

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

## SOMMAIRE

HARMONISATION  
DES POLITIQUES

☛ page 3

LA PASSATION  
DES MARCHÉS  
EN POLOGNE

☛ page 4

LES RÉGLEMENTATIONS  
FONT OBSTACLE  
À L'ACTIVITÉ  
ÉCONOMIQUE

☛ page 7

VERS UNE BONNE  
GESTION PUBLIQUE

☛ page 8

LE POINT DE VUE D'UN  
PREMIER MINISTRE  
SUR LA RÉFORME

☛ page 10

Volume I

Numéro 1

1995

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

## BIENVENUE À LA TRIBUNE DE LA GESTION PUBLIQUE

Le Programme Phare offre  
son soutien

Depuis sa création en 1989, le Programme Phare de l'Union européenne (UE) met des compétences à la disposition de l'Europe centrale et orientale et y encourage l'investissement afin de renforcer le développement d'économies de marché et de sociétés démocratiques. Au fil des ans, après avoir été initialement concentré sur la restructuration économique et la mise en place d'un environnement libéral, il a mis également l'accent sur des politiques de l'emploi volontaristes, l'organisation de la sécurité sociale et la réforme de l'administration publique.

La réforme de l'administration publique ainsi que le rapprochement des législations suscitent un regain d'intérêt maintenant que six pays d'Europe centrale et orientale ont signé avec l'Union européenne des accords qui ouvrent la voie à leur adhésion.

Ces faits expliquent le volume considérable de l'aide fournie par le Programme Phare à SIGMA qui s'efforce de répondre aux besoins de 11 pays. SIGMA aide les gouvernements à mettre en place les administrations publiques efficaces indispensables pour faciliter l'intégration des pays en question aux organisations internationales ainsi que leur adhésion à l'UE, appliquer des stratégies de développement économique, utiliser efficacement les ressources de l'aide étrangère et appuyer d'autres initiatives importantes.

Avec la *Tribune de la gestion publique*, on dispose maintenant d'une publication nouvelle vivante qui permettra aux spécialistes de l'administration publique d'échanger des expériences et des informations en temps voulu. Ce bulletin d'information s'efforcera de donner aux fonctionnaires d'Europe centrale et orientale davantage de réponses aux questions qu'ils se posent, de mettre à la disposition des décideurs de la région des connaissances et des instruments permettant d'élaborer des politiques de façon efficace et d'améliorer la qualité de l'assistance technique accordée par les donateurs.

Je m'associe aux autres lecteurs pour souhaiter chaleureusement la bienvenue à ce premier numéro de la *Tribune de la gestion publique*.

Robert Verrue, Directeur général adjoint,  
Direction générale, relations économiques extérieures,  
Union européenne

## L'expérience de l'OCDE

Les responsables de la fonction publique en Europe centrale et orientale ont une lourde charge de travail. Comme les décideurs de tout autre pays, ils sont confrontés non seulement à des problèmes tels que le chômage ou le vieillissement de la population, mais aussi à une lourde tâche supplémentaire : la refonte totale des structures fondamentales de la société et de l'économie pour les rendre conformes aux normes occidentales en théorie et en pratique. Pour relever tous ces défis, il faut faire preuve de créativité, d'énergie et de dévouement... et disposer d'institutions publiques propres à faciliter l'élaboration et l'exécution efficace des politiques.

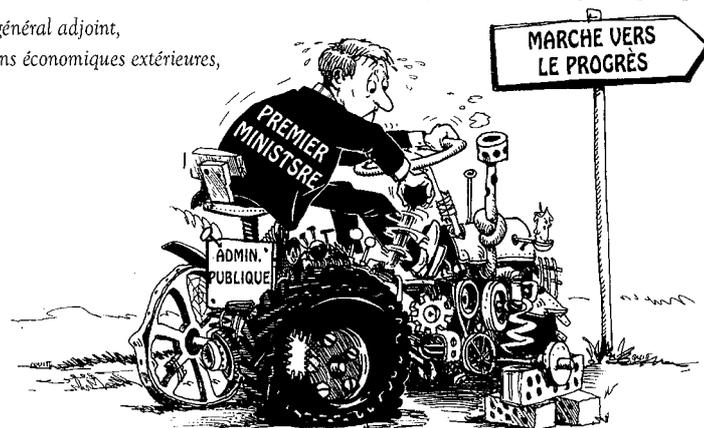
Il y a trois ans, SIGMA a commencé à aider les gouvernements qui s'efforçaient de réformer leurs institutions publiques. SIGMA, qui fait partie du Service de la gestion publique de l'OCDE, met à la disposition de 11 gouvernements la masse de connaissances techniques sur la gestion publique accumulées au cours de nombreuses années d'études et d'actions dans les pays Membres de l'OCDE.

Le lancement par SIGMA de la *Tribune de la gestion publique*, bulletin d'information périodique destiné aux praticiens de l'administration publique d'Europe centrale et orientale, répond aux demandes d'informations sur les pratiques de gestion en vigueur dans les autres pays. La *Tribune de la gestion publique* espère ainsi encourager l'échange d'expériences entre les fonctionnaires de la région et entre ceux-ci et leurs homologues des pays Membres de l'OCDE. Une telle interaction contribuera au renforcement des réseaux nouveaux auxquels participent activement les professionnels des grandes démocraties.

Chaque numéro de ce bulletin d'information permettra d'y voir plus clair dans la gestion des dépenses, la coordination des politiques, la gestion des services publics et la supervision administrative et il donnera des aperçus des publications et programmes internationaux. Vos suggestions sont les bienvenues pour faire de la *Tribune de la gestion publique* un bulletin d'information adapté à l'évolution de vos besoins.

Derry Ormond,

Chef du Service de la gestion publique, OCDE



# TRIBUNE DE LA GESTION PUBLIQUE

Le bulletin est publié quatre fois par an par SIGMA, Programme de soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion, pays d'Europe centrale et orientale.

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

Les communications écrites sont les bienvenues. Les idées d'articles et lettres doivent être envoyées au rédacteur à l'adresse ci-après. Le rédacteur se réserve le droit de modifier les textes communiqués pour des raisons de clarté, de style, de syntaxe et de mise en page sur la base, notamment, des Conseils de style et du Livre vert de l'OCDE.

Pour tout renseignement au sujet des abonnements, voir page 18.

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

Chef du Programme SIGMA : Bob Bonwitt

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

Rédacteur adjoint : Françoise Locci

Conception : Desk, St Berthevin, France

Imprimeur : Graphic Media, Ivry, France

Illustrations : László Quitt

*Tribune de la Gestion Publique*

Service de l'information SIGMA-OCDE

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cedex 16 - France

tél (33.1) 45.24.79.00 ; 45.24.13.11

fax (33.1) 45.24.13.00

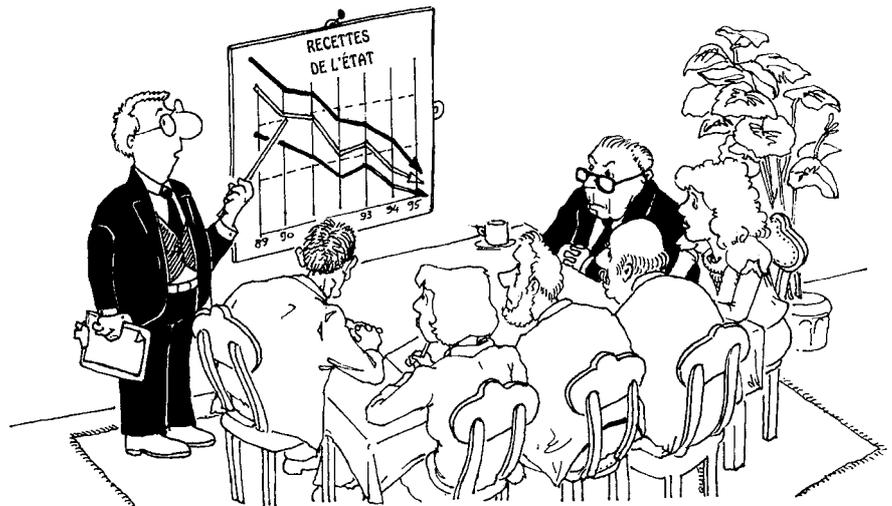
e-mail : "bart.edes@oecd.org"

Numéro ISSN : 1024-7424

Droit de reproduction : OCDE, 1995

Pour toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ces articles, s'adresser au Chef du service des publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

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



« On peut soit faire un virage à 180 degrés,  
soit incliner ce diagramme de 90 degrés... »

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
Bienvenue à la <i>Tribune de la gestion publique</i> .....	1
UNE SITUATION BIEN EN MAIN : Droit et pratique dans la gestion publique slovène .....	3
GÉRER LES DENIERS PUBLICS : Six mesures pour instituer un système moderne de passation des marchés .....	4
RESSOURCES HUMAINES : Améliorer la gestion grâce à un CCS .....	5
JOUER LE JEU : Nous ne sommes pas des anges, SIGMA participe à la lutte contre la corruption .....	6
GESTION PUBLIQUE DANS LES PAYS DE L'OCDE : Les gouvernements examinent les réglementations qui entravent l'activité économique .....	7
DANS LE POINT DE MIRE DE LA TRIBUNE : Assurer une bonne gestion publique en Europe centrale et orientale .....	8
AUX AVANT-POSTES DE LA RÉFORME :	
Donner la priorité à la réforme : Interview du dirigeant letton Maris Gailis .....	10
Interview de Jan A. Havelka, de Czech Invest .....	12
EN ENCART : UN RÉSUMÉ DE PUBLICATIONS ET ARTICLES RÉCENTS .....	13
DERNIÈRE HEURE : L'influence de la mondialisation sur les réglementations nationales .....	14
Les arguments en faveur de la réforme administrative ; Consultation du public et réglementation officielle .....	15
LE CALENDRIER DES PROGRAMMES À VENIR :	
La gestion publique en mutation .....	16
LA RUBRIQUE DES DONNEURS : La Suède met l'accent sur la réforme administrative .....	17

## Droit et pratique dans la gestion publique slovène

par Mirko Bandelj

À l'exception des dispositions déterminant la répartition des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et l'affectation des tâches de l'administration publique aux ministères, la constitution de la République slovène ne contient pratiquement aucune stipulation détaillée concernant les compétences et le pouvoir du gouvernement.

Les principes constitutionnels suivant lesquels le pouvoir exécutif est organisé nécessitent ainsi une loi spéciale pour définir plus en détail l'administration, sa position et ses fonctions et ce, d'autant plus qu'en affectant des tâches administratives aux ministères, la Constitution accorde à ceux-ci un degré de pouvoir et de liberté d'action relativement élevé dans leur domaine de compétence. Du fait de cette indépendance, il s'agit de savoir comment une exécution unifiée et intégrée de la politique nationale peut être assurée dans tous les secteurs et domaines d'activité.

### La loi relative à la puissance publique comble un vide

Face à ces besoins, l'article 3 de la loi relative à la puissance publique stipule que le gouvernement – dans le cadre du pouvoir exécutif – dirige, guide et coordonne l'exécution de la politique nationale arrêtée par le Parlement. Il veille également à l'application des lois, des autres réglementations et des textes généraux adoptés par le Parlement. À cette fin, le gouvernement adopte et propose les mesures (juridiques et économiques, organisationnelles, et autres) nécessaires pour exécuter les tâches relevant de la compétence de l'état dans divers domaines. Cette disposition s'est cependant avérée trop rigide et floue et des projets d'amendement ont été prévus pour bien préciser que le gouvernement est l'organe central chargé de formuler la politique nationale.

L'article 3 a également pour caractéristique de réduire sensiblement l'indépendance des ministères en leur déniaient le droit d'établir une législation. L'article 6 de la même loi indique que le gouvernement, qui inclut les ministres, conduit l'administration de l'état. Le gouvernement contrôle également l'action des ministères, fixe des principes politiques de base pour l'application des lois et l'exécution des politiques et veille à ce que les ministères coordonnent leurs fonctions. En outre, il établit le cadre organisationnel du gouvernement, des ministères et de l'administration dans son ensemble, et définit notamment la politique à suivre en matière d'horaires de travail et d'effectifs.

Deux pouvoirs supplémentaires garantissent la position centrale du gouvernement et son rôle de liaison entre les ministères. Il a tout d'abord le droit de faire opposition aux réglementations ministérielles, et aussi d'empêcher un ministre d'adopter une loi ou de prendre une mesure sans le consentement d'un autre ministre si la loi ou la mesure en question a également des conséquences dans la sphère de compétence de ce dernier.

### Le rôle central du Premier ministre

Le Premier ministre conduit et dirige l'action du gouvernement, veille à l'unité des principes directeurs en matière de politique générale et d'administration, coordonne les travaux des ministres et formule des directives contraignantes à l'intention des ministres en fonction des tâches découlant des directives gouvernementales (article 20). Ce type de large pouvoir s'avère fondamental pour harmoniser la politique gouvernementale et nationale et la rendre cohérente.

Pour permettre au Premier ministre d'exercer efficacement cette fonction critique, la loi a créé le Cabinet du Premier ministre, dirigé par le Secrétaire général du gouvernement. Celui-ci s'occupe de l'organisation des sessions gouvernementales et il veille également à l'exécution des décisions et accomplit d'autres tâches en rapport avec l'organisation des travaux au sein du gouvernement et de ses services, s'assurant notamment de la compétence des groupes de travail et veillant à ce que les séances de travail soit organisées de façon efficace.

