

Optique

Bulletin de la gestion publique

décembre 2001
numéro 22

Ce bulletin est rédigé par le Service de la gestion publique (PUMA)
selon les orientations données par le Comité de la gestion publique de l'OCDE.
Site web : <http://www.oecd.org/puma/focus/index-fr.htm>.

ce dialogue au cours des années récentes. Six réunions ont habituellement lieu chaque année. Elles ont eu comme thème central le rôle et le contenu du budget, la nomenclature budgétaire, les cadrages budgétaires pluri-annuels, les hypothèses macroéconomiques, le rôle du parlement, la transparence budgétaire, l'organisation et les fonctions des services centraux du budget, l'exécution du budget (gestion de la trésorerie et contrôles en cours d'année), les relations financières avec les collectivités provinciales et locales, la budgétisation et la comptabilité sur la base des droits constatés.

Le Programme Indonésie

Le Programme Indonésie a été inauguré cette année. Il devrait comprendre cinq réunions sur l'année. Comme pour le Programme Chine, cela implique l'organisation par l'OCDE de rencontres en Indonésie dans lesquelles des hauts responsables des pays Membres mettent en commun leur expérience et leurs meilleures pratiques avec leurs homologues indonésiens. Les thèmes des réunions ainsi programmées sont : la conception des institutions budgétaires, le rôle du parlement dans la procédure budgétaire, la coordination de la politique budgétaire entre niveaux d'administration, les lois budgétaires organiques (le cadre législatif de la budgétisation), la transparence et le rôle des organisations non gouvernementales.

Financement

Ces activités relèvent d'un financement spécial du CCNM et de contributions volontaires des pays Membres. Nous remercions les gouvernements du Japon et des Pays-Bas pour l'aide généreuse qu'ils nous ont accordée. L'OCDE coopère de manière étroite avec la Banque Mondiale et le FMI pour éviter les doubles emplois. Pour plus d'informations, veuillez contacter jon.blondal@oecd.org. ■

Dans ce numéro...

- Budgétisation en Asie
- Impact de l'administration en ligne
- Gouvernance du secteur public élargi
- Forum "Modernisation des pouvoirs publics"
- Gouvernance pour un développement durable
- Respect de la réglementation et efficacité de l'action publique
- Réforme réglementaire : pays non membres
- Forum "Assurer la responsabilité et la transparence dans le secteur public"

La budgétisation en Asie

Dialogue entre les pays de l'OCDE et les économies d'Asie

Vue d'ensemble

L'OCDE a sérieusement renforcé sa coopération avec l'Asie en matière de problèmes budgétaires du secteur public. Cette coopération se traduit par des réunions régionales et des programmes bilatéraux avec les principaux acteurs du domaine, en particulier la République populaire de Chine et l'Indonésie. Ces activités se déroulent dans le cadre du programme de travail général du Centre pour la coopération avec les pays non membres de l'OCDE (CCNM).

En ouvrant la réunion de l'OCDE la plus récente, le Directeur du CCNM, Eric Burgeat, a remarqué que « cette réunion reflète le besoin croissant d'échanges de vues sur les pratiques et les expériences entre responsables dans le domaine crucial que constitue la budgétisation dans le secteur public. Le budget est la base du programme de la bonne gouvernance. C'est le principal document politique des gouvernements, où les objectifs de l'action publique sont rendus compatibles et mis en œuvre concrètement, traduisant ainsi dans les faits les priorités économiques et sociales des pouvoirs publics. Une bonne budgétisation constitue en fin de compte la condition sine qua non d'une bonne gouvernance digne de ce nom ».

M. Burgeat a fait en outre remarquer que « les services budgétaires occupent une place particulière dans les gouvernements. Leur rôle s'est élargi récemment. Ils travaillent en étroite liaison avec les ministres et ils ont des « antennes » dans tous les ministères et services de l'État. Ils font alors partie intégrante du processus de décision des gouvernements et ils jouent un rôle primordial en tant que source de cohérence, de transparence et de responsabilisation de l'action publique ».

Directeurs du budget d'Asie

Les 19 et 20 novembre 2001, les directeurs

du budget et autres hauts responsables chargés des questions budgétaires de pays d'Asie et de trois pays Membres se sont réunis à Singapour pour la première fois. L'objectif visé était de mettre en commun les expériences et de débattre des problèmes budgétaires auxquels les uns et les autres sont confrontés. C'est le seul forum dans lequel des hauts responsables de ce genre peuvent se rencontrer.

Ces deux jours de réunion se sont concentrés sur cinq thèmes : les nouvelles approches de la préparation des budgets, les questions budgétaires à long terme, la transparence budgétaire, la budgétisation et la comptabilité sur la base des droits constatés, et les mesures de la performance. Au début de chaque session un exposé liminaire a été présenté par un fonctionnaire d'un pays d'Asie et un fonctionnaire d'un pays Membre de l'OCDE. Les participants venaient d'Australie, de Chine, de Taipei chinois, d'Inde, de Hong Kong, du Japon, de Corée, de Malaisie, de Nouvelle-Zélande, d'Indonésie, de Singapour, de Thaïlande, du Vietnam et des États-Unis. La Banque Mondiale a également participé à la réunion. On envisage d'organiser systématiquement chaque année une rencontre de ce type.

Le Programme Chine

La coopération avec la Chine en matière de budgétisation dans le secteur public remonte à 1998. Ce programme est axé sur une série de réunions en Chine où de hauts responsables des pays Membres mettent en commun leur expérience et leurs meilleures pratiques avec leurs homologues de Chine. De hauts responsables d'Allemagne, d'Australie, du Canada, de la Corée, du Danemark, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas et de la Suède ont pris part à

Projet sur l'impact de l'administration en ligne

L'administration en ligne constitue une priorité dans les pays de l'OCDE. Les possibilités de mise en réseau offertes par l'Internet et les technologies qui s'y rapportent sont à même de transformer les structures et le fonctionnement des administrations.

