase de l'intégration UE, le Ministère des affaires étrangères (MAE) a assumé seul la responsabilité de l'adhésion. Actuellement, le Secrétaire d'État aux affaires européennes gère ces questions auprès du MAE. Les structures suivantes demeurent à ce jour : la Direction générale des affaires communautaires qui apporte son concours à la préparation des décisions politiques, la Commission interministérielle des affaires communautaires, composée de représentants de l'ensemble des ministères afin de coordonner les domaines sectoriels et présidée par le Secrétaire d'État, et enfin le Bureau aux affaires européennes auprès de chaque ministère, qui assure soutien et suivi aux questions UE dans leurs secteurs respectifs.

B. Les sujets couverts par l'OMC suivent dans une large mesure la politique commerciale commune de l'UE. Dans le cadre du MAE, la Direction générale des affaires communautaires coordonne les activités dans le domaine de la politique extérieure en ce qui concerne les questions UE. La Direction générale du commerce est responsable du suivi des activités du GATT et collabore activement à l'élaboration d'une position de la Communauté en ce qui concerne les négociations dans le contexte de l'accord susmentionné. Les ministres de l'agriculture, de l'industrie et de l'énergie jouent un rôle significatif dans leur domaine de compétence. Compte tenu du fait que la compétence de l'OMC s'étend au-delà des questions commerciales, d'autres organismes en plus de ceux déjà mentionnés sont appelés à exprimer leur point de vue sur les sujets dépendant de leurs domaines respectifs.

C. En ce qui concerne l'OCDE, nous y trouvons une décentralisation importante et la délégation permanente du Portugal auprès de l'Organisation. Chaque ministère traite directement avec les comités OCDE correspondants. Le secrétariat pour la modernisation administrative sous ma supervision traite du comité PUMA. Le secrétariat coordonne la travail sur les questions d'administration publique avec d'autres départements, y compris la Direction générale pour l'administration publique, la Direction générale de la comptabilité publique et l'Inspection générale des finances.

E. Drumeva (Bulgarie) : Avec l'adoption du Règlement N° 66 du Conseil des ministres en mars 1995, un nouveau mécanisme a été mis sur pied afin de coordonner et de mettre en oeuvre les

obligations de la Bulgarie découlant de l'Accord Europe pour l'Association avec l'Union Européenne. Les organes suivants ont été bien établis :

1. Le Comité gouvernemental sur l'intégration européenne qui comprend le Premier ministre (comme Président) et neuf autres ministres. D'autres ministres et responsables d'institutions centrales peuvent être invités à des réunions de Comité qui se tiennent tous les mois. Le Comité élabore les politiques générales de la Bulgarie à l'égard de l'Union Européenne, il oriente le développement du processus d'intégration, il le promeut en tant que sujet prioritaire, il approuve les



Emilia Drumeva

Photo prêtée à titre courtois

documents, il présente un rapport sur le processus de mise en oeuvre de l'Accord Européen, il propose des décisions au gouvernement et oriente la coordination des activités d'administration publique concernant les relations avec la Commission Européenne.

2. La Commission de coordination sur l'intégration européenne, présidée par le Secrétaire à l'intégration européenne du Conseil des ministres et comprenant 20 vice-ministres et responsables d'organismes publics. La Commission se réunit deux fois par mois et coordonne les unités correspondantes des ministères et organismes, elle prépare les opinions, les propositions et les projets de décision pour le Comité gouvernemental, elle coordonne les interventions pour l'exécution des décisions des comités, elle contrôle la mise en oeuvre des engagements bulgares aux termes de l'Accord d'association, elle définit les tâches des groupes de travail et coordonne leurs activités.

3. Le Secrétariat à l'intégration européenne qui est subordonné au Président du Comité gouvernemental.

4. Les groupes de travail d'experts attachés au Comité gouvernemental et qui traitent des différents problèmes de l'intégration européenne y compris de la normalisation de la législation. Les membres de la Commission de coordination sont nommés par le Comité gouvernemental pour présider ces groupes de travail. L'organisation et le fonctionnement de cette instance de rapprochement de la législation avec la loi européenne seront spécifiés dans une réglementation future devant être proposée par le Ministère de la justice.

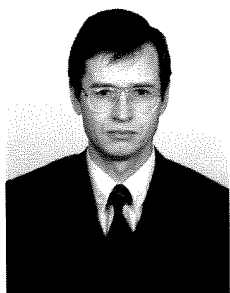
1. Siil (Estonie) : En 1993, dans le but d'analyser les sujets de l'euro-intégration, un comité de 44 membres a été formé avec des parlementaires, des responsables de la fonction publique de différents ministères et d'experts provenant d'universités et d'organisations scientifiques. À la mi-avril 1995, un euro-ministre sans portefeuille a été nommé au sein du nouveau cabinet afin de pré-

points de vue de l'Europe de l'Est et de l'Ouest

parer les orientations stratégiques pour l'Estonie dans le processus d'intégration européenne. Le cabinet du nouveau ministre sera organisé au niveau de la chancellerie d'État (par exemple : le Cabinet et le Bureau du Premier ministre), mais l'euro-ministre remplacera également le Ministre des affaires étrangères pendant son absence. Ce dispositif assurera de bonnes conditions préalables pour une coopération immédiate avec les structures correspondantes du Ministère des affaires étrangères (MAE). Le MAE a établi un groupe de travail sur les problèmes UE en novembre 1994.

En plus des structures d'analyse du MAE, des unités prévues à cet effet au sein des Ministères des finances et de l'économie ainsi que le Ministère de la justice ont organisé un département de droit communautaire en 1994. En plus, en 1995, une décision principale a été adoptée afin d'établir le Conseil des responsables de la fonction publique pour une coordination du processus d'intégration européenne. La chancellerie d'État a pris des dispositions pour une traduction des documents juridiques à partir d'autres langues vers l'estonien et vice-versa. Le Centre de traduction et de soutien juridiques sera également prêt à assurer par une expertise étrangère l'examen des projets de loi si le Gouvernement l'estime nécessaire.

A. Wolf (Danemark) : Il est étonnant de constater qu'il n'y a que peu de changements dans les structures fondamentales de base depuis que le Danemark a rejoint la Communauté Européenne en 1973. Ceci, cependant, ne signifie pas que le fonctionnement quotidien des départements et des agences n'a pas été affecté. Au contraire, l'ensemble des ministères, à l'exception du Ministère de la défense et du petit Ministère des affaires religieuses, est lourdement impliqué dans la préparation, la formulation et la mise en œuvre des politiques européennes.