### Les règlements renforcent la loi

Les systèmes de normes juridiques ne garantissent pas à eux seuls la formulation d'une politique intégrée et coordonnée. Ainsi, les procédures suivies pour adopter et appliquer les dispositions gouvernementales incluent un ensemble de directives techniques et de mécanismes de sécurité. Les règlements officiels énoncent la procédure à suivre pour la prise et la mise en œuvre des décisions gouvernementales, ces dernières déterminant elles-mêmes la dotation en effectifs et l'organisation des services qui relèvent du Secrétaire général.

**“Les règlements officiels indiquent la procédure à suivre pour la prise et la mise en œuvre des décisions gouvernementales”**

Le programme de travail du gouvernement joue, du point de vue technique, un rôle crucial dans la conduite d'une activité gouvernementale harmonisée. Par l'intermédiaire de ce programme, le gouvernement détermine les principales tâches à accomplir pendant une période donnée, sur une base annuelle et trimestrielle, les délais à respecter et les organismes d'exécution.

En établissant des mesures juridiques ou réglementaires, les ministères doivent travailler de concert. C'est ainsi que le Ministère des finances doit être consulté sur les conséquences budgétaires des mesures proposées tandis que le Ministère des affaires étrangères doit être au courant de celles qui sont prises au plan international. Les ministères doivent également collaborer avec les services officiels, en particulier avec le service chargé de la législation qui est habilité à juger

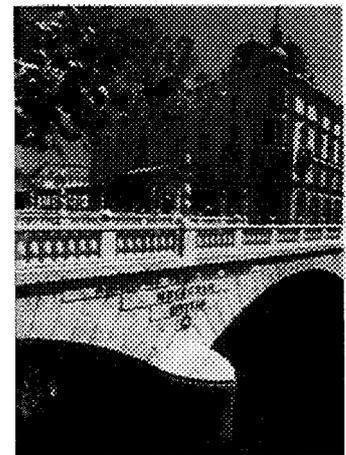


Photo : Gouvernement slovène

Ljubljana, pittoresque capitale de la Slovénie

les propositions d'un point de vue juridique. La commission officielle qui veille à l'harmonisation des règlements slovènes avec ceux de l'UE joue également un rôle important. Ce n'est qu'en coordination avec d'autres organismes et après des évaluations préliminaires qu'une proposition peut passer au stade suivant du processus de décision gouvernemental.

Les règlements officiels comprennent un certain nombre de dispositions essentiellement formelles (et “formatives”). Ces règlements constituent un mécanisme de sécurité supplémentaire qui a pour but d'assurer la coordination préliminaire des propositions pour faire en sorte que la politique suivie soit bien harmonisée.

### Examen final des comités

Une fois qu'une proposition est soumise au gouvernement, le Secrétaire général s'assure tout d'abord qu'elle répond aux critères formels fixés par les règlements en vigueur. Dans le cas contraire, le Secrétaire général renvoie la proposition à ses auteurs pour qu'ils la rendent conforme aux procédures. Le Secrétaire général la soumet ensuite aux organes officiels compétents (comités).

Il existe au sein du gouvernement trois comités principaux chargés de s'occuper des éléments constitutifs des propositions de décisions. Il s'agit des comités de l'économie, de la sûreté de l'état et de l'administration publique. Un autre comité s'occupe des propositions faisant intervenir des organismes publics. Parmi les membres des comités figurent des ministres et des Secrétaires d'Etat s'occupant de domaines particuliers. Le fait qu'ils discutent les propositions permet de formuler une politique gouvernementale coordonnée. Ce n'est qu'après avoir été examinée par les comités que la proposition est inscrite à l'ordre du jour d'une session gouvernementale.

Mirko Bandelj, Secrétaire général du gouvernement slovène, peut être joint aux numéros suivants : tél (386.61) 125.91.31 ; fax (386.61) 22.42.07.

## Six mesures pour mettre en place un système moderne de passation des marchés

par Pamela Bigart

Rétablir un système de passation des marchés fondé sur les principes d'une économie de marché après quatre décennies de planification centrale ; tel est l'un des défis auxquels sont confrontés les pays en transition, mais ces défis seront relevés, affirme le représentant du Fonds monétaire international (FMI) à Varsovie, Marcus Rodlauer.

Selon Rodlauer, "dans le cadre de la transition, la passation des marchés a une grande importance en ce sens qu'elle reflète certaines caractéristiques essentielles de la démocratie : la légalité, la transparence et le contrôle et la limitation du rôle de l'état". Compte tenu de ces objectifs, un certain nombre de pays ont créé des services chargés de l'administration des marchés publics et adoptent maintenant de nouvelles législations. D'autres rédigent des textes de loi.

La Pologne est l'exemple d'un pays qui a procédé avec succès à une réforme de la législation applicable aux marchés publics. Bien que chaque pays entreprenne des réformes à sa façon, un processus logique en six temps peut faciliter l'adoption d'un système de gestion des marchés publics de biens et services. Les paragraphes qui suivent décrivent l'expérience récente de la Pologne en la matière.

### Première étape : adopter des concepts

La Pologne a commencé à passer des marchés publics bien avant qu'il n'existe des lois modernes applicables à l'échelon national. Des organisations internationales telles que la Banque mondiale et le FMI ont apporté leur concours pour faire en sorte que leurs prêts soient utilisés efficacement. De petits « îlots de compétences » ont commencé à faire leur apparition dans le pays mais au départ, il n'existait aucune entité compétente pour gérer le processus global de changement. Compte tenu du lien international étroit existant entre les politiques concernant respectivement la passation des marchés et le commerce extérieur et du fait de l'intégration de la Pologne aux circuits commerciaux régionaux et mondiaux, des pressions ont commencé à s'exercer en vue de l'adoption de principes de passation des marchés cohérents et de grande portée.

### Deuxième étape : répartir les responsabilités

La Pologne a créé un groupe de travail interministériel placé sous l'autorité de l'Organisation de la planification centrale. Le Conseil des ministres a également créé un petit service interne chargé de s'occuper des questions concernant les marchés publics. Des fonctionnaires de ces services ont acquis des compétences spécialisées en effectuant des recherches et en participant à des programmes de formation dans divers pays ayant une longue expérience des marchés publics.

Le groupe de travail interministériel s'est efforcé de gérer le processus de rédaction d'une législation, mais cela s'est avéré difficile car en Pologne, les ministères ne procédaient que depuis peu à des consultations. C'est ainsi que le

service du Conseil des ministres a décidé de faire établir les textes de lois à l'extérieur à l'aide de crédits de la Banque mondiale. Cette décision a eu pour effet de confier la responsabilité des marchés publics non plus en groupe de travail, mais au service du Conseil des ministres.

### Troisième étape : créer un cadre juridique

Le cabinet d'étude privé auquel le gouvernement polonais a fait appel pour établir la législation relative aux marchés publics s'est appuyé pour une large part sur un cadre juridique mis au point par une institution spécialisée des Nations unies (la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI)).

Dix-huit mois se sont écoulés entre la préparation du projet de loi initial en décembre 1992 et l'adoption d'une loi en juin 1994. Le service du Conseil des ministres a veillé à ce que cette mesure soit compatible avec le système de gestion publique polonais.

La communauté internationale a résolument soutenu la Pologne au cours de ce processus en examinant le projet de loi et en formulant des observations à son sujet. Le service du Conseil des ministres a organisé une réunion d'information d'experts internationaux. Pour rendre cette réunion plus efficace, le service l'a fait coïncider avec l'examen de la loi sur la passation des marchés par les comités devant le Sejm (Parlement). Ces réunions ont aidé à démontrer au Sejm, aux médias et à la population dans son ensemble combien il était important d'adopter dans ce domaine une législation conforme aux normes et aux principes internationaux.

La loi est entrée en vigueur quelque sept mois après son approbation par le Parlement, le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

### Quatrième étape : définir l'organisation

Le service du Conseil des ministres est devenu un noyau d'experts qui joue maintenant un rôle fondamental à l'Office des marchés publics, organisme officiellement habilité à superviser les marchés publics. Les travaux exécutés par le service du Conseil des ministres entre l'été 1994 et le début de 1995 — date à laquelle l'Office a été créé — ont permis d'entreprendre de nombreuses activités avant même que le nouvel office ne soit créé et opérationnel.

Les responsables de la passation des marchés se sont occupés des éléments clés qui conditionnent l'application de la loi. Parmi ceux-ci figurent la formation du personnel administratif et la rédaction des textes constituant la base de la législation relative à la passation des marchés. Les travaux en cours du service ont également facilité le recrutement et l'affectation aux emplois nouvellement créés des meilleurs diplômés de l'École d'administration publique. En outre, comme il est parvenu à définir son rôle et ses responsabilités, le service a pu bénéficier du projet FIESTA, qui, sous les auspices du Programme Phare/UE, finance certaines de ses activités d'une importance critique.

En décembre 1994, le Dr. Josef Zuk a accepté d'être nommé au poste de Président de l'Office des marchés publics qui a alors cessé d'être un service spécialisé du Conseil des ministres pour devenir un organe de gestion pleinement indépendant et opérationnel responsable des marchés publics.

### Cinquième étape : mettre en œuvre le processus

La Pologne est passée au stade de l'action concrète lorsqu'elle a décidé d'inscrire la question de la passation des marchés à son programme de réforme. Les activités ont eu progressivement un caractère de plus en plus concret à mesure que la réforme avançait. Après avoir mis en place des cadres aussi bien législatif qu'organisationnel, la Pologne se concentre maintenant sur la formation et sur le renforcement d'un système au fonctionnement harmonieux.

C'est ainsi que la Pologne a assuré une formation poussée aux responsables de l'administration publique. Les autorités ont créé un réseau de formateurs soutenus par des centres de formation publics et privés. Le personnel de l'Office des marchés publics a organisé initialement des séances de formation avant de sélectionner les élèves les plus prometteurs pour en faire eux-mêmes des formateurs spécialisés. Chaque formateur a répondu à certains critères précis et toute la formation complémentaire des responsables des administrations centrale et locale a été assurée par des personnes répondant officiellement à ces critères.

L'Office des marchés publics veille à la qualité des formateurs en organisant périodiquement des cours à l'intention des instructeurs confirmés, afin d'améliorer leurs compétences. En outre, il utilise séparément un groupe de travail interministériel bien rôdé, chargé d'élaborer des règlements qui faciliteront l'application sous tous ses aspects de la loi relative à la passation des marchés.

### Sixième étape : maintenir le système

L'Office des marchés veille à ce que la passation des marchés publics en Pologne continue à se développer et soit conforme aux normes de transparence et de contrôle fixées de façon à assurer une utilisation efficace et appropriée des fonds publics. Il établit des statistiques, publie des informations sur ses activités et examine l'exécution de l'ensemble du processus. Ultérieurement, il recommandera également des modifications des procédures, de la loi et des règlements pour améliorer les opérations.

En procédant à une planification minutieuse, en faisant appel à des compétences extérieures et en constituant un corps de fonctionnaires responsables et bien formés, la Pologne s'est dotée d'un système moderne et efficace de passation des marchés publics. L'attachement de la Pologne à la réforme administrative dans ce domaine a déjà contribué à sa transition en cours vers un système d'économie de marché.

Pamela Bigart a été conseillère pour les questions de marchés publics et d'audit externe, SIGMA.

## Améliorer la gestion grâce à un CCS

par Jak Jabes

Les compétences professionnelles sont considérées comme cruciales dans tous les pays de l'OCDE pour assurer la qualité et l'efficacité de l'administration publique ainsi que pour maintenir une culture d'entreprise dynamique. Il est particulièrement urgent de préparer des fonctionnaires à des postes de haut niveau dans le contexte de la transition actuelle des pays d'Europe centrale et orientale.

### Nécessité d'un corps de cadres supérieurs

Ces pays sont encore dotés de structures gouvernementales centrales caractérisées par des ministères sectoriels non coordonnés dont chacun est entièrement maître de ses activités. La coopération interministérielle et les négociations dans le cadre des processus des décisions gouvernementales ne sont guère développées. La "politique politicienne" joue encore un rôle important. En cas de changement de gouvernement, et conformément aux vœux des nouveaux ministres, les hauts fonctionnaires sont souvent

outre, sa création témoigne d'une prise de conscience de l'importance du secteur public, qui constitue l'un des principaux leviers de la transition économique.

### Définition du corps de cadres supérieurs

Dans un document diffusé lors de la réunion d'octobre 1994 du groupe de liaison SIGMA, la définition suivante a été proposée pour le corps de cadres supérieurs : "un système structuré et reconnu de gestion du personnel pour les postes non politiques les plus élevés de l'administration (postes de cadres supérieurs de l'administration)".

La création d'un CCS a été envisagée de façon différente dans chaque pays Membre de l'OCDE. Certains pays tels que l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni ont institué depuis longtemps un ensemble de traditions applicables à la carrière de l'ensemble des hauts fonctionnaires, en fixant des règles précises pour les nominations à des postes de haut niveau.

tains principes. Il s'agit essentiellement de définir les conditions d'admission, de créer une institution chargée de gérer le CCS et d'assurer une formation spéciale à cet effet, de mettre au point un système de classification et de description des postes de haut niveau et de clarifier le système de rémunération.