Le PUMA lance un projet sur l'impact de l'administration en ligne, dont le point de départ est que cette dernière peut faciliter l'adoption de bonnes méthodes de gouvernance. L'impact de l'administration en ligne sur la structure, le fonctionnement et les capacités des administrations publiques y sera examiné sous différents angles :

- **Comment les administrations pourront-elles relever les défis de demain ?** Comment vont évoluer les caractéristiques, les besoins et les attentes de la société, et comment l'intégration accrue des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein des administrations renforcera-t-elle leur capacité de réponse ?
- **Où en sommes-nous maintenant, et vers quoi allons-nous ?** Quels progrès a-t-on fait vers l'administration en ligne ? Quelles stratégies adopter en matière de bonnes pratiques et quelles solutions voit-on apparaître ?
- **Comment en venir à la vision de long terme ?** Quels chantiers faut-il ouvrir ? Que faut-il planifier maintenant pour obtenir les résultats souhaités à plus long terme ?

Les facteurs essentiels qui distingueront ce projet des autres travaux sur l'administration en ligne sont l'accent mis sur la vision à long terme et son ancrage dans le débat général sur la bonne gouvernance et la modernisation des administrations. Grâce à la vue d'ensemble qu'il a vis-à-vis des activités menées par les pays de l'OCDE en matière de gouvernance, le PUMA est bien placé pour aborder l'administration en ligne dans le contexte de la modernisation administrative et de la mise au point de réformes centrées sur le citoyen.

Le projet bénéficie des conseils et du suivi du *Groupe de travail sur l'administration en ligne*, qui est composé de représentants des pay Membres. Un *groupe des Associés à l'administration en ligne* auquel participent des fonctionnaires et experts, ainsi que des représentants des entreprises privées, des institutions universitaires et des organisations de la société civile, participera aussi au projet à titre consultatif.

Dans la conduite de ce projet, le PUMA continuera de nouer des liens avec d'autres organisations internationales travaillant dans ce domaine. Il a par exemple présenté des exposés en octobre 2001 devant les participants à la réunion annuelle du Conseil International des Technologies de l'Information dans l'administration (ICA : www.ica-it.org/). Le projet bénéficiera des discussions qui ont eu lieu alors sur des problèmes-clés de l'administration en ligne tels que la coordination de la mise en œuvre dans l'administration en ligne, l'impact du fossé numérique sur la démocratie électronique, et les possibilités de créer des relations nouvelles avec les entreprises et les organisations de la société civile pour la mise en œuvre de l'administration en ligne.

Le projet aboutira à une série de travaux d'analyse tels que notes de synthèse, publications et rapports en ligne, et un rapport général qui doit être achevé à la fin de 2002. Une importante conférence sur l'administration en ligne est prévue pour mai 2003.

Pour d'autres informations sur le projet, veuillez contacter Edwin Lau [edwin.lau@oecd.org + 33 1 45 24 80 36], Tim Field [tim.field@oecd.org + 33 1 45 24 98 76] ou le site web du PUMA : www.oecd.org/puma/Egov.

● L'administration en-igne en Islande

L'Islande a pris des mesures pour lancer l'administration en ligne :

- Le ministère des Finances a récemment contracté avec un fournisseur de logiciel afin d'établir de nouveaux systèmes financiers pour l'État, établissant une politique coordonnée pour toute l'administration relative aux systèmes financiers, à l'information financière, à la comptabilité et à la diffusion d'information.
- Le ministère a défini une politique des marchés publics qui encourage les administrations à se procurer des biens électronique-ment. L'État a lancé un appel d'offres pour des systèmes de cartes d'achat permettant de simplifier les facturations, de diminuer les coûts administratifs pour de petites commandes et de renforcer le contrôle des marchés publics par les responsables.
- Un marché électronique pour le Centre d'Achats de l'État est en cours de création. Les administrations pourront se procurer par son intermédiaire toutes les grandes catégories de produits.
- En liaison avec la Direction des Impôts, la communication électronique se développe. Par exemple, en 2001, environ 60% des particuliers ont transmis électroniquement leur déclaration d'impôt.

Contact :

Guðmundur Olason, ministère des Finances
Tél. +354-560.92.00 Fax +354-562.82.80
Mél : gudmundur.olason@fjr.stjr.is

● eTurkey

La **Turquie** a lancé « eTurkey », dans le cadre du projet eEurope+. Il comporte plusieurs objectifs : assurer une communication peu coûteuse et la réguler ; offrir des services Internet meilleur marché, plus rapides et offrant plus de sûreté ; former les citoyens à l'économie du savoir et augmenter le nombre des utilisateurs de l'Internet de façon à ce que tous les services (administration, commerce, santé, environnement) puissent être contactés et distribués électroniquement. Des études sont en cours pour déterminer les besoins de la Turquie en technologie de l'information à court, moyen et long terme. Douze groupes de travail comportant des représentants des organisations publiques et de la société civile ont été créés pour réaliser ces études. Ils concernent notamment l'éducation et les ressources humaines, les moyens d'infrastructure, les fondements juridiques, les normes, la sécurité des données, le commerce électronique, les investissements, l'archivage et la numérisation des documents, et la coordination avec eEurope+.