Imre Siil

Photo prêtée à titre courtois

Dans les 20 dernières années, le nombre des divisions des ministères impliquées dans le processus de politique européenne est monté de dix à 60 mais peu parmi elles sont spécialisées dans les questions européennes. Les conséquences de l'intégration danoise à la Communauté Européenne ne peuvent se faire sentir dans le nombre d'unités spécialisées et de réorganisations formelles mais plutôt dans l'influence omniprésente des aspects européens dans le traitement quotidien des politiques et, en outre, dans un système efficace et étroitement coordonné de comités allant de 29 comités techniques spécialisés à des comités ministériels et de parlementaires concernés par les affaires européennes.

Le principe de base d'un traitement de politique par le Danemark consiste à construire un consensus décentralisé impliquant l'ensemble des intérêts organisés, départements ministériels, etc... Ce qui est habituellement un type informel et pragmatique de coordination est bien plus formalisé en ce qui concerne les affaires européennes de manière à assurer — généralement à l'intérieur d'un emploi du temps chargé — que la voix du Danemark à Bruxelles soit en accord avec les principaux points de vue et intérêts nationaux comme avec les principes d'ensemble de la politique étrangère du Danemark. Le degré inhabituel de formalisation est également exigé afin de protéger un élément important du contrôle démocratique inséré dans le processus. En raison d'une tradition de gouvernement minoritaire et du scepticisme populaire à l'égard de certains aspects de l'intégration européenne, le Danemark a été le premier pays à intégrer complètement une commission parlementaire dans le traitement habituel de la politique portant sur les questions européennes. De cette façon, aucun ministre ne peut assister à une réunion formelle du Conseil de Bruxelles sans une consultation préalable avec la Commission parlementaire des affaires européennes.

Ce processus d'élaboration complexe d'un consensus politique et administratif au cours de la phase préparatoire explique pourquoi le Danemark est généralement connu pour une application rapide et efficace de la législation européenne. L'effort porté au cours des étapes préparatoires s'avère en fin de compte payant.

TGP : Quelles ont été les principales méthodes utilisées pour promouvoir les communications concernant les problèmes de politique internationale parmi les principaux ministères de votre gouvernement ?

J. Curio-Réal : Les principales méthodes pour développer la communication en ce qui concerne les problèmes de politique internationale entre les principaux ministères sont, en bref, les suivantes :

Au niveau gouvernemental se trouve le Conseil des ministres, spécialement réservé aux affaires communautaires. Les réunions hebdomadaires des secrétaires d'État pour préparer le Conseil offrent également une possibilité de renforcer la communication interministérielle. La législation en phase de préparation concernant les engagements en cours de la Communauté est toujours analysée au cours de ces réunions.

Au niveau politico-administratif, il existe deux commissions ministérielles pour les questions inter-sectorielles et j'ai également mentionné la Commission interministérielle des affaires communautaires. Enfin, il y a la Commission interministérielle de coopération présidée par le Secrétaire d'État à la coopération pour les questions touchant aux pays africains de langue portugaise.

L. Drumova : Les organismes nouvellement établis que j'ai mentionnés antérieurement comme les groupes de travail et les réunions conjointes.

J. Siil : En révisant la procédure de prise de décision du gouvernement précédent, il faut souligner que ses intentions de coordonner les décisions concernant les problèmes internationaux étaient cohérentes. Au même moment, un mécanisme fixe pour l'application de ces intentions faisait défaut. Dans la plupart des cas, l'impact possible des décisions sur le plan international n'était envi-

sagé essentiellement qu'au cours de l'étape finale de la prise de décision. Les contacts avec le Ministère des affaires étrangères intervenant comme un coordonnateur du processus international d'intégration ainsi qu'avec d'autres ministères n'ont pas été encore réglés de manière claire. La coordination de la prise de décision a été en partie facilitée par une coopération inter-départementale établie pour le règlement de certains problèmes mais les résultats de leurs activités d'analyse n'étaient pas facilement disponibles. En plus, des ateliers de concertation interministérielle ont été organisés pour analyser l'impact réel de certaines décisions importantes.



Adam Wolf

Photo prêtée à titre courtois

A. Wolf : Le traitement de la politique des questions européennes repose sur le principe de la responsabilité ministérielle, ce qui signifie que les services ministériels sont fondamentalement responsables de la préparation et de la mise en œuvre ultérieure de la législation européenne comme ils le seraient dans le cas de la législation nationale. En foi de quoi, le ministre en charge représente le gouvernement danois au Conseil des ministres de Bruxelles et dans les réunions préalables de la Commission parlementaire des affaires européennes. Cependant, le Ministre des affaires étrangères est doté de pouvoirs importants de supervision et de coordination sur l'ensemble du processus et a pour rôle de donner son aval aux communications au Parlement et à la représentation danoise auprès du COREPER.

L'examen de la législation proposée par la Commission de Bruxelles est entamé au sein du Ministère des affaires étrangères qui la répartit entre les 29 comités interministériels spécialisés, dirigés par les services responsables de leur application ultérieure. Les comités entament une procédure d'analyse détaillée dans lesquels des groupes d'intérêt particuliers demandent à participer aux procédures de contrôle formel et informel du comité. Dans de nombreux cas, ce processus est entamé bien avant que les organisations formelles aient été déjà vraiment impliquées — ou au moins averties — de la phase initiale de préparation par la Commission européenne.

Un projet de position est transmis des « comités spéciaux » au Comité interministériel au sommet pour les affaires européennes dirigé par le Ministère des affaires étrangères. Ce Comité définit l'ordre du jour et l'action proposée par le Cabinet ministériel où la position du gouvernement est finalisée. Telle est la position présentée à la Commission parlementaire des affaires européennes et — avec d'éventuelles modifications — aux ministres des 14 autres pays par le membre du cabinet responsable.

suite page 15

L'internationalisation donne un rôle à un plus grand nombre de ministères

suite de la page 3

La gestion des affaires européennes

Si l'on applique les observations susmentionnées à un contexte concret, par exemple, au traitement des affaires européennes mené par les pays tant anciens que de constitution récente en Europe, nous constaterons des tendances comparables à peu près partout. Mais ils ne mènent pas forcément à des solutions identiques. Les structures traitant des affaires européennes apparaissent à trois niveaux.

Le *premier niveau* est celui des ministères clés qui est celui des unités responsables des affaires européennes. Ces unités n'existent pas partout mais elles apparaissent dans un nombre toujours plus important de pays. Parfois, ce type d'unité est couplé avec le service responsable des affaires internationales comme un tout. Il est en contact avec l'organisme de coordination présenté ci-dessous. L'unité elle-même coordonne la gestion des affaires européennes grâce aux différents départements du ministère concerné. Il intervient en amont, par exemple pour la préparation des positions nationales dans le cadre des négociations de l'Union européenne comme en aval pour l'application des directives UE.