La création d'un CCS peut avoir le grand mérite de susciter un changement d'attitude vis-à-vis de la gestion publique. Les pays en transition doivent coordonner les systèmes d'élaboration des politiques et notamment instaurer une coopération entre les ministères, et harmoniser les procédures utilisées pour fixer l'ordre du jour des réunions officielles. Aux plus hauts comme aux plus bas niveaux de la fonction publique, cela implique des modes de gestion des relations et de l'information plus transparents et moins égocentriques.

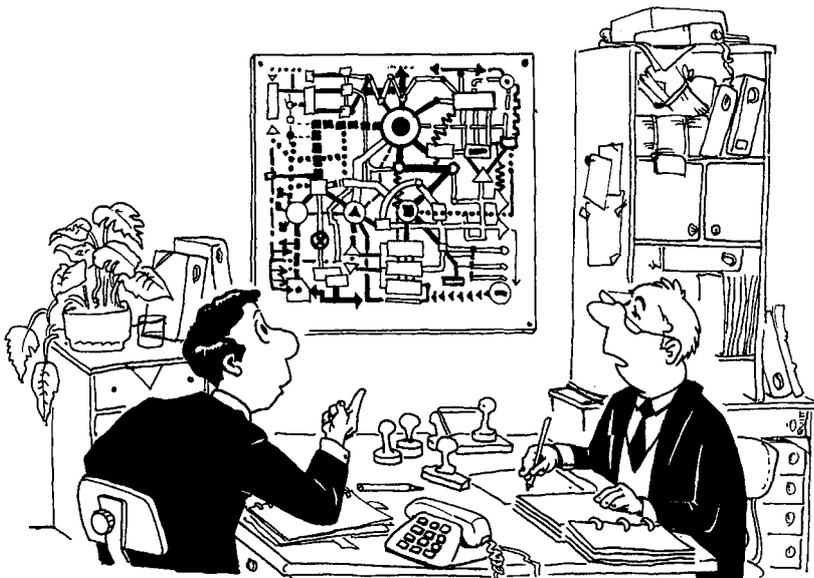
### Avantages que présente un CCS

D'une façon générale, le CCS d'un pays d'Europe centrale ou orientale comprendra les niveaux les plus élevés du gouvernement central, c'est-à-dire le personnel considéré comme faisant partie de la haute administration en vertu de la réglementation de la fonction publique. Ceux qui sont nommés selon des critères politiques seront exclus (et cette réglementation ne s'appliquera pas à eux). Le CCS sera géré soit par un ministère, soit par une institution chargée de gérer la fonction publique. Il fournira au gouvernement un corps restreint de hauts fonctionnaires capables de gérer les fonctions personnel et politique générale tout en ayant une culture "fonction publique" fondée sur une saine déontologie.

La formation du CCS entraînera la création de postes convoités, ce qui permettra de freiner la fuite des cerveaux en direction du secteur privé. Pour créer un CCS qui attire des personnes hautement qualifiées, il convient de bien réfléchir aux programmes de formation et aux conditions de rémunération à offrir. La formation devient un instrument clé du programme de développement.

La création d'un CCS et la gestion et l'aide appropriées dont celui-ci doit faire l'objet ultérieurement montrent à tous les salariés du secteur public l'importance accordée aux emplois de la fonction publique. C'est un acte important qui n'est pas seulement symbolique car les emplois de fonctionnaires, dont l'image est franchement négative dans les pays en transition, s'en trouvera sensiblement améliorée.

Jak Jabes, conseiller, SIGMA, peut être joint aux numéros suivants : tél (33.1) 45.24.13.12 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; courrier électronique : "jak.jabes@oecd.org".



« Qu'est-ce que c'est ? Un schéma du système cardio-vasculaire ? »  
« Non, c'est l'organigramme du ministère »

remplacés. Il en résulte un système d'administration publique qui ne conserve aucune mémoire ou expérience collectives. Les fonctionnaires - y compris les hauts fonctionnaires - sont employés par des ministères et non par le gouvernement, ce qui ne fait qu'accroître le cloisonnement entre les secteurs.

La création d'un corps de cadres supérieurs (CCS) peut faire avancer la réforme administrative et réduire ce cloisonnement. Ce corps peut faciliter le développement des fonctions de gestion inter-gouvernementale, améliorer la qualité et l'efficacité de la prise de décisions ainsi que l'ensemble du processus de gestion des ressources humaines au sein du gouvernement. En

D'autres ont créé plus récemment des services spéciaux à ce niveau. C'est le cas notamment aux États-Unis (où le "Senior Executive Service" a été créé en 1978) et au Canada (où a été créée en 1981 la catégorie des "membres de la direction").

### Créer un corps de cadres supérieurs

Les gouvernements d'Europe centrale et orientale qui souhaitent créer un CCS devraient, dans un premier temps, envisager un système solide mais simple. Les conditions à remplir pour créer un CCS ne sont guère compliquées. Les pays doivent mettre en place un cadre juridique minimum avant de définir cer-

## Nous ne sommes pas des anges : un point de vue sur la corruption

par Hubert Izdebski

**L**e pouvoir corrompt et le pouvoir absolu corrompt absolument". L'auteur de cette pensée bien connue, John Emerich Acton, se référerait à la politique et au droit constitutionnel mais ses paroles semblent s'appliquer aussi bien au domaine de l'administration publique.

Les fonctionnaires sont des êtres humains et non des anges. En outre, l'administration publique combine deux types de pouvoirs : celui de donner des ordres aux citoyens et de leur accorder certains droits spéciaux et celui de disposer des fonds et biens publics. Chacune de ces caractéristiques peut être la cause d'une corruption dont la gravité augmente proportionnellement aux pouvoirs accordés. Cette combinaison de pouvoirs accroît le risque de corruption.

Les États modernes étant contraints d'accorder ces pouvoirs à l'administration publique, la corruption peut parfois paraître inévitable. Cela implique cependant un point de départ pour toute réforme de l'administration publique. Les réformes doivent empêcher la corruption. Il existe deux types fondamentaux de garanties contre la corruption qui ont été élaborés il y a des décennies dans le cadre de la législation administrative des pays occidentaux.

Il s'agit de défendre la fonction publique, ces deux termes ("fonction" et "publique") impliquant un haut degré de développement de la société, lié à des normes ambitieuses et à des instruments perfectionnés pour les faire respecter. Le second type de garanties contre la corruption comprend des solutions appropriées au niveau des structures et des fonctions. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'administration ne dispose heureusement pas d'une combinaison parfaite de pouvoirs absolus. Le libéralisme a abouti à des limitations des pouvoirs de donner des ordres et d'accorder telle ou telle faveur, soumettant l'utilisation de ces pouvoirs à un contrôle judiciaire ainsi qu'à un contrôle politique (grâce à la démocratie).

La démocratie s'est traduite par une limitation de plus en plus marquée du pouvoir de passer des marchés, et ce grâce à l'élaboration d'une législation spécialisée et à la privatisation. En revanche, les systèmes communistes centralisés qui faisaient largement appel aux commandes et aux licences ignoraient les véritables passations de marchés.

Les pays post-communistes qui se transforment chacun à leur façon en états libéraux, démocratiques et à économie de marché, se trouvent dans une situation très particulière en ce qui concerne les aspects de la réforme de l'administration publique relatifs à la corruption. Pour introduire des règles d'équité dans la

société en général et dans l'administration publique en particulier, ils doivent créer une fonction publique et limiter les pouvoirs qu'à l'administration de passer des commandes et d'accorder des licences.

**"(Les pays post-communistes) doivent mettre en place un système de passation des marchés transparent, éliminant les causes de corruption"**

En se dotant d'économies de marché, ces pays doivent mettre en place un système de passation des marchés transparent éliminant les causes de corruption dans le secteur privé et comme la privatisation ne peut se faire du jour au lendemain, ils doivent mettre en place un système permettant de contrôler l'utilisation qui est faite du vaste patri-

moine de l'état. Cette tâche est loin d'être facile.

Suivant l'expérience polonaise, les responsables politiques et les hauts fonctionnaires peuvent également souhaiter de conserver d'importants pouvoirs en ce qui concerne l'octroi de licences et l'utilisation des fonds publics, et limiter la concurrence au niveau de la passation des marchés. Les licences ont donc été considérablement élargies en 1992 et la loi sur les marchés publics (entrée en vigueur le 1er janvier 1995) laisse subsister un pouvoir discrétionnaire excessif. Plus les responsables politiques et les hauts fonctionnaires disposent de pouvoirs, plus le risque de corruption de leur part est grand.

Hubert Izdebski, avocat au Cabinet I & Z Legal Counsellors, Varsovie, peut être joint aux numéros suivants : tél (48.22) 49.83.04 ; fax. (48.22) 48.26.26.

### SIGMA participe à la lutte contre la corruption par Staffan Synnerström

**L**a corruption est très répandue et ce à tous les niveaux de l'administration des pays post-communistes, ce qui nuit à la démocratie, à l'équité et aux finances publiques.

La corruption semble en fait, être la question d'actualité pour quiconque s'intéresse aux problèmes de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique. Quelle en est la raison ? Il n'est naturellement pas facile de répondre à cette question. Il semble que les comportements que nous associons à la corruption ne datent pas d'aujourd'hui. Sous le régime communiste, l'administration publique était toujours soumise à des décisions arbitraires et non à la légalité. Toutefois, lorsque cet état de choses persiste dans les démocraties nouvelles, cela crée un problème d'iniquité et de corruption. Ainsi, ce qui est nouveau, c'est essentiellement le contexte dans lequel les administrations doivent fonctionner et non la façon dont elles fonctionnent. Il semble également qu'il existe de nouvelles incitations et de nouvelles possibilités d'enrichissement lorsque la société subit des réformes et à des changements de grande envergure.

En même temps, les gouvernements de nombreux pays Membres de l'OCDE s'emploient à améliorer la déontologie de la fonction publique, et plus d'un est impliqué dans un grand scandale lié à une affaire de corruption, ou en subit les conséquences.

Il faut mettre en place, dans les administrations post-communistes, un système de poids et contre-poids limitant les risques de corruption, en optant pour la légitimité et en gagnant la confiance du public. La corruption et la lutte contre celle-ci devraient être envisagées à tous les niveaux d'exé-

cution de la réforme économique et administrative. La lutte contre la corruption et l'institution de l'état de droit vont cependant à l'encontre de puissants intérêts et il est d'autant plus difficile de modifier ce type de comportement qu'il existe une longue tradition d'abus d'autorité.

#### Aides Internationales

De nombreuses organisations internationales ont aidé ou aident actuellement à faire la lumière sur ce problème très complexe et délicat qui, pour des raisons implicites, reste souvent à l'arrière-plan.

Malgré le nombre de personnes s'occupant déjà de cette question, nous sommes convaincus que SIGMA, qui se spécialise dans l'administration publique et les fonctions de gestion du gouvernement central, peut apporter une contribution positive à la lutte contre la corruption en effectuant des travaux sur les techniques législatives et les procédures et contrôles administratifs ainsi que sur les conditions d'emploi, la gestion du personnel et la déontologie.

SIGMA constitue actuellement un réseau d'experts indépendants chargés de nous aider à continuer à établir dans le cadre de ce projet, des documents qui restent utiles, et de haute qualité. Le Professeur Hubert Izdebski de Varsovie est l'un des experts avec lesquels collabore SIGMA. Son article ci-dessus définit les principes de base de la lutte que SIGMA s'efforce de mener contre la corruption.

Staffan Synnerström, conseiller SIGMA, peut être joint aux numéros suivants : tél (33.1) 45.24.13.15 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; courrier électronique : "staffan.synnerstrom@oced.org".

## Les gouvernements examinent les réglementations qui entravent l'activité économique

par Göran Normann et J. David Enriquez

Dans toutes les économies de marché, les entreprises doivent supporter toutes sortes de coûts et de charges dans le cadre de leurs relations avec l'état. Il s'agit non seulement des paiements directs à l'état sous forme d'impôts et redevances, mais aussi des dépenses liées au respect de normes réglementaires, des charges administratives et des pertes d'efficacité qu'imposent ces divers impératifs.

L'ensemble de ces "coûts liés au respect des réglementations" suscite souvent des plaintes de la part des entreprises qui déplorent le temps perdu à s'informer d'une réglementation, à remplir des formulaires officiels ou à attendre la réponse des pouvoirs publics à des demandes diverses. Ces coûts prennent également la forme d'une perte de temps liée aux obligations imposées par plusieurs services officiels différents, ou aux formalités administratives à accomplir en matière fiscale ou réglementaire.

Naturellement, les réglementations diverses — et les dispositions administratives correspondantes — ont pour but de résoudre des problèmes. Elles rendent les lois effectives, fixent des règles de fonctionnement aux marchés pour assurer un traitement équitable aux entreprises, aux syndicats et aux consommateurs et s'efforcent d'atténuer les dysfonctionnements du marché. Bien que ces interventions soient censées réaliser des objectifs souhaitables du point de vue de la politique gouvernementale, leurs coûts peuvent être supérieurs à leurs avantages.

C'est ainsi que, comme l'a expliqué un rapport du Parlement canadien de 1993, "nous établissons des réglementations pour améliorer le bien-être de la population et paradoxalement, si les réglementations sont mal préparées ou mal conçues, elles peuvent avoir l'effet inverse en rendant beaucoup plus difficile, pour une entreprise, la tâche consistant à réaliser les gains de productivité dont dépend largement, en dernière analyse,

l'élévation de notre niveau de vie".