● eLuxembourg

Le **Luxembourg** a mis à l'étude plusieurs initiatives au titre de son programme d'administration en ligne « eLuxembourg » :

- Création de nouvelles facilités informatiques (pour la gestion électronique et archivage des dossiers) pour la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF).
- Création de marchés publics en ligne : traitement électronique des marchés publics; catalogues électroniques des travaux fournitures et services de l'État ; ventes aux enchères en ligne ; marché électronique permettant des transactions directes entre acquéreurs et fournisseurs.
- Lancement du projet « eTVA », qui permettra aux contribuables de déclarer et acquitter leur TVA en ligne.
- Informatisation du système judiciaire tant au civil qu'au pénal.

La gouvernance du secteur d'État élargi

Des représentants de 22 pays Membres et non membres provenant d'Europe centrale et orientale et d'ailleurs se sont réunis les 22 et 23 novembre 2001 à Bratislava lors d'un Forum de haut niveau sur « Conférer davantage de pouvoir et mieux contrôler des organismes publics plus autonomes : La Gouvernance des Agences et Autorités publiques ».

La conférence, organisée par le PUMA, était l'hôte du gouvernement de la République Slovaque.

Les agences ou autorités publiques et autres organismes gouvernementaux semi-autonomes forment ce qu'on appelle le « secteur d'État élargi ». Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, la taille dudit secteur s'est accrue au fil des années, avec une accélération durant les années 80 et 90. Accorder plus d'autonomie à des segments particuliers de la puissance publique est habituellement apparu comme un moyen de donner à des organismes administratifs, exerçant des fonctions spécialisées, une souplesse de gestion ou une indépendance vis-à-vis des interventions politiques, donc de bénéficier ce faisant du découplage entre conception et mise en œuvre d'une politique, et de permettre une meilleure collaboration entre différentes organisations publiques.

Très rares sont les pays Membres de l'OCDE qui envisagent encore de déléguer et de transférer massivement des compétences à des organismes publics semi-autonomes. Ce qui est prioritaire maintenant, ce n'est plus la nécessité de déléguer et de transférer, c'est de trouver le bon équilibre entre la responsabilité et l'autonomie, l'ouverture, la gestion des performances, sans oublier les problèmes de capacité de pilotage des ministères.

Dans le cadre de leur processus de transition, les pays d'Europe centrale et orientale ont été encouragés depuis les années 90 à créer de tels organismes autonomes. Cette vague d'autonomisation a fait naître, au sein de l'État, un certain nombre de problèmes graves de gouvernance :

- moindre capacité des ministères centraux à définir une politique et à en assumer la responsabilité ;
- fragmentation de l'action publique et difficulté d'en préserver la cohérence ;
- affaiblissement des mécanismes de contrôle de l'État ;
- mainmise croissante des intérêts particuliers sur l'activité des organisations publiques ;
- absence de cohésion budgétaire ;
- montée du clientélisme et du favoritisme au niveau personnel et politique ;
- désintégration de la fonction publique.

S'appuyant sur l'expérience des pays Membres de l'OCDE et des pays non membres, les participants ont examiné les conditions nécessaires à la bonne gouvernance du secteur d'État élargi, notamment en ce qui concerne les règles de création d'organismes semi-autonomes, la nécessité d'un cadre juridique, et les principes généraux de la gouvernance interne et externe.

Les « Principes de Bratislava » ont été ensuite soumis au Forum « Assurer la Responsabilité et la Transparence dans le Secteur Public » tenu à Brasilia les 5 et 6 décembre 2001 (voir page 8).

Tous les documents de la conférence sont disponibles sur le site web du PUMA : <http://www.oecd.org/puma>. Pour plus d'informations veuillez contacter Elsa Pilichowski : elsa.pilichowski@oecd.org

Forum sur la Modernisation des pouvoirs publics

Les 6-7 novembre, 2001 le PUMA a organisé un Forum sur la Modernisation des Pouvoirs Publics dans le cadre du Forum Global de l'OCDE sur la Gouvernance. Ce Forum s'est présenté comme une réunion élargie du Comité de la Gestion Publique, et 16 pays non membres y ont participé. La réunion avait les objectifs suivants :

- élargir le débat sur la gouvernance publique et favoriser une meilleure compréhension des enjeux et des défis auxquels les administrations de tous les pays ont à faire face ;
- étudier et partager l'expérience quant à la mise en œuvre des programmes de réforme et de modernisation ;
- repérer l'orientation future de ces programmes.

La réunion s'est organisée autour de trois sessions : les éléments clés de la modernisation ; la recherche de la qualité dans la réglementation ; et le renforcement de la confiance dans les pouvoirs publics. Chaque session comprenait des présentations des orateurs provenant des pays Membres et non membres en séance plénière, suivie d'ateliers permettant des discussions plus détaillées.

Les débats qui ont eu lieu dans ce Forum ont montré que les pays cherchant à réformer ou à moderniser leurs administrations sont confrontés à des problèmes similaires. Il n'existe cependant pas une seule manière d'approcher la réforme administrative, car dans chaque pays l'histoire, le développement économique, la culture et les attitudes à l'égard de l'administration peuvent influencer sur les solutions adoptées. D'autres informations sur le Forum, notamment le compte rendu, les documents et les communications seront disponibles sur le site Internet du PUMA.

La gouvernance pour un développement durable

Dans le cadre du Programme de l'OCDE sur le Développement Durable, le PUMA a organisé les 22-23 novembre 2001 un séminaire sur « Une Meilleure Gouvernance pour un Développement Durable ». La réunion a été ouverte par le Secrétaire général adjoint Thorvald Moe sous la présidence de Mme Johanne Gelinas, Commissaire à l'Environnement et au Développement Durable du Canada. Une quarantaine de personnes y ont participé, parmi lesquelles des hauts fonctionnaires des pays de l'OCDE, des représentants d'ONG patronales et environnementales et des spécialistes du domaine.