Le *deuxième niveau* est celui des ministères, qui en raison de leurs fonctions, jouent un rôle d'orientation dans la conduite pour le moins de certains aspects des affaires européennes. Il s'agit :

Du *Ministère des affaires étrangères* qui malgré le fait qu'il ne dispose plus d'un monopole conserve cependant un rôle essentiel dans l'ensemble des états. Il n'est plus la principale source d'information sur ce qui se produit en dehors des frontières nationales mais il n'en demeure pas moins le lieu naturel de réflexion et de coordination des aspects géopolitiques de l'internationalisation. Il est également l'organisme le mieux placé pour mener à bien des négociations et des activités à l'étranger, entre autres, dans le cas des états Membres de l'UE, par l'intermédiaire de leurs représentations à Bruxelles.

Du *Ministère des finances* (ou de l'économie) constitue un deuxième pôle d'attraction. Il s'agit du ministère qui détient la responsabilité principale pour la politique économique générale. Il gère les problèmes de la concurrence et du commerce extérieur et est responsable de la coordination des actions dans différents secteurs du point de vue de leurs répercussions sur l'économie.

En plus de ces pôles politiques et économiques, les pays établissent à l'occasion un pôle juridique autour du Ministère de la justice. En Hongrie, par exemple, c'est lui le ministère responsable de l'orientation de l'ensemble du processus de normalisation des lois.

Le *troisième niveau* correspond à l'organisme responsable de la coordination globale du gouvernement sur des problèmes internationaux de façon générale ou sur les questions européennes de manière spécifique. La position d'un pareil organisme à l'intérieur de l'administration publique peut varier mais dans tous les cas il sert à établir un consensus, préparer les arbitrages et définir les priorités.

Dans certains pays, cet organisme est situé au cœur de l'organisation gouvernementale, comme par exemple en France, en Pologne, en Roumanie et au Royaume-Uni.

Ailleurs, l'organisme de coordination est attaché au Ministère des affaires étrangères. C'est le cas de l'Espagne. Ceci est également le cas des organismes actuellement en cours d'établissement en Lettonie et en République Tchèque.

« Une bonne gestion du processus d'internationalisation des politiques implique que les gouvernements doivent mobiliser les ressources humaines correspondantes. »

Dans certains pays comme l'Allemagne, il n'y a pas d'organisme général de coordination ; l'orientation est assurée soit par le Ministère des affaires étrangères soit par le Ministère de l'économie, selon la nature du problème.

Ressorts ministériels

La gestion des affaires européennes peut justifier des adaptations dans la composition même du gouvernement et pas seulement dans ses structures administratives. Deux facteurs devraient être pris en considération. Tout d'abord, les négociations et le fonctionnement du système européen prennent beaucoup de temps en particulier pour les personnalités de rang ministériel. Ceci peut conduire à la désignation d'un ministre spécialement responsable de ces questions. Cependant, la création d'un ministère des affaires européennes à part entière n'est pas nécessairement une bonne idée. Comme l'approche européenne est aussi bien globale que transsectorielle, un ministère traitant de l'ensemble des questions européennes s'approprierait tous les problèmes importants et empiéterait sur les domaines d'autres ministères comme sur ceux du Premier ministre.

Une solution raisonnable sans nul doute consiste à adopter une position médiane. Elle peut consister en un Ministre mais non en un ministère des affaires européennes, c'est-à-dire, en une personnalité politique soutenue par la structure de coordination présentée ci-dessus, travaillant en liaison étroite avec le Premier ministre, le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de l'économie mais ne disposant pas de services importants propres. Ceci correspond en gros à

la solution française. Ou encore, il est possible pour les ministères les plus concernés par les affaires européennes (affaires étrangères, finance/économie) d'être assistés par un Secrétaire d'État ou par un ministre délégué aux affaires européennes. C'est la solution britannique.

Compétences et expérience du personnel

Une bonne gestion du processus d'internationalisation implique que les gouvernements doivent mobiliser les ressources humaines correspondantes. Cette exigence s'applique non seulement aux personnes appelées à servir dans ces domaines au gouvernement, dans les organisations politiques et les administrations mais également aux autres. C'est la société civile tout entière qui se trouve concernée par le processus d'internationalisation. Les organisations socio-professionnelles, les associations, le système d'éducation et l'ensemble des médias doivent tous être capables de comprendre ce phénomène et de contribuer à sa maîtrise.

Les compétences et qualifications à développer sont celles qui sont les plus directement liées aux différents aspects du processus d'internationalisation. Elles concernent en premier lieu les sciences économiques (analyse des tendances du commerce international et mondialisation de l'économie) et différentes branches du droit (par exemple le droit des entreprises et de la concurrence, droit public national et international et, au croisement de ces disciplines, le droit communautaire). Il n'est pas étonnant par conséquent que les économistes et les juristes soient les spécialistes les plus demandés. Mais le langage et les techniques de négociation jouent également un rôle important et méritent une attention particulière.

En dernier lieu, nous devons souligner l'importance de la *continuité* et de l'*expérience* de manière à développer et maintenir un capital-actions en ressources humaines puissant et hautement qualifié. Les affaires internationales sont un domaine où d'ordinaire le progrès vient lentement et où il n'est pas recommandé d'improviser. Il est fondamental que les gouvernements constituent progressivement à tous les niveaux de l'administration concernée par le processus d'internationalisation un réseau de responsables de l'administration publique habitués à gérer ces problèmes, à négocier avec leurs homologues étrangers et à traiter avec les institutions internationales.

Jacques Fournier est Conseiller à temps partiel pour le secteur d'activités de la Gestion des politiques de SIGMA. Il est aussi Conseiller d'État et ancien Secrétaire général du gouvernement français. Il peut être contacté au tél. (33.1) 45.24.80.79 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; ou e-mail : « caroline.keogh@oecd.org ». Voir articles se rapportant à ce sujet, pages 5 et 8.

Une action décisive sur la Côte Adriatique Un entretien avec le Premier ministre albanais, Aleksander Meksi

Le Premier ministre Aleksander Meksi du Parti démocratique dirige le gouvernement albanais depuis avril 1992. Une caractéristique de sa direction a été l'accent qu'il a porté de façon continue sur la restructuration des institutions et des méthodes de travail de l'État, afin de soutenir la transition du pays vers une démocratie orientée sur la libre entreprise dans la nouvelle Europe. Le Département de l'administration publique a été établi auprès du Cabinet du Premier ministre en septembre 1994 afin de coopérer avec les ministères et autres institutions d'administration publique en vue de la préparation d'un projet de loi sur la fonction publique et d'autres textes législatifs. Le Premier ministre nous livre ses opinions sur le rôle de la réforme de l'administration publique dans un pays ex-communiste dans l'interview qu'il a donnée à Tribune de la Gestion Publique.