Lorsque l'on examine les coûts liés au respect des réglementations, en particulier, quatre problèmes et leurs conséquences appellent notre attention :

\* Les pertes de temps résultant des formalités administratives se traduisent par des coûts supplémentaires qui entraînent eux-mêmes des pertes de bénéfices. Le rendement du capital s'en trouve réduit, ou bien les consommateurs en font les frais en payant des prix plus élevés. Il peut en résulter, sur les marchés du travail, une augmentation du nombre d'emplois mal rémunérés ou même des licenciements.

\* Un autre problème tient à la difficulté de quantifier ces coûts et à l'absence d'instruments pour les mesurer. Ces coûts ont rarement fait l'objet d'études approfondies, sauf peut-être ceux qu'implique la mise en œuvre de la réglementation fiscale.

\* Un troisième aspect à signaler est la nature régressive des coûts administratifs suivant la taille de l'entreprise. Des études ont indiqué que le secteur qui souffre le plus est celui des petites et moyennes entreprises (PME), dont la contribution à la création d'emplois et à la croissance économique est considérable.

\* Il faut également signaler l'impact négatif des coûts liés au respect des règlements administratifs sur la productivité globale de l'économie, les niveaux d'emploi et les investissements directs étrangers.

### Estimation des coûts

Ces coûts sont réels et considérables. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, une étude a estimé que les coûts imposés par le respect des règlements administratifs représentaient plus de 2 pour cent du produit intérieur brut en 1993. Des répercussions aussi sensibles à l'échelle de l'ensemble de l'économie montrent combien il est important de limiter au maximum la charge qu'impose le respect des règlements administratifs.

À cette fin, le comité de la gestion publique de l'OCDE a entrepris, dans le cadre d'une activité appelée "méthodes de gestion de l'administration publique propres à encourager les entreprises privées", une étude systématique des charges qu'impose le respect des réglementations. Deux projets sont actuellement exécutés simultanément dans ce domaine.

Le projet sur le cycle de vie analysera la nature et l'impact des interactions publiques/privées pour différents types d'entreprises selon le secteur d'activité et les différents stades de leur cycle de vie. Cette étude permettra de déterminer des indicateurs des charges qu'impose aux entreprises privées, le respect des réglementations. Le projet relatif à la réaction des pouvoirs publics décrira et analysera les politiques élaborées pour réduire les obstacles administratifs à l'activité économique. En comparant les pratiques en vigueur dans les différents pays, on permettra aux gouvernements de s'inspirer de l'expérience des autres.

La gestion publique peut jouer un rôle important en favorisant un environnement favorable à l'activité économique caractérisé par de faibles charges et des programmes d'expansion des entreprises d'un bon rapport coût/efficacité. Ce sont là deux des principales responsabilités de ceux qui établissent les réglementations et des autres hauts fonctionnaires. Un environnement favorable à l'activité économique encourage la croissance économique et la création d'emplois.

Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable de mieux comprendre la nature et l'ampleur des coûts qu'impose le respect des réglementations ainsi que les charges que représentent celles-ci d'une façon générale afin de déterminer les meilleurs moyens de les réduire.

Göran Normann, administrateur principal, et J. David Enriquez, consultant, font partie du Service de la gestion publique de l'OCDE.

## Assurer une bonne gestion publique

par Bob

La transition en Europe centrale et orientale comporte au moins trois dimensions différentes — économique, sociale et démocratique. La gestion de chacune de ces dimensions dépend des capacités de gestion. Pour mettre en place ces capacités, l'appareil d'Etat doit être transformé et l'administration publique réformée. Un tel changement est une condition nécessaire — quoique non suffisante — du processus de transition.

Dans toute la région, les décideurs se sont lancés dans une vaste opération à long terme impliquant des réformes constitutionnelles, institutionnelles, politiques, juridiques et sociales. Ils agissent dans un contexte économique difficile caractérisé par un ordre du jour très chargé qui ne s'est allégé dans aucun des pays de la région. Dans l'intervalle, les capacités d'élaboration des politiques, en particulier l'emploi du temps des ministres et de leurs équipes sont saturées, et la réforme administrative ne fait pas l'objet d'une attention suffisante, ce dont pâtissent la qualité et la cohérence des politiques.

**“Les ressources publiques étant limitées, les gouvernements doivent accorder davantage d'attention aux procédures de gestion des dépenses”**

Les gouvernements commencent à réaliser qu'il est impératif d'améliorer le rapport coût/efficacité du processus d'élaboration des politiques et de le rendre plus convivial et transparent. Pour assurer l'intégrité voulue, ce processus doit également inclure l'institutionnalisation de la lutte contre les abus et garantir des possibilités de participation aux citoyens. En bref, les modalités d'élaboration des politiques doivent être renforcées par le biais d'un programme de réforme de l'administration publique comportant de multiples aspects.

### De nouvelles lois ne suffisent pas

Parmi d'autres évolutions dans le secteur public d'Europe centrale et orientale, on voit se multiplier les organismes, fonds et entités administratives de divers types. Cette prolifération affaiblit les capacités d'élaboration des politiques — en particulier la coordination — et rend problématique le contrôle des dépenses. De nombreux pays en transition comptent sur une législation pour résoudre leurs problèmes mais les cadres juridiques modernisés applicables au secteur public n'en sont encore qu'à un stade embryonnaire.

Rares sont les gouvernements de la région qui ont adopté des lois relatives à la fonction

publique. Ces lois font défaut dans certains endroits et les lois organiques des institutions de contrôle budgétaire et financier ne suffisent pas. Des lois sur les procédures administratives ont été adoptées dans plusieurs pays mais il arrive qu'elles n'aient ni la portée, ni les mécanismes d'exécution voulus pour entrer en vigueur. En même temps, les gouvernements créent de nouvelles entités officielles et prennent des engagements sans véritable système de vérification, sans plans d'exécution bien définis et sans estimations de coûts précises.

Bien qu'il soit important de disposer du type approprié de législation pour mettre en place une structure de base afin de gérer la transition, il n'en reste pas moins nécessaire de disposer des instruments clés de gestion des politiques utilisés dans les pays de l'OCDE, notamment de services administratifs intégrés et d'un budget. Malheureusement, les services sont encore trop faibles pour répondre aux besoins de l'Europe centrale et orientale. De plus, le lien vital entre les processus de décision relatifs au budget et à la politique centrale reste insuffisant.

Les ressources publiques étant très limitées, les gouvernements doivent accorder davantage d'attention aux procédures de gestion des dépenses, et notamment à celles qui sont applicables à la passation de marchés publics de biens et services. Si on ne les modifie pas, ces procédures risquent de fausser la répartition des ressources, d'empêcher la stabilisation du déficit et de ne pas constituer une base solide pour un véritable contrôle financier. En fait, des mécanismes de dépenses non transparents tels que des garanties de prêt risquent d'être introduits sans dispositifs de contrôle adéquats, ce qui ne fera qu'exercer des pressions supplémentaires sur des budgets déjà serrés.

La réforme budgétaire conditionne également la réforme administrative car elle permet aux gouvernements d'offrir des incitations et des instructions quant aux changements à opérer. La réforme budgétaire n'a cependant guère avancé. Préoccupés par les déficits et leurs propres pouvoirs, les ministères des finances doivent être encouragés par les gouvernements à participer directement au processus global de réforme.

### Fonctionnaires laissés pour compte

Les fonctionnaires n'ont reçu qu'une formation théorique limitée dans des domaines essentiels tels que la comptabilité, les techniques de gestion, la programmation informatisée et les compétences inter-personnelles. En outre, les écoles d'administration publique ne disposent ni des programmes, ni du personnel qualifié

nécessaires pour former leurs élèves à des postes dans la fonction publique.

Des conditions de travail défavorables ne font qu'aggraver les incertitudes et l'absence de compétences de base. La société a une image négative des fonctionnaires du fait du rôle que jouait précédemment la bureaucratie du parti. La communication avec les collègues et les supérieurs hiérarchiques est difficile et les responsabilités des fonctionnaires sont très cloisonnées. Les fonctionnaires n'ont guère la possibilité de participer aux décisions affectant leur travail et leurs responsabilités.

En outre, ils sont anxieux au sujet de leur avenir dans la mesure où des organismes et des ministères sont créés, regroupés et supprimés. Leurs protections et leurs droits garantis par la loi sont suspects tandis que les décideurs s'efforcent de les influencer ou de leur imposer leur point de vue sur le plan politique. Le concept de service public professionnel et apolitique ne progresse que lentement dans une région où depuis des décennies, la société tout entière, à commencer par l'administration, était soumise aux diktats de quelques hommes tout puissants. Les budgets publics limités n'offrent guère d'espoir de relever les salaires, qui sont bas, et la charge de travail a augmenté de façon exponentielle, en particulier dans les services qui s'occupent du secteur des entreprises en pleine croissance.

**“Les fonctionnaires n'ont guère la possibilité de participer à la prise de décisions qui affectent leur travail et leurs responsabilités”**

Sous l'effet combiné de ces facteurs, on a assisté à une fuite des cerveaux vers le secteur privé, ce qui n'a fait qu'aggraver le problème que pose le faible niveau de formation et d'instruction des fonctionnaires. Étant peu motivés, ils n'accordent guère d'attention aux besoins des citoyens, et notamment des chefs d'entreprise, qui dépendent de l'appareil d'Etat dans leurs activités quotidiennes.

Dans les limites des budgets à leur disposition, les gouvernements doivent transformer la gestion du personnel de façon à créer une fonction publique professionnelle et efficace et fondée sur le mérite, opérant pour le compte du gouvernement et en dernière analyse, des citoyens qui l'ont élu. Il est également urgent de définir plus clairement les niveaux supérieurs de l'administration et de préciser le point de jonction entre les niveaux politique et administratif du gouvernement.

## en Europe centrale et orientale

Bonwitt

### Les groupes d'intérêt font obstacle à la réforme

Bien que les décideurs aient réalisé d'une façon générale que la réforme de l'administration publique est une nécessité, leur détermination a fléchi. Cela tient essentiellement à ce que les gouvernements doivent faire face à des demandes difficiles à concilier. De plus, les autorités ne se rendent pas compte que les avantages de la réforme sont supérieurs à ses coûts, notamment en temps et en ressources, et elles doivent faire face également à la résistance de groupes d'intérêt bien établis. Il est largement reconnu que la réforme de l'administration publique ne bénéficie guère du soutien de groupes influents.

En outre, la minorité qui profite du *statu quo* est souvent bien placée pour faire échouer les mesures visant à assurer un changement susceptible d'être bénéfique à l'ensemble de la société. C'est ainsi que les entreprises d'État ayant des contacts privilégiés avec les dirigeants politiques et bénéficiant d'opportunités commerciales se méfient parfois des changements — tels que l'adoption d'un système de passation des marchés transparent et ouvert à la concurrence — qui risquent de compromettre leurs privilèges.

Les nominations à caractère politique correspondent souvent à une tradition bien ancrée dans l'administration et les dirigeants ne sont pas nécessairement disposés à des compressions de personnel, de peur que leur popularité ne s'en ressentent. La réforme est également considérée comme un processus risqué et désagréable par les fonctionnaires, malgré leurs conditions de travail difficiles. Les systèmes réglementaires sont particulièrement dangereux pour les réformateurs car ils assurent des avantages à de multiples groupes d'intérêt, aussi bien parmi les responsables des réglementations que parmi ceux qui sont soumis à celles-ci. Il faut donc faire preuve de courage politique et de détermination pour vaincre les résistances que suscite la réforme. Des efforts d'éducation de toutes les couches de la société peuvent aider à confondre ceux qui prétendent que la réforme administrative fait courir des risques à l'ensemble de la population, tout en réduisant l'influence d'une minorité que favorise provisoirement le report de la restructuration institutionnelle et qui ne voit pas plus loin que son intérêt immédiat.

### Risques et effets positifs

Malgré les obstacles, il convient de mener une action concertée en vue de transformer les institutions publiques, en particulier lorsqu'on examine l'autre option. Le secteur public est responsable du cadre juridique et administratif dans lequel opèrent les entreprises. Il influe sur

les décisions relatives à la production et les coûts de production par le biais d'une multitude de contrôles réglementaires, services, transferts, impôts et incitations financières.

Le secteur public est également un acheteur important pour le secteur privé et il influe par conséquent sur la répartition globale des ressources. Il influe en outre sur l'efficacité économique, le rythme de l'innovation technologique et organisationnelle, l'orientation et la rapidité de l'ajustement structurel et le coût que doivent supporter les utilisateurs des ressources. Les mesures prises par le secteur public déterminent également les progrès réalisés au niveau des privatisations, de la réforme bancaire et de la protection de l'environnement et elles influent fortement sur l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale et des économies riches d'Europe occidentale et d'autres régions du monde.

En conséquence, si une administration publique est incapable de s'acquitter de façon responsable de ces tâches importantes, cela a d'énormes conséquences. C'est ainsi que si les lois et les réglementations sont incompatibles ou appliquées de façon incohérente, les coûts et risques de l'activité économique augmentent, et ce à un moment où les pays d'Europe centrale ou orientale commencent tout juste à dépasser le stade le plus difficile de la transition économique.