Le but était de discuter des problèmes de cohérence et d'intégration des actions publiques pour un développement durable sur la base d'études de cas réalisées par le PUMA, à paraître prochainement.

Pendant le séminaire, un large consensus s'est dégagé sur le fait que l'exécution d'une politique de développement durable dépend de façon primordiale de la mise en place du cadre de gouvernance approprié, notamment pour accorder davantage de poids aux préoccupations environnementales dans le processus décisionnel. Le séminaire a eu notamment pour résultat de faire mieux comprendre les problèmes de gouvernance soulevés par le développement durable, et le repérage d'un premier groupe de critères concernant le suivi de l'intégration, de la cohérence et de la prise de responsabilité dans le développement durable, l'amélioration des pratiques permettant d'impliquer les parties prenantes dans les mécanismes de décision, et l'amélioration du traitement scientifique des problèmes et de sa prise en charge par les décideurs.

Le séminaire apportera une contribution à la liste de critères du PUMA sur l'intégration et la cohérence des politiques de développement durable, dans le cadre du Sommet Mondial à Rio de 2002. Veuillez contacter frederic.bouder@oecd.org pour plus d'information.

Respect de la réglementation et efficacité de l'action publique

Lorsqu'arrivent des événements qui font la une des journaux, comme des explosions dans des usines ou des scandales d'eau polluée, les gens demandent : la réglementation a donc échoué ? pourquoi ne l'a-t-on pas appliquée ? comment éviter cela à l'avenir ? L'application des textes concerne la façon dont un règlement peut provoquer de réels changements de comportement, réduire les risques et atteindre des objectifs précis.

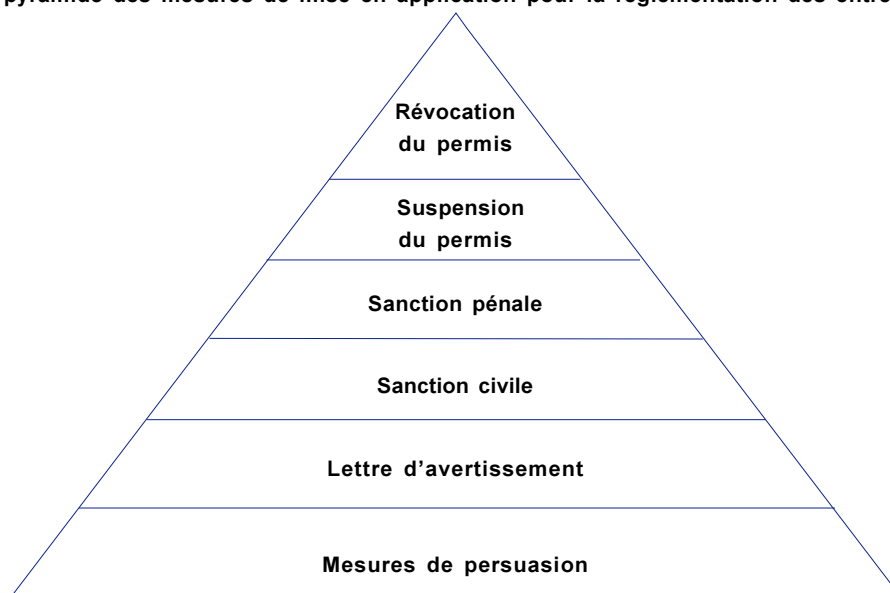
On accorde de plus en plus d'attention à l'efficacité des régimes de réglementation. Grâce au programme de gestion et de réforme de la réglementation de l'OCDE, on a beaucoup appris sur les meilleures façons de concevoir une réglementation. Une fois qu'un instrument juridique est devenu une loi, on supposait dans le passé qu'à quelques exceptions près, le groupe concerné par ce texte s'exécuterait. Ce n'est plus le cas. Maintenant on met également le projecteur sur ce qui se passe ensuite : comment ledit instrument est communiqué, mis en œuvre, suivi et sanctionné par l'agence régulatrice responsable.

La tâche des agences de régulation est compliquée par l'existence de toute une série de demandes qui les tiraillent dans des sens opposés : soyez davantage à l'écoute de la collectivité réglementée, mais ne vous laissez pas envahir par la profession ; soyez davantage tourné vers les clients, mais ne leur permettez pas n'importe quoi ; concentrez vos efforts sur le risque principal, mais traitez tout le monde sur un pied d'égalité ; réglez les dossiers rapidement, mais soyez attentifs.

Il existe d'ailleurs des stratégies pour naviguer dans cet océan d'intérêts contradictoires et toujours changeants : la « régulation échelonnée », qui prévoit un kit d'outils pouvant servir à la stratégie d'un régulateur pour obtenir le respect de la règle (voir la figure ci-dessous), et la régulation « centrée sur le problème », qui combine l'identification du risque, l'établissement d'une échelle de priorités et un contrôle stratégique.

Il faut aller au-delà des principes généraux et examiner la réalité de la mise en œuvre. Quelles sont les approches qu'utilisent les administrations pour provoquer des changements dans les comportements et les résultats ? Comment fait-on connaître les exigences d'une nouvelle réglementation ? Les informations et les précisions sont-elles fournies d'une façon qui encourage à se plier à la règle ? Quelles stratégies emploie-t-on pour imposer l'obéissance lorsque celle-ci n'a pas lieu spontanément ? Quelles sont les situations et les stratégies qui sont les plus propres à amener le respect de la norme ? Y a-t-il des différences selon le secteur réglementé et la nature du problème ? Quelle est la meilleure manière d'appliquer les textes pour que la puissance publique obtienne les résultats qu'elle recherche ? L'OCDE vient de faire paraître une publication, *Réduire le risque d'échec des politiques publiques : les défis liés au respect de la réglementation*, qui est disponible sur le site Internet de PUMA, et il lance un programme de travail sur le respect des règles. Pour plus d'informations, contacter Sue Holmes à sue.holmes@oecd.org.