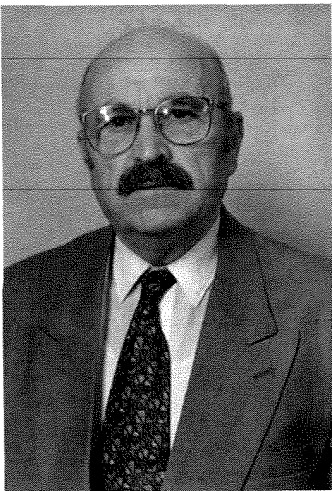


Photo prêtée à titre courtois

Premier ministre albanais,
Aleksander Meksi

TGP : Comment l'administration publique s'insère-t-elle dans les objectifs et stratégies d'ensemble de la transition en Albanie ?

A. Meksi : L'administration publique est considérée comme un mécanisme servant à mettre en place les objectifs et les priorités du Gouvernement au cours de l'étape intermédiaire entre une économie administrée et une économie de marché. Nous sommes conscients de devoir élaborer de nouveaux moyens au sein de l'administration publique pour traiter des demandes toujours changeantes dans cette nouvelle situation.

La réforme de l'administration publique joue un rôle central dans le processus global de transition. Comme exemple de l'importance accordée à la réforme, le Conseil des ministres a créé un nouveau Service de l'administration publique auprès du Cabinet du Premier ministre.

TGP : Qu'espérez-vous accomplir par la réorganisation du centre de gouvernement en y incluant le Conseil des ministres ?

A. Meksi : À long terme, notre objectif consiste à introduire un système moderne d'administration publique, compétent et efficace qui assurera un service de grande qualité à nos citoyens. Nos plans immédiats pour réaliser cet objectif consistent à :

- * introduire une structure d'évaluation reposant sur les besoins de la situation dans chacune de nos organisations publiques ;

- * introduire un nouveau système de salaires afin de s'assurer que les meilleures personnes resteront dans leurs fonctions au sein de l'administration ou seront attirées par elles ;

- * appliquer une nouvelle loi de la fonction publique qui créera une administration publique indépendante et qui assurera un statut et une position stable aux dirigeants ;

- * introduire un système de nominations qui repose sur le mérite et qui est géré par une commission indépendante afin d'assurer que les meilleurs seront nommés au sein de notre administration ;

- * de sélectionner des groupes spéciaux appelés à suivre des séances de formation afin d'assurer que des systèmes efficaces de gestion et de technologie de l'information soient mis en place partout où ils sont nécessaires.

Nous avons déjà approuvé les règles de procédure du Conseil des ministres.

TGP : Quels progrès votre gouvernement a-t-il faits dans la modernisation des pratiques des marchés publics ?

A. Meksi : La première phase dans ce processus a été la préparation d'un ensemble de lois par le Conseil des ministres afin de clarifier les procédures devant être suivies dans ce domaine. La deuxième et dernière phase consistera en l'adoption d'une loi par le Parlement. Cette loi est à présent devant ce dernier pour approbation.

TGP : Quel est le sentiment qu'ont les gens à propos des fonctionnaires et quels sont les changements que vous introduisez dans la fonction publique ?

A. Meksi : Il y a trois manières de considérer la fonction publique. La première est qu'elle ne donne pas un emploi sûr et que les fonctionnaires peuvent être licenciés quand le gouvernement change. La deuxième est que celle-ci est corrompue. La deuxième repose sur des mauvaises expériences mais elle n'implique pas que le système dans son ensemble soit corrompu. La troisième est qu'elle n'est pas efficace.

Afin de modifier ces façons de voir, nous prenons les mesures suivantes : 1) afin d'assurer la sécurité, nous sommes en train d'adopter un Code de la fonction publique ; 2) afin de combattre la corruption, nous sommes en train d'adopter un code de déontologie ; 3) pour combattre l'inefficacité, nous sommes en train d'introduire un nouveau système de recrutement et de promotion.

TGP : Comment le gouvernement gère-t-il les préparations à la candidature de l'Albanie dans les organisations et associations internationales ?

A. Meksi : L'Albanie est membre d'un certain nombre d'organisations et associations internationales. Nous avons institutionnalisé ces relations au sein de notre gouvernement en ayant des organisations homologues dans notre système d'administration publique. Nous reconnaissons que ceci deviendra une part toujours plus importante de notre travail et nous sommes intéressés à devenir membres d'autres organisations telles que le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne. Nous avons la volonté de créer les structures nécessaires, d'assurer la formation requise et d'adopter la législation qui s'impose pour traiter les problèmes d'organisation qui en résultent.

TGP : Dans quelle mesure des problèmes tels que la réforme de l'administration publique, de bonnes institutions publiques et le développement économique ont-ils affecté les débats sur les changements constitutionnels ?

A. Meksi : Le débat sur les changements constitutionnels en Albanie traite des institutions publiques dans une perspective politique — des problèmes tels que la réforme de l'administration publique et le développement économique n'ont pas été des questions de premier plan. Cependant, l'objectif du gouvernement est de s'assurer que le débat est assez large afin d'établir un consensus autour de la nouvelle constitution qui soutiendra les réformes nécessaires à la réalisation d'un développement économique plus important.

TGP : Quel rôle l'administration publique joue-t-elle pour soutenir le secteur privé en plein essor ?

A. Meksi : Elle promulgue des lois pour créer un environnement de développement du secteur privé et approuve ses procédures et pratiques afin d'assurer un service compétent au secteur privé. Aussi y a-t-il un programme en cours de privatisation massive, la Fondation SME et des lignes de crédit pour le développement de l'industrie et des services.

TGP : Quel effet l'extension des services de conseil et de formation par l'Italie a-t-elle eu sur l'administration publique ? Y a-t-il d'autres pays qui aient exercé leur influence sur le style et sur le contenu des nouvelles législations et réglementations albanaises ?

A. Meksi : L'Italie apporte sa contribution en assurant une formation à nos responsables en Italie et un conseil en donnant des recommandations sur différents problèmes. Il s'agit d'une contribution très importante et très précieuse. L'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, les États-Unis, le Portugal et les Pays-Bas ont influencé notre approche des réformes en Albanie. Nous avons également pris exemple d'autres pays d'Europe de l'Est telles que la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque.

Lancement d'un réseau par les écoles d'administration publique

Le « Réseau des instituts et écoles d'administration publique en Europe centrale et orientale » (NISPAcee) a tenu sa troisième conférence annuelle à Bled, Slovénie, du 23 au 25 mars 1995. Des dizaines de professeurs, chercheurs et fonctionnaires de 12 pays d'Europe centrale et orientale et plusieurs pays Membres de l'OCDE se sont réunis pour discuter d'administration publique et de sujets de gestion et de coopération professionnelle. Les participants ont profité de la réunion pour finaliser les statuts initiaux du réseau tout récemment constitué.