L'esprit d'entreprise risque d'être étouffé par les handicaps que constituent les facteurs d'inefficacité ou la corruption liés aux soumissions d'offres, aux permis de construire, aux raccordements aux réseaux d'eau ou d'électricité et à l'approbation de normes. Le carcan bureaucratique imposé aux entreprises risque également de décourager les nouveaux investissements aussi bien nationaux qu'étrangers et par conséquent d'affecter l'équilibre budgétaire, la compétitivité économique et les perspectives de croissance réelle. Des obstacles ne répondant à aucune nécessité peuvent également encourager la recherche de bénéfices à court terme aux dépens de l'investissement à long terme et créer un climat dans lequel les politiques officielles sont régulièrement ignorées. En pareil cas, il peut être vain d'espérer combler l'écart entre les pays en transition et les pays plus prospères.

Étant donné que des couches entières de la population ont du mal à joindre les deux bouts, des mesures défavorables à la croissance économique et entraînant une aggravation des conditions de vie de la population risquent de provoquer des troubles sociaux et au phénomène d'exclusion. Le fait que le gouvernement néglige d'autres aspects de la réforme adminis-

trative essentiels au développement de la démocratie et notamment au renforcement de l'état de droit, ne font qu'aggraver le problème.

Si les fonctionnaires n'ont pas de sens civique, si les personnes chargées de faire respecter la loi et de passer des marchés publics acceptent des pots de vin, si les règles sont adoptées sans consultation de la population et si les citoyens n'ont pas la possibilité de faire appel de décisions réglementaires arbitraires, le soutien à la démocratie naissante se relâchera. En fait, dans leur majorité, les citoyens de tous les pays d'Europe centrale et orientale se déclarent mécontents de la façon dont la démocratie progresse sur leur territoire, invoquant des exemples tels que ceux qui précèdent pour expliquer leur sentiment de malaise.

Le manque de respect à l'égard du système politique et le sentiment d'aliénation qu'il inspire se traduisent par un soutien moins résolu de la population aux partis au pouvoir, une diminution de la participation aux élections, des violations fréquentes et flagrantes des lois et réglementations et le sentiment croissant que les institutions publiques proprement dites sont illégitimes et inadaptées. Si ce sentiment se généralise, la transition d'une démocratie pluraliste à économie de marché pleinement intégrée à la communauté internationale risque de s'en trouver compromise.

**"Dans chaque pays d'Europe centrale et orientale, une majorité de la population se déclare mécontente de la façon dont la démocratie progresse sur son territoire"**

Bien que des signes aussi inquiétants soient visibles en Europe centrale et orientale, certains éléments indiquent également que les citoyens choisissent une approche plus positive pour exprimer le sentiment de frustration que leur inspire le "déficit démocratique". Beaucoup s'efforcent de se prendre en charge en créant spontanément des organisations non gouvernementales et en affirmant leurs droits dans la presse et devant les tribunaux. En bref, ils exigent un gouvernement qui rende des comptes, au lieu de se soumettre à des dirigeants qui, selon eux, ne parviennent pas à diriger le pays, ou qui empêchent l'avènement d'une société civile respectueuse des libertés et des droits fondamentaux. Toutefois, sans une progression sensible de la réforme de l'administration publique, le risque d'un effondrement de la démocratie et d'une forte aggravation des tensions au sein de la société ne peut être exclu.

suite page 14

## Donner la priorité à la réforme :

Le gouvernement letton dirigé par le Premier ministre Maris Gailis (ancien ministre de la réforme administrative) encourage activement l'établissement entre l'état et la population de nouveaux rapports adaptés aux impératifs d'aujourd'hui. Ses objectifs prioritaires consistent notamment à assurer la sécurité du pays, à promouvoir le développement rural, à encourager le système d'éducation et, d'une façon générale, à poursuivre la transformation d'une administration de style post-soviétique en une fonction publique efficace axée sur les services. Sur ce dernier point, la Tribune de la gestion publique en a appris davantage sur les plans du dirigeant de 43 ans grâce à une interview réalisée à Riga.

**"J'ai participé pendant trois ans aux réunions du cabinet et, voyant les erreurs qui étaient commises, je réfléchissais sans cesse aux moyens de rendre les réunions plus efficaces"**

*PMF : La Lettonie a donné la priorité absolue à la réforme de son administration, contrairement à certains pays d'Europe centrale et orientale. Pourquoi en est-il ainsi et comment votre gouvernement définit-il les rapports entre l'état et la population durant cette phase d'édification nationale ?*

Gailis : J'ai occupé différents postes au sein du gouvernement depuis les élections législatives de 1990 et j'ai pu constater à quel point le processus de décision laissait à désirer. Dans bien des cas, nous ne savions même pas fixer des priorités. Nous avons tous vu à quel point ceux qui travaillaient pour le gouvernement manquaient de professionnalisme.

Avant les élections de 1993 destinées à désigner les membres du Parlement (*Saeima*), la Lettonie était dotée d'un système d'administration publique de type soviétique. Au poste de Vice-ministre des affaires étrangères, il m'a été donné la possibilité de réformer la structure administrative de ce ministère, en m'inspirant des structures existant dans les petits pays démocratiques occidentaux. On peut dire que cela a été un projet pilote par rapport à ce qui allait suivre.

Lorsque nous avons commencé à définir le programme de notre parti pour les élections de 1993, nous étions déterminés à changer l'ensemble du système d'administration publique. En fait, les trois priorités absolues de notre parti étaient la réforme du système juridique, la réforme économique et la réforme de l'administration publique. Ni la première, ni la seconde n'étaient possibles sans la troisième. En approfondissant la question



Gailis : "...nous étions déterminés à changer l'ensemble du système d'administration publique"

de la réforme de l'administration publique, nous avons reconnu que la répartition des responsabilités entre l'état et les citoyens constituait un problème très sérieux.

*PMF : La Lettonie est l'un des rares pays en transition à avoir adopté une loi moderne sur la fonction publique. Quel est pour vous le bilan de cette législation et quelles seront les incidences des élections nationales prévues dans votre pays cet automne sur la stabilité de la fonction publique ?*

Gailis : La loi sur la fonction publique a été très difficile à adopter. Elle a mis sept mois au lieu de trois à être soumise au *Saeima*. Cela tient à l'attitude critique des membres du Parlement et de l'ensemble de la population vis-à-vis des fonctionnaires. Les gens disaient : "des fonctionnaires ? Pas question !". "Ils sont corrompus". "Que peut-on attendre de ces gens ?" "Mieux vaut ne plus en entendre parler".

Notre parti, qui a gagné les élections et formé un gouvernement de coalition a déclaré alors que si la situation était véritablement si mauvaise, il nous faudrait nous concentrer sur l'amélioration de l'administration publique. La loi sur la fonction publique élaborée par le ministère de la réforme administrative indique que chaque personne travaillant pour l'administration a la possibilité de subir un test préliminaire suivi d'une formation et d'un examen pour être titularisé.

Le financement de la formation a fait l'objet d'un débat très animé. De nombreux opposants ont demandé pourquoi il fallait former des gens aussi peu compétents. Ce projet continue à être

critiqué. Deux mois après l'adoption de la loi, ceux qui y sont hostiles disaient : "maintenant que vous avez réformé la fonction publique, où sont les résultats ?". Nous avons réussi à conserver les fonds nécessaires à la formation et j'espère que nous enregistrerons quelques résultats, tout en sachant que cela prendra sans doute quelques années.

Je ne pense pas que les élections puissent véritablement mettre un terme à la réforme de l'administration publique. Nous avons d'ores et déjà créé une école d'administration publique chargée d'exécuter le programme de formation et créer également un service de la fonction publique qui a pour but de développer le système administratif. Les opposants aux réformes peuvent réduire les crédits alloués aux activités de formation ou rendre payante la formation assurée aux fonctionnaires. Je pense que si n'importe lequel des partis pragmatiques gagne les élections, la réforme de l'administration publique se poursuivra. Il est évident que des fonctionnaires incompetents peuvent entraver le développement de la nation tout entière.

*PMF : Il est tout à fait évident que la Lettonie constitue un cas à part et j'aimerais savoir pourquoi. D'autres pays connaissent des problèmes similaires mais il est impensable d'avoir avec tous les Premiers ministres de la région le genre d'entretien que j'ai aujourd'hui avec vous. Il doit y avoir en Lettonie quelque chose qui vous donne la possibilité d'agir ainsi, peut-être votre conviction personnelle ? Ou bien y a-t-il quelque autre aspect de la situation de la Lettonie qui vous le permet ?*

## Interview du dirigeant letton Maris Gailis

**Gailis :** Je pense que nous avons eu beaucoup de chance de faire participer à l'élaboration théorique de la réforme notre ancien ministre de la justice, Letton d'origine allemande, notre actuel ministre de la réforme administrative Vita Terauda et d'autres personnalités. Nous avons eu également la chance d'être assez forts pour faire accepter les réformes par le gouvernement. Du fait que nous avons déclaré que la réforme de l'administration publique était l'une de nos trois priorités, j'ai été nommé Vice-premier ministre au moment où nous avons élaboré la loi sur la fonction publique, ce qui a donné un poids accru aux décisions du ministère.

Mon expérience personnelle dans le cadre du projet pilote du Ministère des affaires étrangères m'a permis d'envisager des changements en faisant des comparaisons. Avant de procéder à ces changements, j'ai voyagé et étudié les systèmes d'administration publique finlandais, suédois, allemand, britannique et belge. En faisant la synthèse des éléments de ces divers systèmes qui semblaient applicables à la Lettonie, nous avons pu concevoir des changements adaptés à notre pays. Les postes que j'ai occupés précédemment au sein du gouvernement m'ont permis de comprendre les énormes problèmes que pose notre système de prise de décisions. Pendant trois ans, j'ai participé aux réunions du Cabinet et constaté que des erreurs étaient commises et je n'ai cessé de réfléchir aux moyens de rendre les réunions plus efficaces.

J'ai été en mesure d'introduire de nouvelles techniques de gestion telles que les séances de réflexion de groupe et la constitution d'équipes aussi bien au sein du Ministère des affaires étrangères qu'au Cabinet des ministres.

**PMF :** *Quels sont les principaux mécanismes par lesquels votre gouvernement veille à ce que la répartition des ressources budgétaires soit conforme aux priorités qui ont été fixées ?*

**Gailis :** C'est très simple. Nous avons une Déclaration officielle des activités prévues qui définit les principales priorités du gouvernement. C'est là la base de notre processus budgétaire. Nous avons calculé combien de crédits sont déjà immobilisés et combien sont à notre disposition. Ensuite, lors d'un séminaire spécial, tous les ministres ont présenté leurs priorités (énoncées dans la Déclaration) auxquelles des crédits insuffisants avaient été affectés. Chacun a été autorisé à justifier les trois priorités absolues fixées dans son domaine de compétence. Ces priorités étaient indiquées sur des cartons épinglés à des planches. Les ministres ont ensuite "voté" pour fixer les priorités absolues

en appliquant des autocollants sur ces cartons. Ils ont été autorisés à voter pour fixer les priorités des autres mais pas les leurs. Il nous a été facile de voir quels domaines étaient considérés comme de la plus haute importance. Nous avons également pu constater qu'il était impossible d'accorder un financement pour toutes les priorités et que des choix s'imposaient.

**"Nous diffusons actuellement des brochures sur les services publics et nous informons la société de ses droits et obligations"**

Nous avons classé les projets en trois domaines prioritaires : sécurité, développement rural et éducation et nous y avons affecté 70 pour cent des fonds à notre disposition. Le reste a été consacré à des projets qui étaient censés donner d'excellents résultats dans d'autres domaines-clés, moyennant un investissement minimum. Nous avons divisé le Cabinet en trois groupes. Les trois/quatre ministres de chaque groupe ont décidé comment répartir les crédits en fonction des priorités fixées par l'ensemble du Cabinet.

C'est ainsi que les ministres de l'intérieur, de la défense, de la justice et des affaires étrangères ont été chargés de rassembler l'ensemble du financement nécessaire pour la sécurité, à laquelle ont été affectés 40 pour cent des 70 pour cent initiaux. Chacun des groupes de ministres a fait son propre plan de financement, sans désaccords et très rapidement, ce qui est étonnant. Lorsque nous nous sommes réunis en Cabinet pour finaliser le budget, les différends internes avaient été réglés. Nous étions également unis en nous rendant au *Saeima*.

J'ai demandé aux membres du Cabinet de faire savoir s'ils envisageaient de soumettre leurs projets préférés à l'attention des autres députés. Ils ont tous évoqué ce qu'ils pouvaient attendre de leurs collègues du Parlement. Nous étions tous prêts à défendre le budget ensemble et ce, parce que tous les ministres ont constaté combien le processus était équitable et à quel point il est difficile de fixer des priorités.

Et cela a marché. C'est la première fois qu'un gouvernement a adopté le budget en décembre, avant le début de l'exercice budgétaire. Auparavant, c'était la confusion totale et le budget était adopté en février ou mars.

**PMF :** *Les deux années d'existence du ministère de la réforme administrative, ministère à vocation temporaire, doivent se terminer durant l'été 1995. Pourquoi la Lettonie a-t-elle choisi cette formule et quelle partie du gouvernement sera chargée de conce-*

*voir et de dynamiser les réformes administratives une fois que ce ministère aura cessé d'exister ?*

**Gailis :** Lorsque le ministère a été créé, j'ai promis qu'il serait supprimé avant les prochaines élections. Je crois à la loi de Parkinson. J'avais prévu d'occuper le poste de Ministre de la réforme administrative jusqu'à la fin du délai prévu, de définir et d'intégrer les principales tâches dans le fonctionnement de l'administration publique proprement dite et d'être le premier à quitter le gouvernement. Personne ne s'attendait à la chute du gouvernement Valdis Birkavs, ancien Premier ministre. Les gens disent maintenant qu'il reste beaucoup à faire et que Vita Terauda est un bon ministre mais que puis-je faire ? Une promesse est une promesse.