Une pyramide des mesures de mise en application pour la réglementation des entreprises



Source : I. Ayres & J. Braithwaite (1992), *Responsive regulation : Transcending the Regulation Debate*, Oxford University Press, New York, p. 35.

La pyramide ci-dessus est un exemple de régulation échelonnée. Il s'agit de représenter schématiquement l'idée qu'au lieu d'utiliser en premier les stratégies les plus radicales, l'autorité régulatrice doit miser sur la bonne volonté de ceux qu'elle régule. Elle doit les encourager à s'exécuter de leur plein gré, en ne recourant à des mesures plus drastiques qu'en cas d'échec, et en revenant à un comportement basé sur

la confiance lorsque le but a été atteint. Si la suspension et la révocation de la licence se trouvent au sommet de la pyramide, c'est parce qu'elles correspondent à la cessation complète d'une activité, à la différence d'une sanction financière ou de l'incarcération d'un responsable d'entreprise. Chaque régime de réglementation doit cependant établir sa propre pyramide de sanctions. ■

Réforme réglementaire dans les pays non membres

L'OCDE a organisé récemment plusieurs réunions sur la réforme de la réglementation auxquelles ont participé des pays non membres de différentes régions du monde.

Premier atelier de l'Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation

Beijing, Chine, 19-20 septembre 2001

A cet atelier, des représentants d'organisations professionnelles et syndicales et d'organisations internationales de 25 pays (ainsi qu la Banque Mondiale et la Commission Européenne) ont débattu de deux thèmes : la formulation et la mise en œuvre d'un programme ambitieux et réaliste de réforme de la réglementation aboutissant à des résultats concrets pour les consommateurs et les entreprises, et l'importance d'une introduction des principes de concurrence dans les systèmes de réglementation.

Les fondements de l'investissement : L'état d'avancement et les défis de la réforme de la réglementation en Europe du Sud-Est

Thessalonique, Grèce, 2-3 octobre 2001

Ce séminaire a constitué la première réunion de l'Initiative sur la réforme de la réglementation dans le cadre du Pacte pour l'investissement pour l'Europe du Sud-Est. Il s'est tenu au Centre des Nations Unies à Thessalonique, le gouvernement grec et l'OCDE étant les puissances hôtes. Le séminaire a rassemblé plus de 20 pays, ainsi que des représentants d'organisations professionnelles et syndicales et d'organisations internationales (notamment la Commission Européenne). Les discussions ont porté sur les points suivants : les avantages de la réforme de la réglementation ; les composantes d'un programme de réforme de la réglementation – analyse d'impact, consultation et réformes administratives venant à l'appui ; la difficulté de mener un programme de réforme de longue haleine ; l'amélioration du cadre de réglementation des grands secteurs de l'économie.

Séminaire sur la Gestion et la Réforme de la Réglementation en Russie

Moscou, Russie, 19-20 novembre 2001

La Russie va devenir le premier pays non membre de l'OCDE à participer au Programme d'examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation. Telle a été la principale conclusion du récent Séminaire sur la Gestion et la Réforme de la Réglementation, dans lequel a été lancé le nouveau projet de 2 ans relatif à la coopération OCDE-Russie. Au cours du Séminaire, le Programme de Réforme de la Réglementation de l'OCDE a été présenté à des hauts fonctionnaires, responsables d'entreprises et universitaires russes. L'examen contribuera à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de réforme de la réglementation au sein de la Fédération de Russie.

D'autres informations sur ces réunions, notamment les documents et les conclusions, sont disponibles sur le site internet de PUMA : <http://www.oecd.org/puma/regref/>.

Abonnez-vous à *Optique et autres revues de l'OCDE* électroniquement: <http://www.oecd.org/oecdirect/>

Remarque : Si vous êtes déjà abonné à *Optique*, vous devez vous réabonner à *OECDirect*.

Veuillez nous en excuser.

● Une meilleure réglementation

Le Japon a pris des mesures pour rationaliser sa réglementation et la rendre plus transparente.

- Ainsi depuis 1999 une Procédure de Commentaires publics impose à toutes les administrations de faire connaître au public toute proposition de création, de modification ou d'abrogation d'une réglementation, et d'examiner les commentaires et informations provenant du public avant de passer aux actes.
- En mars 2001, le gouvernement a adopté un système en vertu duquel les entreprises peuvent demander aux ministères et agences de faire connaître leur interprétation des lois et règlements et la manière dont ils les appliquent. Les réponses écrites à de telles demandes doivent être en principe envoyées dans un délai de 30 jours, et faire l'objet d'une publication. Chaque ministère et agence doit adopter avant la fin de 2001 les règles détaillées relatives à la façon dont il appliquera le nouveau système.

