

OCDE (1998), « Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne », *Documents SIGMA*, No. 26, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/5kml611cfpjc-fr>



Documents SIGMA No. 26

## Des institutions durables pour l'intégration à l'Union européenne

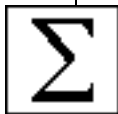
OCDE

**Non classifié**

**CCNM/SIGMA/PUMA(98)57**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS : 29-Jan-1999**  
**Dist. : 01-Feb-1999**



**SIGMA -- INITIATIVE CONJOINTE DE L'OCDE ET DE L'UNION EUROPEENNE,  
FINANCEE PRINCIPALEMENT PAR LE PROGRAMME PHARE DE  
L'UNION EUROPEENNE**

**Or. Ang.**

**CCNM/SIGMA/PUMA(98)57**  
**Non classifié**

**DES INSTITUTIONS DURABLES POUR  
L'INTEGRATION A L'UNION EUROPEENNE**

**DOCUMENTS SIGMA : N° 26**

**Or. Ang.**

**73950**

**Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine**  
**Complete document available on OLIS in its original format**

## LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare de l'Union européenne, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire de son Centre pour la coopération avec les non membres, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

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

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

SIGMA vise à :

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

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : stratégies de développement de l'administration publique ; élaboration, coordination et réglementation des politiques ; gestion des dépenses ; gestion du service public ; et contrôle de l'administration, contrôle financier et audit de l'État. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

**Copyright OCDE, 1998**

**Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :  
M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.**

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

## AVANT-PROPOS

Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (UE) sont confrontés à la tâche urgente et complexe de se doter d'institutions administratives qui leur permettront de se conformer aux "critères de Copenhague". Ces institutions doivent être en mesure de mettre en œuvre l'*acquis communautaire* dans le contexte de contraintes budgétaires rigoureuses et d'assurer des conditions qui soient favorables à l'épanouissement d'un secteur privé concurrentiel. Ces institutions doivent également doter les pays candidats de la capacité institutionnelle de participer de manière efficace, le moment venu, à l'élaboration des politiques de l'UE. Ce document inventorie les grands principes, les outils et les questions qui se posent dans le contexte de la mise en place des institutions. Son groupe-cible inclut tous ceux que concerne la mise en place des institutions dans les pays candidats, les pays Membres de l'UE, la Commission européenne et les institutions de l'aide internationale.

Ce document met l'accent sur les questions que soulève la mise en place d'institutions efficaces et il propose des exemples concrets sur la manière qu'ont choisi les États Membres et les pays candidats pour répondre à ces exigences. La définition d'un certain nombre de termes importants (imprimés en caractères gras) est donnée en annexe, avec des indications sur des sources d'information complémentaires (Publications SIGMA et PUMA ou sites Internet pertinents).

Les défis auxquels doivent faire face les pays candidats pour la mise en œuvre efficace de l'*acquis communautaire* dans le domaine de la qualité du lait peuvent être visionnés sur le site Internet de SIGMA à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. (Une copie papier de cette démonstration est disponible auprès du Service d'Information de SIGMA à l'adresse ci-dessous.)

Les membres du secrétariat de SIGMA ont rédigé ce document à partir des contributions des participants à la neuvième réunion du Groupe de Liaison de SIGMA, tenu à Paris les 11 et 12 juin 1998.

Pour de plus amples informations, contacter Jak Jabes, Conseiller Senior pour les Stratégies de développement de l'administration publique, auprès de SIGMA, à l'adresse ci-après.

Le document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Le document a été publié en langue anglaise sous le titre *Sustainable Institutions for European Union Membership*.

**SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France**  
**Tél. (33.1) 45.24.79.00 ; Fax (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org) ; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
<b>Le Programme SIGMA</b>	<b>2</b>
<b>Avant-Propos</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE</b>	
<b>Lorsqu'un pays candidat adopte <i>l'acquis communautaire</i>...</b>	<b>5</b>
<b>...une lacune peut rendre impossible sa mise en oeuvre.</b>	<b>6</b>
<b>Une lacune dans la mise en oeuvre peut présenter un risque important pour la gestion publique et pour l'économie.</b>	<b>7</b>
<b>Les gouvernements devraient d'abord penser en termes de fonctions et de performances...</b>	<b>9</b>
<b>.... tout en donnant corps à des valeurs administratives fondamentales...</b>	<b>10</b>
<b>... tout en respectant les contraintes budgétaires.</b>	<b>11</b>
<b>Des choix difficiles devront être faits.</b>	<b>12</b>
<b>Les gouvernements devraient être en mesure de gérer leur développement institutionnel...</b>	<b>13</b>
<b>...comme le leur permettent leurs systèmes de gestion centrale.</b>	<b>14</b>
<b>La mise en place et le fonctionnement des institutions administratives exigent des ressources.</b>	<b>17</b>
<b>Si la mise en place des institutions est un processus pour l'essentiel national, une assistance externe peut être utile...</b>	<b>19</b>
<b>...à condition d'être correctement gérée.</b>	<b>19</b>
<b>Annexe : Définition d'éléments clefs de terminologie</b>	<b>21</b>