NISPAcee fonctionne en tant qu'organisation représentative des institutions d'Europe centrale et orientale qui assurent l'éducation, la formation et la recherche dans le domaine de l'administration publique de manière générale. De nombreuses institutions fournissent un soutien à l'organisation, y compris l'*Institute for Local Government and Public Service*, un affilié du *Open Society Institute*, la *Verwaltungsakademie des Bundes* autrichienne, la Chancellerie autrichienne et SIGMA. Praticiens, formateurs, enseignants et académiciens ont rejoint l'enseignement NISPAcee pour renforcer écoles et instituts d'enseignement et de formation de l'administration publique d'Europe centrale et orientale afin d'améliorer la coopération entre ces groupes. Les fondateurs de l'organisation croient en la coopération et la soutiennent résolument dans l'élaboration des cursus, la rédaction des manuels et la tenue d'ateliers et de séminaires pour les administrateurs des établissements d'enseignement s'attachant aux problèmes liés à la transition.

En poursuivant ces objectifs, les membres de NISPAcee établissent des groupes de travail, promeuvent les études comparées, encouragent l'échange d'informations, stimulent la participation de jeunes professionnels et d'étudiants dans le domaine de l'administration et du service publics et animent ateliers et séminaires.

La conférence, organisée en commun par l'école d'administration publique de l'Université de Ljubljana, a rassemblé trois sessions de travail sur la réforme administrative, le gouvernement local et la décentralisation, la réforme économique et la privatisation. Pour chaque session, des professeurs d'enseignement supérieur de la région ont présenté leurs exposés qui étaient suivis d'une discussion aboutissant à des recommandations pour les futures orientations du réseau.

Après l'adoption des statuts au cours de la réunion de travail, les participants ont élu Alena Brunowska (Slovaquie), Bohdan Kravcheko (Ukraine), Mirko Vintar (Slovénie), Krystyna Plaza (Pologne) et László Várady (Hongrie) membres du Comité directeur de NISPAcee. À sa réunion inaugurale, le comité directeur a convenu qu'Alena Brunowska assurera la présidence et a confirmé Ludmila Gajdosova dans ses fonctions de secrétaire exécutif. En outre, Suzana Pani pour l'Albanie a invité tout le monde à tenir la quatrième conférence annuelle auprès de son institution à Tirana.

Pour plus d'information sur NISPAcee, contacter Jak Jabes à SIGMA, tél. (33.1) 45.24.13.12., e-mail : « jak.jabes@oecd.org » ; ou Ludmila Gajdosova à Academia Istropolitana, Institut d'études supérieures, tél./fax (42.7) 78.53.57 ; e-mail : « nispa@acqdist.sk ».



Photo prêtée à titre courtois par NISPAcee

(de gauche à droite) Jak Jabes, Conseiller SIGMA, Stanka Setnikar-Cankar, Vice-Doyen, et Mirko Vintar, Doyen, tous deux de l'École d'administration publique, Université de Ljubljana, Slovénie

NOUVELLES BRÈVES

La réforme du secteur d'état à Sofia

Le cabinet du gouvernement bulgare a présenté son programme pour les quatre prochaines années au cours d'une conférence de presse qui s'est déroulée à Sofia, le 15 mai 1995. Parmi les cinq objectifs majeurs identifiés, l'on trouve la stabilisation du pouvoir des institutions d'état, le renforcement des capacités du pays à satisfaire aux exigences d'une appartenance à part entière à l'Union Européenne. D'autres priorités incluent le développement d'une économie de marché efficace, l'amélioration de la compétitivité économique et la formation d'une société satisfaisant les normes européennes de justice sociale et de sécurité.

Le cabinet a également présenté un programme législatif ambitieux comprenant 160 projets de lois distribués entre huit rubriques. Au moins deux de ces huit catégories traitent directement de la restructuration du secteur public, y compris « l'administration d'état » et « le gouvernement local et le système judiciaire ».

— Svetla Dimitrova (Banque Mondiale), à partir de rapports publiés dans « Pari, Duma » à Sofia.

Gouvernement local en Lettonie

La Saeima lettone (Parlement) a adopté une loi relative aux budgets locaux décrivant la procédure pour déterminer et mettre en œuvre les budgets des gouvernements locaux. La loi permet aux gouvernements locaux d'établir leurs propres budgets en tant que règlement adopté au sein du cabinet ou en tant qu'instruction du Ministère des finances. Au cours des étapes initiales de l'établissement du budget, le cabinet élaborera les subventions du budget total de l'État afin d'assurer une péréquation financière pour le gouvernement local entre volume global du budget de l'État et répartition des fonds entre les gouvernements locaux.

La loi précise que les gouvernements locaux peuvent contracter des prêts en Lettonie ou à l'étranger, émettre des titres et passer des accords de prêts.

— Baltic News Services, cité dans « The Baltic Observer », 6 avril 1995.

Privatisation en Hongrie

Le parlement hongrois a adopté une loi de privatisation détaillée au début du mois de mai fusionnant les deux agences responsables de la vente des actifs de l'État et les plaçant sous le contrôle du Ministre de la privatisation, Tamás Suchman. Le Parlement a adopté la mesure après des mois de débat et des centaines d'amendements. Parmi les dispositions de la loi, l'on trouve celles qui autorisent le Directeur d'une agence à intervenir dans des opérations et à intéresser le Parlement aux négociations. La nouvelle loi ne traite pas de l'échelle des prix, aujourd'hui dépassée, relative aux services publics (qui sont disponibles à la vente actuellement).

— The Budapest Sun, 11 mai 1995.

De nouveaux ministres à Riga et Tallin

La Saeima (Parlement) a confirmé la nomination d'Indra Samite comme nouveau Ministre des finances de Lettonie, le 25 mai 1995. Samite qui remplace Andris Piebalgs est née aux États-Unis et a travaillé auparavant comme Conseillère à la Commission auprès de la Saeima. Elle travaillait depuis septembre comme Ministre d'État pour la répartition des crédits. En Estonie, un nouveau gouvernement de centre gauche a constitué son équipe ministérielle. Parmi les nouvelles têtes, nous trouvons le Ministre des finances Mart Opmann qui, il y a très peu de temps, était Vice-Président de la Raepankbank. Opmann, né en 1955, a travaillé comme Vice-Ministre dans des gouvernements précédents. Le nouveau ministre sans portefeuille pour les affaires régionales est l'avocat Ants Leemets, âgé de 45 ans. Leemets, un ancien gestionnaire de coopératives d'État, est devenu membre de gouvernement de district après l'indépendance et a assumé les fonctions de gouverneur de l'une des régions méridionales du pays.