● GESTION CONTRACTUELLE ●

● Contracter avec les ONG

En Nouvelle-Zélande, le *Treasury* a élaboré des lignes directrices pour les agences publiques qui ont à gérer des arrangements financiers de nature contractuelle ou autre avec des ONG. Ce document vise à contractualiser la fourniture de services par des ONG en spécifiant l'*output* recherché, au lieu d'acquiescer bureaucratiquement des moyens ou *input*. Les lignes directrices sont sous-tendues par un certain nombre de principes :

- Les services achetés par contrat ou autre type de mode de financement doivent contribuer à la réalisation des résultats et des objectifs du gouvernement.
- Le contrat doit refléter ce dont les utilisateurs ou bénéficiaires du service ont finalement besoin.
- Les contrats doivent fournir une justification adéquate des deniers publics dépensés.
- Les contrats doivent offrir le meilleur rapport qualité-prix.
- La qualité de la prestation de service doit revêtir habituellement une importance primordiale.
- La Couronne et ses organisations doivent agir de bonne foi.
- Les agences publiques doivent être informées de la nature des organisations avec lesquelles la Couronne et elles passent contrat.

Il est également souligné que les relations contractuelles et les modes de financement entre les organismes du secteur associatif et les administrations doivent impliquer :

- La reconnaissance des objectifs des deux parties.
- Le respect de l'autonomie du secteur du bénévolat.
- Des communications franches et sans retard excessif.
- Une collaboration constructive de part et d'autre.
- La reconnaissance du fait que chaque partie a des comptes à rendre à ses mandants.

Ces lignes directrices couvrent tous les aspects du cycle de vie du contrat.

Contact:

David Galt

Public Management Section

The Treasury

david.galt@treasury.govt.nz

● La formation et les valeurs du service public

En **Nouvelle-Zélande**, la Commission de la Fonction Publique a mis à la disposition des ministères des moyens qui les aideront à donner à leur personnel une formation aux principes et, plus généralement, aux valeurs figurant dans le nouveau Code de déontologie. Le kit de formation, « *Walking the Talk : Making Values Real* », comporte le Code précité, un film documentaire qui en explore les principes et s'accompagne de la dramatisation d'un bref dilemme éthique, et un guide pour aider l'encadrement et les formateurs à organiser la discussion sur les valeurs et enjeux soulevés dans le film et dans les récits présentés. Ces récits font voir des dilemmes éthiques caractéristiques rencontrés par des fonctionnaires, qui servent d'illustrations aux valeurs et aux normes figurant dans le Code. Deux autres films seront prochainement mis au point pour explorer d'autres dilemmes éthiques.

On peut obtenir des bons de commande du kit auprès du site Internet de la Commission (<http://www.ssc.govt.nz/documents/valintro.htm>) ; quant au Code de déontologie de la Fonction publique il est accessible à <http://www.ssc.govt.nz/documents/codeofconduct2001.htm>.

Contact:

Karen Thomas, Manager
State Services Commission
Mél : karen.thomas@ssc.govt.nz

● La lutte contre la corruption

En juillet 2001, la **Corée** a adopté une loi anticorruption qui entrera en vigueur le 25 janvier 2002. Son but est d'instaurer dans l'administration un climat éthique qui préviendra efficacement les irrégularités. La loi impose également un Code de déontologie aux fonctionnaires et prévoit des sanctions disciplinaires pour ceux qui commettront des infractions. Une Commission anticorruption sera créée pour faire appliquer la loi et les mesures prises contre la corruption. Ses missions seront les suivantes :

- définir et recommander les modifications institutionnelles propres à prévenir la corruption ;
- suivre et évaluer les mesures prises par les agences publiques et la façon dont elles les appliquent ;
- mettre en œuvre une éducation et une publicité anticorruption ;
- aider les activités des ONG qui surveillent les irrégularités des fonctionnaires ;
- être destinataire des accusations de corruption ; protéger et récompenser ceux qui révèlent des actes répréhensibles.

Un décret présidentiel permettra à tout citoyen de demander au Bureau des Audits et de l'Inspection d'effectuer une enquête lorsqu'une activité illégale ou contraire à l'éthique porte atteinte à l'intérêt public.

Contact:

Nark-Jo Park
Director, Administrative System Division
Administrative Management Bureau
Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGAHA)
Tel: +82-2-37.03.46.61, Fax: +82-2-37.03.55.31
Mél : nj-park@hanmail.net

The President's Management Agenda

US Office of Management and Budget, 64 pages, août 2001

La vision de la réforme administrative du Président Bush est guidée par trois principes, à savoir que l'administration doit être centrée sur le citoyen et non sur la bureaucratie, guidée par les résultats et non par les procédures, et enfin fondée sur le marché, en usant de la concurrence pour stimuler l'innovation au lieu de l'étouffer. Le *President's Management Agenda* renferme cinq objectifs valables pour l'ensemble de l'administration fédérale : gestion stratégique du capital humain ; mise en concurrence des moyens ; meilleure performance financière ; développement de l'administration électronique ; articulation budgets-résultats. Sont également énumérés des objectifs pour chaque agence. Disponible auprès de :

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>

Le Rendement du Canada 2001 (Rapport annuel au Parlement)

Président du Conseil du Trésor, Canada
décembre 2001, 76 pages, ISBN 0-662-66193-1

Ce rapport annuel présente un tableau d'ensemble des tendances de la société mesurées à l'aide de 19 indicateurs sociaux dont le rassemblement donne une photographie de la qualité de la vie au Canada. La version électronique du rapport contient d'utiles liens hypertextes avec l'information relative à certains programmes et initiatives du gouvernement liés aux indicateurs sociaux. Ce rapport informe les parlementaires et les Canadiens sur ce que le gouvernement essaie de réaliser, et il constitue un moyen de faire participer les citoyens aux débats sur l'action des pouvoirs publics. Disponible auprès de :

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Gestion des résultats et des rapports
300, avenue Laurier Ouest, 9e étage, tour Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0R5
Tél. +1-613-957.71.83 Fax : +1-613-957.70.44
Mél : RMA-MRR@tbs-sct.gc.ca
www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/communie.asp