Les principales fonctions du ministère seront confiées à d'autres autorités. Les affaires municipales seront supervisées par le Ministère de la protection de l'environnement et de la planification régionale. Nous constituerons au sein de la Chancellerie un petit service chargé de promouvoir les réformes de l'administration publique. Ce service définira clairement les problèmes qui doivent être résolus et établira des mandats de telle sorte que des bureaux d'étude privés ayant des compétences professionnelles en matière de gestion seront chargés d'étudier la situation de l'administration publique et de présenter des projets d'action. J'ai vu cette méthode à l'œuvre aux États-Unis et je pense qu'elle pourrait donner de bons résultats en Lettonie. En outre, l'ensemble de la fonction publique relèvera de la Chancellerie.

Le projet d'information sur l'administration est très positif. Nous diffusons des brochures sur les services publics et informons la population de ses droits et obligations, par exemple en ce qui concerne les allocations de maternité, indemnités de chômage, modalités de paiement des impôts, formalités de naturalisation, etc. Ce projet d'information du public se poursuivra.

**PMF :** *Estimez-vous que la société aspire à ces changements ?*

**Gailis :** Nous venons de réaliser une enquête d'opinion. Environ 34 pour cent de la population, essentiellement les jeunes, estiment que les réformes avancent trop lentement. Naturellement, du fait des prochaines élections, nous devons bien réfléchir à la façon dont nous expliquerons les réformes de façon à ne pas les compromettre. Des changements dans l'administration publique sont indispensables pour améliorer la qualité de l'ensemble du pouvoir exécutif, quels que soient les partis qui arriveront au pouvoir.

Interview de Jan A. Havelka, Czech Invest

**Les obstacles bureaucratiques entravent la croissance économique**

Jan A. Havelka dirige l'organisme tchèque semi-autonome pour l'investissement étranger (Czech Invest) qui comptera à la fin de 1995 quelque 25 salariés. Financé essentiellement par le gouvernement tchèque et par le Programme Phare de l'UE, Czech Invest est chargé d'encourager les entreprises étrangères à participer au développement de l'économie tchèque en effectuant des investissements directs.

Dans l'interview ci-après qu'il a accordée à la Tribune de la gestion publique, M. Havelka, directeur général de Czech Invest, exprime son point de vue sur les obstacles juridiques et administratifs à l'investissement, la motivation des fonctionnaires, et le soutien tchèque à la réforme administrative.



Jan A. Havelka de Czech Invest

Czech Invest

**PMF :** Quels sont, d'après les entreprises tchèques, les obstacles administratifs à l'activité économique durant cette phase de transition délicate ? Signalent-elles, par exemple, des problèmes liés à des contraintes juridiques contradictoires ou à des règlements incohérents ?

**Havelka :** Il est certain qu'il existe des obstacles administratifs en République tchèque. Ceux-ci sont, tout d'abord, liés aux différentes autorisations dont ont besoin les investisseurs, comme le permis de construire, et il en résulte parfois des pertes de temps considérables et une procédure très coûteuse, ce qui cause toutes sortes de problèmes. Généralement, s'il est censé construire de nouvelles installations, l'investisseur souhaite le faire dans un délai d'un an, mais en fait, entre le printemps et l'automne. Durant ces neuf mois, si tous les préparatifs tels que l'obtention d'autorisations prennent plus longtemps, cela donne une mauvaise impression à l'investisseur. C'est là le principal problème.

Le deuxième problème tient au fait que les réglementations sont parfois contradictoires, ce

qui peut être interprété de différentes façons par les administrateurs. Ce facteur, ainsi que les lacunes et les incertitudes juridiques, causent certaines surprises aux investisseurs, et les investisseurs étrangers n'aiment pas les surprises. Nous nous efforçons de mettre en place une loi transparente qui puisse être vérifiée et comprise par une simple lecture des textes s'il faut faire appel à grands frais à des avocats et à des services simplement pour sortir du labyrinthe. C'est là une situation très déplaisante.

**PMF :** Estimez-vous que l'environnement administratif affecte la qualité des investissements étrangers effectués en République tchèque ? Par exemple, connaissez-vous des investisseurs à court terme qui s'efforcent de profiter des changements profonds que connaissent actuellement l'administration publique et le cadre réglementaire ?

**Havelka :** Naturellement, notre environnement administratif peut influencer sur la qualité des investissements étrangers. La République tchèque n'accorde aucune incitation fiscale pour éviter les investissements spéculatifs mais un certain désordre réglementaire, une législation encore en chantier et des incertitudes quant à l'administration publique dans le proche avenir risquent d'avoir le même effet. Très souvent, l'investisseur décide de se lancer dans des opérations à court terme très rentables plutôt que dans les activités à long terme dans le secteur manufacturier ou dans le secteur tertiaire du pays, ce qui va à l'encontre des intérêts de la plupart des pays et de nos propres intérêts.

**"J'estime personnellement que l'amélioration de l'administration publique par la réforme est une tâche très difficile et de longue haleine"**

**PMF :** À quels types de problèmes vous heurtez-vous pour tenter de motiver les bons éléments et les garder à votre service ? Quelles mesures pourraient améliorer les conditions de travail dans votre organisme ?

**Havelka :** C'est là un des problèmes très sérieux auxquels nous sommes confrontés. Nous sommes exposés à une vive concurrence au niveau de la main-d'œuvre et il nous est très difficile d'y faire face. Nous avons donc créé toute une série d'activités. Nous offrons tout d'abord à nos nouvelles recrues une formation approfondie au sein de Czech Invest, c'est-à-dire une formation indépendante assurée dans notre centre spécialisé et qui consiste notamment en exercices interactifs par vidéo et ordinateur. Nous offrons des cours extérieurs jusqu'au niveau de la maîtrise de gestion, tout cela à nos frais. C'est ainsi que nous nous efforçons de garder des jeunes à notre service et de faire en sorte

qu'ils s'intéressent à leur travail.

Il y a aussi des cas d'échec, du fait qu'à la fin d'un programme de ce genre, ceux qui l'ont suivi sont encore plus qualifiés et savent qu'ils sont plus cotés sur le marché du travail. Nous nous efforçons d'aller de l'avant et faisons tout notre possible pour offrir des salaires compétitifs. C'est la raison pour laquelle nous les avons augmentés en moyenne de 8 pour cent cette année, ce qui me permet de disposer d'une certaine marge de sécurité dans ce domaine.

**PMF :** Comment caractériseriez-vous le soutien politique et public à la réforme administrative en République tchèque ?

**Havelka :** Je pense que le sentiment général est que la réforme administrative devrait se poursuivre. Il existe, toutefois, certaines contraintes politiques qui ne facilitent pas une évolution dans ce domaine. Il est pratiquement impossible de congédier un nombre énorme de fonctionnaires et d'en recruter de nouveaux. Tout d'abord, il n'existe aucun mouvement en ce sens. Deuxièmement, la révolution "de velours" a été très appréciée des fonctionnaires, ce qui fait que nous avons obtenu un certain degré de loyauté de la part de l'ancienne administration grâce au fait que nous ne nous sommes pas efforcés de licencier quelqu'un pour la simple raison qu'il travaillait auparavant pour le régime communiste.

Jusqu'à un certain niveau hiérarchique, nous avons simplement accepté le fait que les fonctionnaires devraient être plus ou moins des travailleurs qualifiés. Le problème consiste maintenant à mettre en place la législation que nous avons maintenant, le projet de législation relatif à la fonction publique, dont il a déjà été question et qui pose un grand nombre de problèmes. On discute activement de la question de savoir à quel rythme procéder à des changements et jusqu'où aller. Je dois dire que cela est également lié à d'autres lois qui pourraient être adoptées ou devraient l'être, comme celles qui concernent la nouvelle division territoriale de la République tchèque. Les partis politiques représentés au Parlement ont naturellement des points de vue différents à ce sujet. Il s'agit de parvenir à un consensus pour adopter le projet de loi relatif à la réforme évoqué plus haut.

J'estime personnellement qu'améliorer l'administration publique par la réforme est une tâche très difficile et de longue haleine, qui nécessite une formation et une éducation considérables et un profond changement d'attitude. Cette réforme doit être menée avec une certaine volonté politique dans le cadre d'un engagement à long terme et non entre deux élections, et elle doit déboucher sur une législation.

## Service de la gestion publique

### Études hors série sur la gestion publique

\* N° 1 – *Les tendances d'évolution des rémunérations dans le secteur public : étude sur neuf pays Membres de l'OCDE, 1985-1990*

Cette publication présente les résultats d'une étude sur la faisabilité d'une analyse statistique comparative des tendances des rémunérations dans le secteur public.

(42 94 51 2) ISBN 92-64-24143-4, juillet 1994, anglais, français (132 pages). France/ Pays d'Europe centrale et orientale (PECO): FF80. Autres pays : FF100, US\$18, DM52.

\* N° 2 – *La détermination des rémunérations et des systèmes de rémunération dans la fonction publique des pays de l'OCDE*

Cette étude passe en revue et analyse la détermination des rémunérations et des systèmes de rémunération dans les pays de l'OCDE et envisage diverses tentatives de réformes.

(42 94 52 2) ISBN 92-64-24159-0, juillet 1994, anglais, français (118 pages). France/ PECO : FF60. Autres pays : FF80, US\$14, DM24.

\* N° 3 – *La gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats*

Cette publication est une introduction à la « culture de la performance » dans les gouvernements des pays de l'OCDE.

(42 94 53 2) ISBN 92-64-24226-0, septembre 1994, anglais, français (102 pages). France/PECO : FF70. Autres pays : FF90, US\$17, DM26.

\* N° 4 – *La rémunération des hauts fonctionnaires : étude sur onze pays de l'OCDE 1980-1991*

Cette étude examine en détail les niveaux et les tendances des rémunérations des hauts fonctionnaires dans onze pays de l'OCDE entre 1980 et 1991 et fournit des renseignements complémentaires sur l'évolution des politiques suivies depuis 1991.

(42 94 54 2) ISBN 92-64-24283-X, octobre 1994, anglais, français (70 pages). France/ PECO : FF70. Autres pays : FF90, US\$17, DM28.

Note : Il est possible de s'abonner à la totalité des « études hors série sur la gestion publique » à un prix considérablement réduit par rapport aux prix au numéro. Pour de plus amples détails, contacter le Service des publications de l'OCDE à l'adresse ci-après.

### Autres publications du Service

\* *Évolution dans la gestion publique : mise à jour 1994*

Cette publication est une mise à jour de l'édition de 1993 d'une série triennale d'enquêtes sur l'évolution de la gestion publique dans les pays de l'OCDE. Elle examine les changements intervenus dans les rôles et les institutions du secteur public, l'évolution des objectifs et priorités de la réforme et s'efforce d'évaluer l'avancement des réformes.

(42 94 03 2) ISBN 92-64-24244-9, septembre 1994, anglais, français (150 pages). France/PECO : FF140. Autres pays : FF180, US\$32, DM55.

\* *Sources statistiques sur l'emploi dans le secteur public* (en collaboration avec le Bureau international du travail)

Cette publication étudie plusieurs aspects des sources statistiques sur l'emploi dans le secteur public, y compris les institutions chargées de la collecte des données, les méthodologies et les publications statistiques. Elle examine également les concepts statistiques du secteur public, la comparabilité internationale des statistiques nationales et le respect des normes multilatérales.

(42 94 01 2) ISBN 92-64-24235-X, septembre 1994, anglais, français (184 pages). France/PECO : FF160. Autres pays : FF200, US\$35, DM64.

Pour commander des publications du PUMA, contacter le 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 ; courrier électronique : "compte.pubsinq@oecd.org".

## SIGMA

\* *L'amélioration de la qualité des lois et réglementations – techniques économiques, juridiques et de gestion* (1994)

Cette publication comprend sept chapitres établis à partir d'exposés d'experts qui ont présenté des documents lors d'un atelier qui s'est tenu en juin 1993 à Vienne (Autriche). Cet atelier portait sur les techniques économiques, juridiques et de gestion susceptibles d'améliorer la qualité de la législation et de la réglementation à court terme, à peu de frais et sans modification radicale du secteur public.

OCDE/GD(94)59, anglais, français (65 pages), roumain. Publication gratuite.

\* *Les obstacles administratifs à l'entrée : l'investissement étranger en Europe centrale et orientale* (1994)

Cette publication est le compte-rendu du rapporteur d'une réunion organisée sous les auspices du Programme travailleurs-employeurs de l'OCDE en 1994. Elle résume les observations et

recommandations formulées par une quarantaine d'experts de la gestion des pays de l'OCDE et des pays en transition sur les obstacles administratifs auxquels se heurtent les investisseurs étrangers en Europe centrale et orientale.

OCDE/GD(94)124, anglais, français (24 pages). Publication gratuite.

\* *"State Budget Support to Local Governments"* (1994)

Cette étude est un document de référence pour les responsables des Ministères des finances et des autres organes centraux des gouvernements d'Europe centrale et orientale qui procèdent à une réforme des systèmes d'administration locale. Elle fournit des exemples de méthodes de financement des administrations infra-nationales par le budget de l'état, dans un certain nombre de pays d'Europe de l'Ouest et décrit les pratiques en vigueur en Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, et République slovaque.