— BNS et Interfax d'après OMRI, Inc. et le « Baltic Observer », 27 avril 1995.

Recommandations

suite de la page 7

Les coûts de l'action gouvernementale devraient se justifier par ses avantages avant qu'une action ne soit entreprise.

* *Est-ce que la répartition de ses effets à travers la société est transparente ?*

Dans la mesure où les valeurs incarnées par une répartition juste peuvent se ressentir d'interventions gouvernementales, les auteurs des réglementations devraient assurer la transparence dans la répartition des coûts et des avantages des réglementations à travers l'ensemble des groupes sociaux.

* *Est-ce que la réglementation est claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?*

Les auteurs des réglementations doivent vérifier si les règles vont être comprises de leurs usagers éventuels et dans ce but devraient prendre les mesures pour s'assurer que le texte et la structure des règles sont aussi clairs que possible.

* *Est-ce que l'ensemble des parties concernées ont eu la possibilité de présenter leurs observations ?*

Les réglementations devraient être développées de manière ouverte et transparente selon les procédures appropriées avec une contribution efficace et opportune des parties intéressées telles que les sociétés et syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux de gouvernement.

* *Comment la conformité pourra-t-elle être assurée ?*

Les auteurs des réglementations devraient déterminer les objectifs ou les institutions par l'intermédiaire desquels une réglementation prendra effet et devraient élaborer des stratégies de mise en œuvre adéquates qui en fassent le meilleur usage.

Quoique les critères puissent sembler simples et directs, aucun pays de l'OCDE ne peut assurer qu'il satisfait les dix critères pour les décisions réglementaires. Même les gouvernements qui ont adopté ces listes de contrôle ne les ont pas appliquées de manière appropriée. Il est clair que l'adoption de bons principes de décision n'est pas en soi une condition suffisante d'amélioration. Si l'on veut que ces principes aboutissent à des avantages naturels dans la qualité des réglementations, les gouvernements devront développer des procédures organisées de façon systématique avec un soutien politique déterminé au plus haut niveau pour l'application de ces principes. Autrement dit, des listes de contrôle devraient être un élément d'un système plus vaste de gestion de la réglementation.

Scott Jacobs est Administrateur principal de la gestion et de la réforme de la réglementation auprès du Service de la gestion publique de l'OCDE. Il peut être contacté au tél. (33.1) 45.24.90.67, ou via e-mail à « scott.jacobs@oecd.org ».

UN ENCART : UN RÉSUMÉ DE PUBLICATIONS ET ARTICLES RÉCENTS

Service de la gestion publique

Études hors série sur la gestion publique, 1994

* N° 5 – *La mesure des performances dans l'administration : questions et illustrations*

Contient des documents présentés au cours d'une réunion tenue sous les auspices du Comité de la gestion publique de l'OCDE sur l'« évaluation des performances et l'établissement des objectifs » en avril 1994. Il présente des illustrations utiles sur l'évaluation des performances au sein des organisations gouvernementales.

(42 94 55 2) ISBN 92-64-24302-X, décembre 1994 ; en français (100 pages), en anglais. France/Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : FF70. Autres pays : FF90, US\$17, DM28.

* N° 6 – *Nouvelle gestion de la mise en place des infrastructures*

Présente les résultats de huit études sectorielles distinctes établies à partir d'expériences de cinq pays de l'OCDE où des expériences sont en cours ou prévues afin de fournir une infrastructure publique grâce à des accords de partenariat avec le secteur privé.

(42 94 56 2) ISBN 92-64-24306-2, décembre 1994 ; en français (212 pages), en anglais. France/PECO : FF95. Autres pays : FF125, US\$23, DM38.

Pour commander des publications PUMA, contacter : Service des publications, 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 ».

SIGMA

Documents SIGMA, collection 1995

* N° 1 – *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale : mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*

Document de référence devant être utilisé par les gouvernements dans une analyse de faisabilité en vue de l'établissement d'un système de gestion structuré pour des fonctionnaires de haut rang. Le rapport indique que des politiques de recrutement, de sélection, de gestion de carrières et de transferts de hauts fonctionnaires peuvent limiter la portée de la politisation du personnel de l'administration publique pour des niveaux qui devraient être pourvus sur une base professionnelle. Il définit le concept d'un corps de cadres supérieurs (CCS) et décrit les éléments nécessaires à l'établissement de ce corps.

OCDE/GD(95)45, en français (31 pages), en anglais. Gratuit.

Pour commander des publications SIGMA, contacter : Le Service de l'information, SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél. (33.1) 45.24.13.11 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : « francoise.locchi@oecd.org ».

Autres publications

« *The Black Sea Capitals' Governors and Mayors Round-Table* » (rapport de la table-ronde qui s'est déroulée du 6 au 8 septembre 1994 à Istanbul, Turquie) ; en anglais. Commander à : Assemblée parlementaire de la coopération économique de la Mer Noire, I. Hareket Kiska Dolmabahce Sarayi, Besiktas, 80680 Istanbul, Turquie. Tél. (90.1) 212.227.02.58/60 70.

KOCHANOWICZ, Jacek. « *Capitalism and Civil Society* », « Economic Discussion Paper No. 9 », 11 pages, octobre 1994 ; en anglais. A commander auprès de : Faculté des sciences économiques, Université de Varsovie, Długa 44/50, 00-241 Varsovie, Pologne. Tél. (48.22) 31.28.46.

KÖVES, András. « From 'Great Leaps Forward' to Normalcy : Some Issues in Transitional Policy in Eastern Europe », « *UNCTAD Review* », pp. 155-167, 1994 ; en anglais.

METCALFE, Les. « International Policy Coordination and Public Management Reform », « *International Review of Administrative Sciences* », Vol. 60, pp. 271-290, 1994 ; en anglais.

NESTERENKO, A « The State and the Market in a Postcommunist Economy », « *Problems of Economic Transition : A Journal of Translations from Russian* » (États-Unis) No. 37, pp. 66-82, juillet 1994 ; en anglais.

PEHE, J. « Civil Society at Issue in the Czech Republic », pp. 13-18, « *RFE/RL Research Report* », Vol. 3, No. 32, 19 août 1994 ; en anglais. Commande à adresser à : RFE/RL Inc., 1201 Connecticut Ave. NW, Washington DC 20036, États-Unis. Tél. (1.202) 457.69.14 ; fax (1.202.) 457.69.92.

« *Progress in Democracy in Central and Eastern Europe* », 1994 ; en anglais. Commande à adresser à : Fondation européenne pour la liberté d'expression, 50, rue Mouraud, 75020 Paris, France. Tél. (33.1) 40.63.73.33 ; fax (33.1) 40.63.79.63.