L'Observatoire de l'emploi public : Rapport annuel juin 2001

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, France
Octobre 2001, 207 pages, ISBN 2-11-004936-7

L'Observatoire de l'emploi public a été créé en France en septembre 2000 pour assurer la transparence sur les effectifs des fonctions publiques, et favoriser la mise en place de démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. (Voir Optique 21, page 5.) Ce rapport rend compte des premiers travaux réalisés par l'Observatoire. Disponible auprès de :

La Documentation française
29-31, quai Voltaire F-75344 Paris Cedex 07
Tél. +33-1-40157000 Fax: +33-1-40157230
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/lafonctionpublique/observatoire>

The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome

Par le professeur Yehezkel Dror, octobre 2001
(280 pages, ISBN 07146-5228-8)

Les insuffisances des formes contemporaines de gouvernance sont de plus en plus reconnues, mais les propositions marquantes sont rares. Le livre pose un diagnostic sur le malaise des gouvernements contemporains, et il propose des changements dans les valeurs, les structures, les personnels, la compréhension de l'administration par le public et la culture politique, de façon à ce que la gouvernance soit mieux à même d'affronter les défis du 21^{ème} siècle. C'est le premier rapport sur la gouvernance qui ait été commandé et approuvé par le Club de Rome, organe de réflexion de synthèse non gouvernemental. Il est publié en anglais, en allemand, en portugais et en espagnol. Texte en anglais disponible auprès de :

Frank Cass Publishers
Londres, Angleterre (Tél. +44-20-89.20.21.00)
et Portland, Oregon, USA (Tél. +1-800-944.6190)
<http://www.frankcass.com>
<http://www.clubofrome.org>

L'auteur invite le dialogue sur ce sujet, et peut être contacté à msdror@mscc.huji.ac.il

Pour les informations sur les récentes publications de l'OCDE sur la gestion publique, voir la Librairie électronique de l'OCDE : www.oecd.org/bookshop/.

Decentralization : Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States

United Nations Department of Economic and Social Affairs
Division for Public Economics and Public Administration, 2000
(146 pages, ISBN 92-1-123135-3, ST/ESA/PAD/SER.E/7)

En avril 1999, une conférence a été organisée par l'UNDESA et le Programme des Nations Unies pour le Développement, sur l'invitation du gouvernement et du parlement d'Arménie. Ce rapport étudie les progrès réalisés par la décentralisation en Europe centrale et orientale et dans la CIS (avec une présentation du cadre législatif mis en place à cet effet) ; il fait des comparaisons avec les évolutions survenues en Europe occidentale, analyse les problèmes de décentralisation financière et de responsabilisation dans les administrations locales ; il traite du développement des ressources humaines (et notamment de la participation des citoyens) dans les collectivités locales, et résume les conclusions et recommandations des groupes de travail de la conférence. Disponible auprès de :

Division for Public Economics and
Public Administration
Department of Economic and Social Affairs
United Nations, New York, NY 10017
Fax: +1-212-963.9681
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000456.pdf>

Local Governance and National Development

EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration)
Local Government Center, Japon, 1998, 155 pages

Ce livre soutient que l'idée de gouvernance (par opposition à celle de gouvernement) n'a pas vraiment pénétré la région Asie-Pacifique, car c'est l'austérité budgétaire qui a été la force motrice de la réforme administrative. L'accent est essentiellement mis ici sur l'analyse de la notion de gouvernance dans le contexte politico-administratif local des pays étudiés : Australie, Chine, Hong Kong, Indonésie, Japon, Corée, Malaisie, Philippines, Singapour et Vietnam. Disponible auprès de :

EROPA Local Government Center
4-6-2, Minami-azabu, Minato-ku, Tokyo
Tél. +81-3-34443327
Fax: +81-3-34443283

Local Government in Japan

Council of Local Authorities for International Relations, Japon
2000, 70 pages

Au Japon, la loi dite *Omnibus Decentralization Act* est entrée en vigueur en avril 2000. Elle a pour but de clarifier les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales en accroissant l'autonomie des dernières et en favorisant le développement local. Ce livre, qui en est maintenant à sa cinquième édition révisée, explique les traits particuliers du système administratif local du Japon, les fonctions administratives exercées, les défis auxquels les collectivités locales sont confrontées, et l'évolution récente vers la décentralisation. Nombreux graphiques et tableaux statistiques. Disponible auprès de :

Council of Local Authorities for International Relations
(CLAIR)
3-3-2 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo
Tél. +81-3-35.91.54.83
Fax : +81-3-35.91.53.46
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>

Government Decision in Principle on State Personnel Policy Line

Finlande, août 2001, 8 pages

Le gouvernement de Finlande attache une grande importance à ce que l'État soit un employeur modèle mettant vigoureusement en œuvre une bonne politique du personnel. Cette 'Décision de Principe' énonce les idées directrices et les facteurs de changement sur la période 2001-2005, les objectifs (valeurs et normes éthiques clairement affichées, personnel compétent et consciencieux, encadrement de qualité) et les méthodes de mise en œuvre, de responsabilisation et de suivi. Le gouvernement évaluera les résultats obtenus en 2004. Disponible auprès de :

http://www.vn.fi/vm/english/other/vnphepo_englanti.pdf

Transparence et responsabilité dans le secteur public Le Forum OCDE/OEA approuve les principes d'action

Ministres, sénateurs, hauts fonctionnaires et dirigeants d'entreprises se sont réunis avec des représentants d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et de médias pour échanger leurs expériences et adopter des recommandations sur les politiques à suivre dans des domaines essentiels de la bonne gouvernance. Le Forum latino-américain « Assurer la responsabilité et la transparence dans le secteur public », tenu les 5 et 6 décembre 2001 à Brasilia, Brésil, a rassemblé plus de 450 hauts responsables des pays de l'OCDE, d'Amérique Latine et des Caraïbes.