OCDE/GD(94)116, anglais seulement (129 pages), hongrois (à paraître en 1995). Publication gratuite.

Pour commander des publications de 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 ; courrier électronique : "bart.edes@oecd.org".

## Autres publications

\* *Analyse comparative des écoles d'administration*, Institut européen d'administration publique, 1994, 160 pages, édition bilingue (anglais-français). Commander à Marlita Bremen, Service des publications, IEAP, B.P. 1229, 6201 BE Maastricht, Pays-Bas. Tél (31.43) 29.62.74 ; fax (31.43) 29.62.96. NLG 40.

\* *Les administrations locales dans les PECO et la CEI*, Institut d'administration locale et de service public (ILGPS), Budapest, Hongrie, 1994 ; anglais et quinze autres langues. Pour commander, s'adresser à l'ILGPS, Hítvösvölgy út 54, 1021 Budapest, Hongrie. Tél (36.1) 202.64.43 ; fax (36.1) 202.63.82 ; courrier électronique : "ilgps@mail.ceu.hu". Publication gratuite, sauf pour les "organisations de l'ouest" (US\$ 10).

\* *"The Role of Parliaments in Shaping Law and Transposing it Into National Law"* (rapport d'un séminaire organisé à Berlin, Allemagne, les 3 et 4 mars 1994), Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) ; anglais. Pour commander, s'adresser au CERDP, Direction de la recherche, Parlement européen, 2929 Luxembourg. Tél (352.43) 00.21.18 ; fax (352.43) 43.40.71.

## Une bonne gestion publique

suite de la page 9

### Les systèmes de gestion fondamentaux font avancer la réforme

Parallèlement à la demande croissante de services publics, la population exige de plus en plus une amélioration de la qualité de ces services. Une bonne gestion publique implique la participation de toutes les couches de la société et non seulement de l'équipe au pouvoir. Des médias objectifs, des électeurs conscients de leurs droits et déterminés à les exercer, des syndicats et des associations professionnelles dynamiques, un système politique vivant et un pouvoir judiciaire indépendant ont tous un rôle à jouer à cet égard. Sur ce point, l'expérience des pays de l'OCDE fournit des enseignements sur la manière d'orchestrer le changement.

Dans ces pays, les gouvernements ont tendance à s'appuyer sur des systèmes de gestion de base, notamment pour la gestion du personnel et des dépenses et pour la supervision administratives. Les organes de gestion de base des administrations publiques des pays Membres de l'OCDE exercent une discipline et une influence fondées sur les pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés et sur un soutien politique aux niveaux les plus élevés.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont besoin de ces systèmes pour élaborer et exécuter des politiques favorisant le développement économique, social et démocratique. En

fait, ces systèmes constituent le fondement d'institutions publiques restructurées qui puissent définir pour l'administration des principes déontologiques et professionnels uniformes. De plus, ce sont des instruments vitaux de gestion et d'élaboration des politiques dont dépendent les gouvernements désireux d'améliorer la gestion publique.

Grâce à cette approche, les pays peuvent aller de l'avant, mais la réforme administrative est un processus qui comporte de nombreux problèmes techniques et psychologiques. La réforme influe également sur l'équilibre des pouvoirs au sein de l'état et d'une façon générale, dans la société tout entière. Elle soulève ainsi des questions quant aux pouvoirs de l'administration par rapport aux droits des citoyens et aux prérogatives des responsables élus. En conséquence, la transformation des structures administratives pour créer un système de gestion publique satisfaisant constitue une tâche politique par excellence. Les gouvernements doivent se déclarer favorables à la réforme et renforcer son évolution en faisant preuve de la volonté politique et de la détermination qui s'imposent.

Bob Bonwitt, directeur du Programme SIGMA, peut être joint aux numéros suivants : tél (33.1) 45.24.13.10; fax (33.1) 45.24.13.00; courrier électronique : "bob.bonwitt@oecd.org".

## L'influence de la mondialisation sur les réglementations internes

*Coopération en matière de réglementation dans un monde interdépendant (1994)*

Ce rapport qui traite d'une question d'actualité souligne que dans le monde d'aujourd'hui, les gouvernements doivent souvent collaborer face aux problèmes critiques qui se posent dans des domaines tels que la préservation de l'environnement, la protection des consommateurs et le commerce extérieur. Comprenant dix chapitres rédigés par divers spécialistes de la gestion publique, cette publication instructive examine le processus de changement en cours, suivant lequel les niveaux d'administration infranational, national et international se transforment en nouveaux systèmes réglementaires multinationaux.

Dans la *Coopération en matière de réglementation*, il est dit que les gouvernements ont besoin de compétences et d'institutions nouvelles pour fonctionner efficacement dans le cadre d'arrangements avec l'Union européenne, l'Organisation mondiale du commerce ou l'Association de libre échange nord-américaine. Des stratégies telles que l'harmonisation des réglementations, la reconnaissance mutuelle et la coordination ne profiteront aux citoyens que si elles sont bien conçues et bien gérées. Globalement, les divers articles de cette publication indiquent les moyens pratiques par lesquels les gouvernements peuvent fonder sur des bases solides la coopération internationale en matière de gestion compte tenu des contraintes propres à un gouvernement transparent et démocratique.

(42 94 02 2) ISBN 92-64-24196-5, septembre 1994, anglais, français (270 pages), France/PECO : FF230. Autres pays : FF 300, US\$ 50, DM 80.

Disponible auprès du Service des publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France; tél (33.1) 49.10.42.83; fax (33.1) 49.10.42.76; courrier électronique : "compte.pubsinq@oecd.org".

## La Banque d'informations du CCET

La Banque d'informations du CCET constitue un ensemble unique de données informatisées fournissant des informations sur l'aide technique et humanitaire accordée à l'Europe centrale et orientale ainsi qu'aux nouveaux états indépendants (NEI) de l'ancienne Union soviétique par les gouvernements donateurs et les organisations multilatérales.

Créée par le Centre de coopération des économies en transition (CCET) de l'OCDE en octobre 1991, la Banque d'informations a pour but de fournir les informations les plus récentes sur une vaste gamme d'activités en cours améliorant ainsi la coordination entre les donateurs et entre ceux-ci et les bénéficiaires. Depuis 1992, elle constitue le principal centre international de données sur les efforts déployés au plan international pour apporter une assistance technique et humanitaire aux NEI.

En septembre 1993, le CCET et l'Unité de coordination G.24 CE ont décidé que toutes les données sur l'aide accordée à l'Europe centrale et orientale seraient également transmises à la Banque d'informations. Une base de données dis-

tribue sur les documents qui indique les statistiques et les publications relatives à la région a été incorporée à la Banque d'informations en 1993. Cette base de données inclut un certain nombre de documents de référence concernant la démocratisation, la gestion publique et la mise au point de systèmes administratifs et juridiques.

La Banque d'informations fournit aujourd'hui des renseignements détaillés sur plus de 12 000 activités d'assistance et sur plus de 200 documents. Plusieurs centaines d'utilisateurs de douzaines de pays ont ouvert gratuitement des comptes pour y accéder.

Pour de plus amples renseignements sur la Banque d'informations, notamment sur les procédures d'ouverture d'un nouveau compte, veuillez vous mettre en rapport avec :

Mme Jean Gomm, administrateur principal, tél (33.1) 45.24.83.60; fax (33.1) 45.24.91.77; courrier électronique : "jean.gomm@oecd.org"; ou Mme Mary-Ann Grosset, tél (33.1) 45.24.17.19; fax (33.1) 45.24.17.04; courrier électronique : "maryann.grosset@oecd.org".

# Les arguments en faveur de la réforme administrative

par Bart W. Édes

Les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale ont vraiment fort à faire. Tout en privatisant des pans entiers de leur économie, ils doivent également réparer les dégâts causés à l'environnement par des décennies de négligence, mettre en place des réseaux de télécommunications et des systèmes financiers et de transport en partant pratiquement à zéro, et faire face à un taux de chômage élevé et à une demande accrue de services sociaux.

Pour accomplir des tâches aussi diverses qu'exigeantes, il faut disposer d'un mécanisme d'élaboration des politiques coordonné dans le cadre d'une administration publique moderne propre à faciliter la transition et à contribuer au développement à long terme. Tout en mettant en place des cadres administratifs nouveaux et réformés, les gouvernements de la région doivent regagner la confiance de la population, qui a depuis longtemps une piètre opinion des institutions publiques.

Les citoyens exigent, de plus en plus, des autorités qu'elles soient capables d'agir et de rendre compte de leur action. C'est la raison pour laquelle des organisations gouvernementales et des groupes d'intérêt se forment, des lettres sont envoyées aux parlementaires et à la presse et des manifestations pacifiques sont organisées. La réforme de l'administration publique marque cependant le pas. Les anciens pays communistes d'Europe se caractérisent par des lois contradic-

toires, un système réglementaire non transparent, des fonctionnaires non motivés et sans responsabilités bien définies et des sauvegardes insuffisantes pour faire respecter le principe d'équité dans l'administration.

Les chances de prospérité sont compromises faute d'une volonté de réforme administrative suffisamment ferme. Les entreprises, tout comme les consommateurs se plaignent des obstacles administratifs à l'activité commerciale et à la prestation efficace des services publics. Ces obstacles entravent la gestion des programmes agricoles, le recouvrement de l'impôt, les formalités douanières, l'aide extérieure et la multitude d'autres tâches qui influent sur la compétitivité d'un pays dans un monde interdépendant. Pour mener à bien le processus actuel d'ajustement et faire jouer librement les mécanismes du marché, les gouvernements doivent adapter leurs institutions publiques de façon à encourager l'esprit d'entreprise. Mais ce n'est pas tout.

## Créer les moyens du changement

Ces institutions doivent également aider à créer un environnement propice au pluralisme et à la tolérance qui vont nécessairement de pair avec la stabilité politique, la cohésion sociale et le respect de la communauté internationale. Pour s'intégrer à l'ensemble des démocraties avancées et aux groupes politiques et économiques régionaux, ces pays doivent respecter les droits civils ainsi que les

principes de l'état de droit. S'ils cèdent à la tentation de renouer avec d'anciennes pratiques néfastes consistant par exemple à limiter la liberté de la presse et à faire taire ceux qui expriment leur désaccord de façon pacifique, ils risquent de réduire à néant les progrès considérables réalisés au cours des six dernières années. En réalité, en tolérant un processus de décision non transparent, des règles autocratiques, la corruption et des mesures réglementaires arbitraires au sein du gouvernement, ils risquent de saper les bases de la démocratie s'ils ne prennent pas les mesures correctives voulues.

L'expérience des démocraties avancées montre qu'une réforme efficace et coordonnée des institutions publiques commence par les systèmes de gestion fondamentaux de l'état qui se situent au niveau des Ministères des finances et de l'intérieur, du Conseil des Ministres ou du Cabinet du Premier ministre. En accordant des pouvoirs et en assignant des missions de réforme à ces points névralgiques, un gouvernement collégial peut créer les conditions d'un changement positif dans toute l'administration publique. En outre, les gouvernements — et les peuples libres qui les élisent — peuvent ainsi disposer des instruments voulus pour relever les formidables défis auxquels ils sont confrontés.

Bart W. Édes, administrateur, SIGMA, peut être joint aux numéros suivants : tél (33.1) 45.24.79.00 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; email : "bart.edes@oecd.org". Voir également l'article de la page 8.

## Consultation du public et réglementation officielle

Dans le cadre du programme de travail du Comité de la gestion publique de l'OCDE sur la réforme des réglementations, une réunion sur le thème "la consultation du public dans l'élaboration de la réglementation" a eu lieu les 13 et 14 octobre 1994 à Paris. Les principales conclusions auxquelles sont parvenus les représentants des pays de l'OCDE lors de cette réunion sont résumées ci-après. Un rapport de l'OCDE présentant le compte-rendu succinct de la consultation du public et dix études par pays sera publié dans le courant de l'année.

On observe dans les pays de l'OCDE une nette tendance au renouvellement et à l'élargissement de la consultation du public sur l'élaboration des réglementations. (Note : il s'agit de la consultation du public par des fonctionnaires dans le cadre de la mise au point et de l'évaluation de la législation et des réglementations moins élevées). De nombreux gouvernements s'emploient activement à mettre davantage d'informations à la disposition du public, à écouter un éventail plus large d'interlocuteurs, à obtenir des parties prenantes des informations plus nombreuses et de meilleure qualité et à être plus réceptifs.

Un programme de consultation bien conçu et bien exécuté peut aider à établir des règlements de meilleure qualité, à identifier des options plus efficaces, à alléger les charges que supportent les entreprises et les administrations, à mieux faire respecter les règlements et à faire en sorte que les règlements soient adaptés plus rapidement à l'évolution de la situation. Qui plus est, la consultation peut améliorer la crédibilité et la légitimité de l'action gouver-

mentale, gagner le soutien des groupes participant au processus de décision et faire mieux accepter ces mesures par les personnes concernées.