« *The Public's Right to Know : Providing Access to Government Information* » (rapport sur la conférence internationale de promotion de la transparence en matière de gouvernement, tenue en Lettonie, octobre 1994) ; en anglais. Commande à adresser à : National Democratic Institute for International Affairs, 1717 Massachusetts Ave., Washington DC 20036, États-Unis. Tél. (1.202) 328.31.36 ; fax (1.202.) 939.31.66 ; e-mail : « 5979039@mcmail.com ».

REKOSH, Edwin. « Legislative Transparency and the Role of Citizen Groups in Eastern European Parliaments », *Helsinki Monitor*, Vol. 5, No. 4, 1994 ; en anglais. Commande à adresser à : Netherlands Helsinki Committee, Jansveld 44, 3512 BH Utrecht, Pays-Bas. Tél. (31.30) 30.25.35 ; fax (31.30) 30.25.24.

RICCA, Sergio. « *Introduction to Public Employment Services : A Workers' Education Manual* », 160 pages, 1994 ; en anglais. Commande à adresser à : Bureau International du Travail, Genève, Suisse, UK£9,60.

« *The Role of the State During Transition in Hungary* », 15 pages ; en anglais. Commande à adresser à : Institute for World Economics, H-1124 Budapest, Kálló esperes u. 15, Hongrie.

SEWELL, David et Christine I. Wallich. « *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finances in the Republic of Albania* », PRWP No. 1384, 57 pages, novembre 1994 ; en anglais. Commande à adresser à : Banque mondiale, B.P. 7247-8619, Washington DC 20433, États-Unis. Tél. (1.202.) 473.11.55 ; fax (1.202) 676.05.81.

TANZI, Vito. « *Corruption, Governmental Activities and Markets* », IMF-WP No. 94/99, 20 pages, août 1994. Commande à adresser à : Service des publications du FMI, 700 19th Street NW, Washington DC 20431, États-Unis. Tél. (1.202) 623.74.30 ; fax (1.202) 623.72.01.

Un soutien ferme donné au pouvoir de la loi

La France mobilise les ministères dans des programmes bilatéraux

par Georges Prokhoroff

À partir de 1990, comme dans les autres pays de l'Europe occidentale, le gouvernement français a mis en place un dispositif particulier de coopération bilatérale avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Ce dispositif dont les moyens budgétaires ont dès le début été gérés par le Ministère des affaires étrangères a, jusqu'en 1993, été coordonné par une Mission interministérielle pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale (MICECO) puis directement par le Ministère des affaires étrangères.

Dès l'origine, un des objectifs prioritaires de la coopération a été de participer à la transformation de ces pays en contribuant à la création de l'État de droit pour favoriser le passage à l'adaptation des administrations à l'économie de marché. Ces priorités sont toujours d'actualité.

Deux particularités caractérisent ce dispositif et expliquent son fonctionnement : il est interministériel et il s'appuie étroitement sur le réseau des ambassades françaises dans ces pays. L'interministérialité favorise la mobilisation de l'offre française au profit des divers secteurs de la coopération administrative ; en effet, les différents ministères susceptibles de s'impliquer dans cette coopération, comme ceux de la fonction publique, l'intérieur, l'économie, la justice, l'enseignement supérieur, avec leurs établissements de formation constituent un potentiel de ressources apte à répondre aux attentes des administrations publiques centrales et locales des pays bénéficiaires.

Le réseau des ambassades joue un rôle privilégié dans l'information des autorités sur nos possibilités de coopération et dans la structuration de leurs demandes. Les ambassades détectent également les nouvelles priorités dans les attentes des pays et favorisent l'adaptation de notre offre. Ainsi, au fur et à mesure de la réorganisation des structures de l'État dans les pays de l'Europe centrale et orientale, de la clarification des missions des divers pouvoirs – exécutif et législatif, central et local – les priorités évoluent.

Si au début de la coopération il était important de montrer le fonctionnement de nos institutions, afin d'aider les autorités à mettre les leurs en place, cette phase est maintenant largement achevée et la demande des pays se concentre sur l'assistance à la construction de

structures techniques rendues nécessaires par l'adoption de nouvelles réglementations. Une forte demande se développe également dans le domaine du droit et des pratiques communautaires en vue de l'intégration à terme de ces pays dans l'Union Européenne.

Notre coopération s'efforce de s'adapter à la demande et aux spécificités de chaque pays. Elle est fonction de facteurs divers : image et perception de la France en tant que pays susceptible de servir sinon de modèle en matière d'organisation administrative, du moins d'exemple intéressant à prendre en compte, développement plus ou moins important de la francophonie, liens historiques passés ancrés dans la mémoire collective, prestige de certaines institutions françaises. Ces facteurs ne sont pas les seuls à avoir une influence sur la génération de la demande ; elle peut aussi

être suscitée à un moment donné par la crainte des autorités de s'être engagées lourdement sur un modèle qui s'avère ne pas convenir au pays pour des raisons liées à son histoire, ou à sa situation économique.

Les domaines d'intervention et les formes prises par la coopération sont propres à chaque pays mais on retrouve toujours des actions bien précises : expertise de projets de textes législatifs ou réglementaires, conseil, jumelage d'institutions, mais surtout actions de formation. Ces actions peuvent aussi bien concerner des publics d'étudiants engagés dans des études conduisant au service de l'État ou des collectivités locales, ou des cadres administratifs déjà en place ou des formateurs d'institutions de formation selon des modalités diverses : stages courts, séminaires, formations longues dans le pays bénéficiaire,

suite page 15

LE CALENDRIER DES PROGRAMMES À VENIR

Conférences, séminaires et ateliers

13-15 octobre 1995, Francfort-sur-Oder, Allemagne. « **La théorie de la transformation des économies** ». Contact : Mme Jane Roe, École de gestion de l'Université de Sheffield, Sheffield S1 4DT, Royaume-Uni.

23-24 Octobre 1995, Paris, France « **7ème réunion du groupe de liaison SIGMA** ». Contact : M. Francis Henin, SIGMA, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France ; tél (33.1) 45.24.13.20 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : - francis.henin@oecd.org ».

23-27 octobre 1995, Sofia, Bulgarie. **Conférence sur « L'environnement en Europe ».** Organisateur : Ministère bulgare de l'environnement. Contact : Mme Chamberlain, DG I Bureau d'information Phare, rue d'Arlon/Aarlenstraat 88 I/26, B-1040 Bruxelles, Belgique ; tél (32.2) 299.14.00 ; fax (32.2) 299.17.77.

14-15 novembre 1995 (date à confirmer), Prague, République Tchèque. « **Gestion et développement des associations Civis-Est** ». Contact : Mme Gayané Ghazarian, Prometheus Europe, 77-79, rue du Faubourg Saint-Antoine, 75011 Paris,

France ; tél. (33.1) 43.43.03.07 ; fax (33.1) 43.43.49.30.