Le gouvernement brésilien était la puissance hôte du Forum, qui était organisé par l'OCDE et l'Organisation des États Américains (OEA). Il a été ouvert par Marcus Marcel, Vice-Président du Brésil ; des observations liminaires ont été présentées par M. Martus Tavares, ministre de la Planification, du Budget et de la Gestion du Brésil et César Gaviria, Secrétaire général de l'OEA.

Le Forum comportait quatre séances. La séance 1, sur "Assurer la responsabilité et la transparence dans le secteur public", a permis aux participants de prendre la mesure des défis que doivent relever les pays d'Amérique latine et de leurs efforts récents pour concevoir et mettre en œuvre des mesures en faveur de la transparence. Elle a aussi amorcé la mise en commun de l'expérience acquise en matière de gestion de la réforme, tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays de l'OEA.

La séance 2 se composait de trois ateliers parallèles sur "Les mesures préventives contre la corruption par l'action en faveur de la responsabilité et de la transparence". Les ateliers ont permis d'examiner les enseignements qui se dégagent de la conception et de la gestion des mesures de réforme dans trois domaines administratifs essentiels : la prévention des conflits d'intérêts ; la mise en place d'une gestion budgétaire efficace et transparente ; l'accès à l'information et la vigilance publique.

La séance 3 était elle aussi composée de trois ateliers parallèles, cette fois avec le but d'élaborer des principes d'action dans ces mêmes trois domaines administratifs. Le débat a aussi porté sur l'application de ces principes d'action et sur la prise en considération de la diversité des situations nationales.

La séance plénière de clôture était consacrée à l'examen des propositions des ateliers thématiques et à l'élaboration d'un ensemble de principes d'action pour la mise en œuvre des mesures préventives prévues dans la convention. De plus, cette séance a

amorcé un débat sur les mesures de suivi qui pourraient être prises pour faire le point des efforts et des progrès réalisés.

Les Principes d'action adoptés par le Forum reflètent le capital d'expérience des pays de l'OCDE et de l'OEA et tracent des orientations pour agir concrètement. Ils épaulent en particulier les efforts accomplis par les États de l'OEA pour mettre en œuvre les mesures préventives définies par la Convention interaméricaine contre la corruption. Ils formulent également les principes directeurs et facteurs primordiaux propres à :

- assurer l'impartialité du processus de décision grâce à une politique crédible de gestion des conflits d'intérêts ;
- accroître la transparence dans l'élaboration et l'exécution du budget ; et
- assurer la liberté de l'information et la participation des citoyens à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans ses propos introductifs Seiichi Kondo, Secrétaire général adjoint de l'OCDE, a souligné qu'« aux yeux de tous les pays Membres de l'OCDE, un niveau élevé des normes de gouvernance publique est considéré comme le fondement essentiel permettant de réaliser une croissance économique durable et d'obtenir cohésion sociale et environnement sain. Faute de telles normes il ne saurait y avoir de confiance dans l'intégrité des institutions publiques ou même dans la capacité des procédures démocratiques à promouvoir et à protéger les intérêts et le bien-être des citoyens ».

Il termina en disant que « la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ne devraient pas seulement être les nouveaux slogans de la coopération internationale. Elles conditionnent de façon primordiale le succès de la réforme et la réalisation d'un développement équitable et durable ».

Les participants au Forum ont insisté sur l'importance d'une approche globale dans la préparation des mesures d'application des

Principes dans chaque pays. Stuart Gilman, Directeur de l'Inspection générale au Département américain du Trésor, a souligné que « les programmes anticorruption modernes doivent veiller à l'équilibre entre l'intégrité et le respect des règles, la multiplicité des programmes, les chevauchements entre lois et entre autorités, et les responsabilités des institutions, mais (...) nous savons aussi que tous les dispositifs anticorruption doivent posséder des institutions exerçant des fonctions de prévention, d'investigation, de poursuite et de protection ».

On voit apparaître la nécessité d'associer le public à la préparation du budget, car les citoyens ont un rôle essentiel à jouer dans le contrôle des dépenses des deniers publics. « La deuxième génération des réformes budgétaires a eu pour objectif à la fois d'accroître la transparence et de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif quant à l'utilisation des ressources publiques » a souligné Marcelo Tokman, Economiste principal à la Direction du Budget du Chili.

Des informations complémentaires sur le Forum, notamment les documents, les présentations et l'ordre du jour, sont sur Internet à www.oecd.org/puma/ethics. ■

Optique

Directeur par interim, PUMA :

Rolf Alter

Rédacteur en chef :

Andrea Uhrhammer

Rédacteur, "Au rayon des lectures" :

Deirdre Wolfender

Coordinateur administratif :

Marie Murphy

Réviseurs :

Claude Jacqmin,

Deirdre Wolfender

Ont également contribué :

János Bertók, Jón Blöndal,

Frédéric Boudier, Tim Field,

Sue Holmes, Elsa Pilichowski

Prendre contact avec *Optique* à :

PUMA/OCDE

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cedex 16 France

Fax +33-1-45.24.87.96

Mél : pum.contact@oecd.org

<http://www.oecd.org/puma/focus>

Imprimé par Actuel Graphic

91969 Courtaboeuf Cedex France

© OCDE, 2001