Une consultation efficace est cependant difficile à réaliser et peut exiger beaucoup de temps et de ressources. Les groupes d'intérêt mal organisés, dispersés ou peu nombreux peuvent en être exclus. Par ailleurs, les informations communiquées par les groupes d'intérêt peuvent être partiales, de mauvaise qualité ou sans rapport avec les enjeux. La consultation peut intervenir trop tard pour permettre aux groupes concernés de contribuer à la prise de décisions clés consistant notamment à définir les problèmes et à déterminer si une réglementation s'impose.

Compte tenu de ce qui précède, les éléments qui contribuent à un programme de consultation efficace sont au nombre de huit :

1. Les autorités doivent tout d'abord établir au niveau de l'ensemble du gouvernement une politique applicable aux consultations en matière réglementaire. Cette consultation doit avoir lieu dans le cadre d'une politique explicite et systématique permettant au public de comprendre de quelle façon et à quel moment sa participation sera possible.

2. Les problèmes réglementaires diffèrent par leur impact et leur importance, la taille des groupes concernés, les besoins en information, le calendrier des mesures gouvernementales et les ressources disponibles pour les consultations. Les programmes de consultation doivent ainsi être suffisamment flexibles pour être utilisés dans différentes circonstances.

3. Bien que la consultation puisse s'effectuer

parallèlement au processus réglementaire, d'une façon générale, elle est plus efficace lorsque des informations sont fournies au préalable.

4. Les responsables des réglementations devraient s'employer plus activement à communiquer avec le public, avec les groupes peu organisés et avec les médias en fournissant des informations sous une forme claire et compréhensible et en précisant les enjeux.

5. Les responsables des réglementations devraient ainsi être conscients du fait que la consultation risque de ne prendre en compte qu'un ensemble limité de groupes d'intérêt organisés, très compétents ou dotés de ressources financières importantes et que d'autres groupes risquent de ne pas se faire entendre.

6. Un dialogue continu avec les groupes d'intérêt les plus divers peut comporter des avantages et notamment faire connaître plus rapidement des idées et permettre un examen plus intensif des problèmes qui se posent.

7. On pourrait améliorer le rapport coût/efficacité de la consultation en consacrant davantage d'efforts à l'évaluation et à l'examen des méthodes actuelles de consultation.

8. La consultation n'est pas qu'un ensemble de procédures. Elle doit devenir une habitude indissociable de la culture administrative des organismes réglementaires.

Note : On trouvera dans le prochain numéro de la Tribune de la gestion publique un rapport sur l'adoption par le Conseil de l'OCDE d'une recommandation officielle sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle.

## Conférences, séminaires et ateliers à signaler

### 3-4 juillet 1995, Varsovie (Pologne) "Internationalisation des politiques".

Contact : M. Jean-Pierre Rostaing, SIGMA, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél (33.1) 45.24.13.98 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; courrier électronique : "jean-pierre.rostaing@oecd.org".

### 3-28 juillet 1995, Strasbourg (France). "Session annuelle d'études sur le droit international et comparé des droits de l'homme".

Contact : Institut international des droits de l'homme, 1 quai Lezay-Marnesia, 67000 Strasbourg, France. Tél (33.88) 35.05.50 ; fax (33.88) 36.38.55.

### 23-24 octobre 1995, Paris (France). "Septième réunion du Groupe de liaison SIGMA".

Contact : M. Francis Héning, SIGMA, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France. Tél (33.1) 45.24.13.20 ; fax (33.1) 45.24.13.00 ; courrier électronique : "francis.hening@oecd.org".

### 23-27 octobre 1995, Sofia (Bulgarie).

Conférence sur "l'environnement en Europe". Organisateur : Ministère de l'environnement de la Bulgarie. Contact : Mme Chamberlain, DGI, Service de l'information Phare, rue d'Arlon 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". Contact : Mme Marie-Hélène Valk, Prometheus Europe, 77-79 rue du Fbg. St 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".

Contact : Mme Marie-Hélène Valk, Prometheus Europe, 77-79 rue du Fbg. St 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 européen et ses incidences pour l'Estonie".

Organisateur : Institut européen d'administration publique et Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas. 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.

Il est à noter que certains des programmes figurant dans ce calendrier ne sont pas ouverts à tous les praticiens de l'administration publique ou au grand public. Consulter la personne/institution à contacter pour de plus amples détails. Si votre organisation prévoit une activité susceptible d'intéresser les lecteurs de la Tribune de la gestion publique, veuillez en communiquer les détails au rédacteur (adresse en page 2).

## La gestion publique en mutation

Le Comité de la gestion publique de l'OCDE (PUMA) a achevé une analyse des tendances de la réforme du secteur public et publiera prochainement ses conclusions dans un rapport intitulé *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*. Ce rapport, qui fait essentiellement le point de la situation, a pour but de compléter d'autres travaux du PUMA, notamment l'examen triennal intitulé *évolution dans la gestion publique* et ses mises à jour annuelles. *La gestion publique en mutation* s'inspire également d'une publication du PUMA de 1991 intitulé *Mieux servir l'économie* qui formule des points de vue sur la gestion publique par rapport à l'ajustement structurel.

L'analyse du PUMA révèle qu'un certain nombre de facteurs allant de l'ouverture croissante de l'économie internationale aux pressions en faveur d'un contrôle des dépenses publiques ont mis à rude épreuve les capacités de gestion des pays Membres de l'OCDE à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. La réaction de ces pays varie considérablement mais deux éléments majeurs de la réforme du secteur public ressortent particulièrement : 1) l'accent est mis davantage sur les résultats, c'est-à-dire sur l'efficacité, l'efficience et la qualité du service ; 2) les structures hiérarchiques fortement centralisées sont remplacées par un cadre de gestion décentralisé.

Les tendances récentes laissent à penser qu'au cours des décennies à venir, les secteurs publics efficaces seront très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui.

D'une façon générale, ils :

- participeront moins à la promotion directe des services ;
- viseront davantage à fournir un cadre flexible dans lequel l'activité économique pourra se déployer ;
- assureront une meilleure réglementation en fournissant des informations plus complètes sur les impacts probables ;
- évalueront de façon continue l'efficacité des politiques suivies ;
- développeront les fonctions de planification et de direction de façon à relever les défis économiques et sociaux de demain ; et
- adopteront une approche plus participative de l'administration.

Si l'on se place dans une perspective à plus long terme, le rapport indique que les politiques et pratiques nouvelles ont permis d'améliorer les performances et favoriser l'émergence d'une "culture du résultat". L'analyse montre cependant que les réformes n'ont pas été uniformément adoptées et que leur rythme d'exécution est lent. Le rapport recommande que les réformes soient suivies de près et fassent l'objet d'analyses plus poussées, précisant que les changements auxquels on a procédé à ce jour n'ont guère fait l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Pour commander un exemplaire de *La gestion publique en mutation*, contacter le 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 ; courrier électronique : "compte.pubsinq@oecd.org".

## La Suède met l'accent sur la réforme administrative

par Jan Olsson

La réforme de l'administration publique est l'un des principaux domaines dans lequel la Suède apporte une assistance à l'Europe centrale et orientale. En fait, des tables rondes visant à transférer des connaissances de la Suède aux autorités soviétiques de l'époque dans les domaines de l'administration financière et des marchés du travail ont eu lieu dès 1988.

En Pologne, l'assistance accordée par la Suède à la restructuration de l'administration a été l'une des premières initiatives prises il y a plusieurs années. Depuis lors, l'aide à l'administration publique est devenue une sorte de spécialité suédoise. Plus de 60 millions de couronnes (environ 8 millions de dollars) ont été accordés à des projets de ce genre en Pologne, en Russie et dans les pays baltes.

Dans le cadre de l'aide à l'Europe centrale et orientale, l'assistance aux pays baltes a un rang de priorité élevé. En matière d'administration publique, leur situation est assez unique. À la différence des autres anciens pays communistes d'Europe centrale, ils ont dû se doter d'une infrastructure institutionnelle *ex-nihilo* étant donné que la plupart des services existants qui s'occupaient de questions politiques et de développement économique n'étaient que de simples antennes du gouvernement central de Moscou.

D'autre part, et à la différence des autres anciennes républiques soviétiques, les pays baltes étaient indépendants entre les deux

guerres mondiales. Leurs efforts actuels de réforme peuvent ainsi s'appuyer sur une certaine expérience historique. Le transfert de compétences administratives à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie est ainsi devenu une tâche urgente mais également gratifiante.

L'assistance accordée aux pays baltes par la Suède consiste notamment en un programme visant à les aider à bien affirmer leur souveraineté. Ce programme les aide à renforcer leurs institutions ainsi que leurs compétences dans les domaines de la police, des douanes, du contrôle des frontières, des services de secours, etc. Équipements compris, l'aide fournie dans ces domaines, a représenté 170 millions de couronnes (près de 23 millions de dollars) du budget d'assistance.

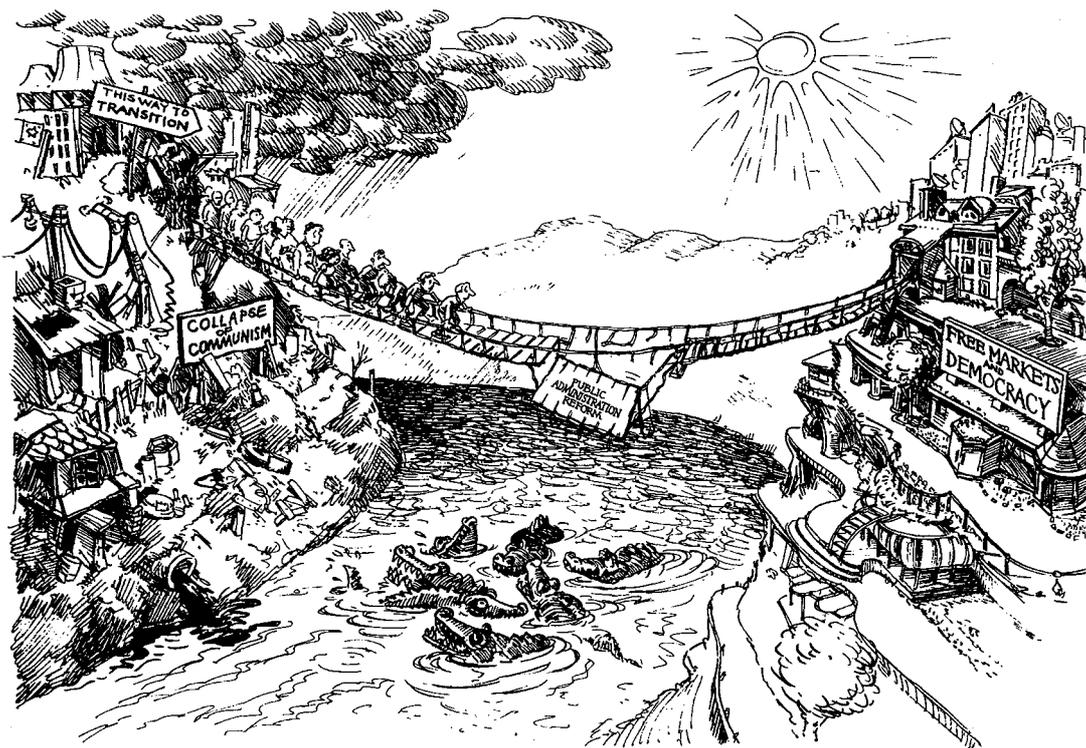
### Formation en Lettonie

Un des projets récents porte sur la formation professionnelle des cadres supérieurs de l'administration publique lettone. Ce projet est assez intéressant parce qu'il montre bien que l'aide dans ce domaine ne se limite pas à une activité de service à service. Un bureau d'étude suédois a été chargé d'organiser la formation — et notamment d'étudier la motivation du personnel et les mesures à prendre pour l'inciter à accepter les réformes et y contribuer, condition *sine qua non* pour transformer les services publics. Environ 200 hauts fonctionnaires lettons participeront au projet qui sera exécuté par groupes de 25 élèves sur une période de huit semaines.

Quelques semaines ou quelques mois peuvent être un laps de temps assez court mais certaines tâches sont d'une telle ampleur que leur durée doit se compter en années. On peut citer par exemple la coopération entre les ministères des finances suédois et russe. Ce projet intitulé "renforcement institutionnel au moyen de l'aide à l'administration publique" remonte à 1992 et est encore dynamique. Il s'agit d'aider à créer des services indispensables au développement d'une société démocratique au fonctionnement harmonieux.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, la Suède est membre de l'UE. Les Programmes Phare et Tacis, programmes de coopération de l'Union européenne avec l'Europe centrale et orientale et l'ancienne Union soviétique, comprennent un grand nombre de projets d'assistance à l'administration publique. La Suède participera activement à ces deux Programmes et espère être en mesure de contribuer à la mise au point d'instruments importants qui faciliteront la réforme administrative dans les pays bénéficiaires. Elle espère également tirer le meilleur parti de la vaste expérience de l'UE dans ce domaine et concevoir des idées nouvelles pour la coopération bilatérale de la Suède.

Jan Olsson travaille au Service de la coopération pour le développement international du Ministère suédois des affaires étrangères, Po. Box 16121, 102 23 Stockholm, Suède ; fax (46.8) 723.11.76.



# 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 donneurs internationaux afin de promouvoir la réforme administrative et la démocratie.

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

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

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

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

Nom de famille _____	Ville _____
Prénom _____	État/province/région _____
Titre _____	Pays _____
Organisation _____	Téléphone _____
Adresse _____	N° de fax _____
_____	E-mail _____
_____	Version (cocher): _____ Anglais _____ Français
Code Postal _____	

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".