23-24 novembre 1995 (date à confirmer), Cluj-Napoca, Roumanie. « **Gestion et développement des associations Civis-Est** ». Contact : Mme Gayané Ghazarian, Prometheus Europe, 77-79, rue du Faubourg Saint-Antoine, 75011 Paris, France ; tél. (33.1) 43.43.03.07 ; fax (33.1) 43.43.49.30.

27-29 novembre 1995, Tallinn, Estonie. **Séminaire sur « L'accord Europe et ses implications pour l'Estonie ».** Organisateur : Institut européen d'administration publique et Ministère néerlandais des affaires étrangères. Contact : Mme W. Veenman, IEAP, B.P. 1229, 6201 BE Maastricht, Pays-Bas ; tél. (31.43) 29.62.22 ; fax (31.43) 29.62.96.

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 dans son ensemble. S'adresser à la personne/institution de contact pour plus de détails. Si votre organisation prépare une manifestation qui puisse intéresser les lecteurs de la Tribune de la Gestion Publique, prière d'en envoyer les détails au rédacteur.

suite de la page 14

missions d'études en France de courte durée, stages longs en France dans des organismes de formation de fonctionnaires comme l'École nationale d'administration, l'Institut international d'administration publique, les instituts régionaux d'administration, les écoles spécialisées du Ministère de la justice ou du Ministère de l'économie et des finances, le Centre national de la fonction publique territoriale.

Cette coopération bilatérale concerne trois grands domaines : police et sécurité, coopération juridique et judiciaire, coopération administrative (y compris avec les administrations économiques et financières). En 1994, le

Ministère des affaires étrangères a consacré 17 pour cent des crédits affectés à la coopération avec les pays de l'Europe centrale et les États baltes à la consolidation de l'État de droit et à la coopération administrative. Sur ce montant, 32 pour cent ont bénéficié à la coopération dans les domaines de la police et de la sécurité, 11 pour cent à la coopération juridique et judiciaire et 57 pour cent à la coopération en matière d'administration publique y compris celle destinée aux ministères chargés de l'économie et des finances.

Selon les pays et pour les raisons évoquées ci-dessus la part de ce secteur de coopération pour la consolidation de l'État de droit dans

l'enveloppe globale varie de 10 pour cent (Roumanie) à plus de 40 pour cent (Lettonie) avec pour plusieurs pays une part proche de 20 pour cent (Bulgarie, Hongrie, Lituanie, Républiques tchèque et slovaque). La coopération dans ce secteur avec la Pologne est principalement gérée sur crédits publics par la Fondation France-Pologne.

Georges Prokhoroff est responsable de mission à la Direction de la coopération scientifique et technique au Ministère des affaires étrangères à Paris. Il peut être contacté au tél (33.1) 43.17.88.76.

Les responsables de la fonction publique profitent de leurs expériences à l'étranger

suite de la page 9

TGP : De quelles façons les responsables de la fonction publique peuvent-ils être préparés à l'internationalisation dans l'élaboration des politiques ?

I. Corte-Real : Dans la phase préparatoire à la candidature à l'UE, l'Institut national d'administration a organisé des programmes de formation intensive pour des responsables de haut niveau. Les demandes de formation ont été également adressées à l'Institut européen d'administration publique. Il y a eu des programmes spécifiques des ministères conformément aux matériaux et aux programmes de formation pour des tâches et des projets déterminés. La Présidence du Conseil des ministres de l'UE est allée dans le droit fil d'un programme de formation exhaustif et détaillé au niveau technique et administratif. La Direction générale des affaires communautaires attache une attention particulière à la formation des responsables. À l'Institut national d'administration, il y a des services des affaires européennes et de coopération responsables de la poursuite de la formation professionnelle dans ces domaines.

E. Drumeva : Des programmes à long et à court terme développés par les organisations internationales, information, formation, et enfin, tout aussi important, l'adoption d'une loi de la fonction publique afin de créer la stabilité, renforcer la confiance en soi et établir des normes exigeantes de professionnalisme.

I. Siil : Des contacts de responsables de la fonction publique avec des collègues étrangers nous ont permis de comparer les procé-

dures d'élaboration des politiques des différents états. L'une des formes les plus efficaces pour former les responsables de la fonction publique consisterait en des affectations de travail dans d'autres pays ou organisations internationales. Ces affectations et séjours d'étude devraient inclure un volume important de temps consacré à l'examen des problèmes de gestion pratiques. Il devrait y avoir également un suivi cohérent après la fin du temps d'étude effectif et de la session de formation, de manière à ce que les leçons apprises pendant l'affectation puissent continuer à se développer.

Les affectations devraient aider les responsables de la fonction publique estonienne à acquérir une expérience pratique des modèles européens de gestion organisationnelle, qui auraient une valeur inestimable dans la formation et l'élaboration d'une stratégie de développement adéquate pour l'Estonie.

La participation aux conférences internationales, séminaires et ateliers, est aussi importante pour préparer les responsables de la fonction publique à prendre en compte de manière systématique les aspects internationaux dans le processus de prise de décision et la définition des tendances stratégiques propres au processus d'intégration.

L'institut estonien d'administration publique, en coopération avec différentes institutions européennes (IEAP, l'Institut finlandais de gestion publique, RIPA International, École danoise d'administra-

tion publique, etc.) a entamé ses nouveaux cours par une introduction sur les systèmes législatifs et administratifs des états européens.

A. Wolf : Le processus d'élaboration des politiques formelles décrit ci-dessus ne fonctionnerait pas sans les nombreux canaux informels de communication et d'influence qui existent au sein du « réseau » national et international des personnes engagées dans le processus politique européen. En plus des rudiments fournis par les voyages, apprendre à travailler dans des langues étrangères, etc., travailler au sein d'un réseau est probablement la meilleure manière d'apprendre à connaître les mécanismes de la prise de décision internationale.

À en juger d'après l'expérience danoise, l'internationalisation est une tendance qui touche l'ensemble des niveaux de gouvernement. Préparer l'internationalisation ne devrait pas être perçu comme un effort confiné à des unités spécialisées ou réservé à des fonctionnaires chevronnés. Plus la conscience de ce qu'est l'internationalisation se fera sentir dans l'ensemble de l'administration, plus grandes seront les chances d'un processus politique cohérent aboutissant à un consensus sur les manières d'opérer au sein des organisations internationales.

Les opinions exprimées par les participants sont leurs et ne représentent pas nécessairement les positions officielles des gouvernements pour lesquels ils travaillent. Voir les articles se rapportant au sujet, pages 1 et 5.

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 Economiques – est une organisation intergouvernementale réunissant 25 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 donateurs 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. A 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.

ABONNEMENTS A 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".