### **Lorsqu'un pays candidat adopte l'*acquis communautaire*...**

1. L'accueil favorable à la demande faite par un pays candidat d'être admis à faire partie de l'Union européenne n'est pas sujet à la seule condition d'adopter l'*acquis communautaire*. Il est également soumis à la condition de sa mise en oeuvre. Cela exigera de lui qu'il investisse massivement dans une administration de qualité professionnelle. Les pays candidats et la Commission européenne en sont actuellement au stade de l'"évaluation" du processus d'adhésion. Ce stade approfondit l'analyse effectuée à l'occasion de l'avis rendu par la Commission et il recouvre à la fois la conformité du droit et les capacités des institutions. Il fera apparaître dans toute son ampleur l'importance de l'effort à fournir pour l'adhésion.
2. Les performances de l'administration de chacun des États Membres ont des répercussions sur celles des autres. Il est par conséquent de l'intérêt de tous que les normes auxquelles est soumise l'administration publique soient rendues plus exigeantes. Ce fait est illustré par le marché intérieur, dont le fonctionnement repose largement sur la qualité des institutions administratives. L'adhésion de nouveaux candidats, dont l'administration souffre du poids de leur passé récent, pose à l'Union un problème nouveau et difficile à résoudre. Il est très probable que la qualité de l'administration devienne un élément clef des négociations. L'évaluation peut rendre compte de l'existence d'une institution chargée de la mise en oeuvre, mais il est plus difficile de se faire une idée de la performance actuelle ou potentielle.
3. L'*acquis communautaire*, qui répond aux exigences d'économies complexes et ouvertes, constitue le cadre de référence des évaluations. Il a été mis en place au cours de décennies avec la participation sans réserve des administrations complexes des États Membres qui ont elles-mêmes évolué parallèlement à l'enrichissement de l'*acquis*. Les États Membres disposent de systèmes relativement complexes de freins et de contrepoids, mais aussi d'une répartition des pouvoirs établie sur des critères fonctionnels et territoriaux. L'*acquis communautaire* ne prescrit *pas* sa mise en oeuvre parce que l'on considère comme allant de soi que cet *acquis* pourra être défendu par toutes les juridictions en fonction des normes de l'Union. Quoi qu'il en soit, comme le souligne le principe de la subsidiarité, l'administration nationale est du domaine des États Membres.
4. L'*acquis* concerne, pour l'essentiel, des secteurs d'activité et se fonde dans l'ensemble sur des valeurs administratives de nature générale telles que peuvent l'être la fiabilité ou l'efficacité. Les Programmes Nationaux pour l'Adoption de l'*Acquis* (PNAA) et les évaluations ont une portée plus réduite que ne l'ont les critères de Copenhague (qui comprennent les droits de l'homme, et les systèmes de justice) ou les programmes nationaux de réformes, qui correspondent à des besoins de 'post-transition' éprouvés par les pays candidats pour la modernisation de l'État. Un effort tout particulier est nécessaire de la part des États candidats pour faire en sorte que la mise en place des institutions fait droit à l'amélioration des systèmes de gestion publique générale.
5. Depuis l'ouverture des négociations, le processus d'adhésion s'accélère. L'*acquis communautaire* représente quelque 100 000 pages de documentation. Bien que des moyens mis à la disposition du législateur soient limités, on peut s'attendre à ce que les aspects juridiques des PNAA soient tenus pour une priorité. Mais s'il est vrai que la législation est nécessaire, elle est loin de répondre aux conditions mises à l'adhésion. Non seulement les pays candidats doivent-ils faire front à la tâche difficile de la mise en place des institutions et des procédures rendues nécessaires par la nouvelle réglementation, mais ils doivent encore s'assurer qu'elles seront capables de s'adapter à la réglementation d'un avenir prévisible.

**...une lacune peut rendre impossible sa mise en oeuvre.**

6. Une lacune de mise en oeuvre est par définition le déficit constaté entre un ensemble de normes juridiques et la capacité de les mettre en oeuvre et de les faire respecter compte tenu des normes de l'UE. Tout pays connaît, à un degré ou à un autre, des déficits de mise en oeuvre. En outre des erreurs dans la mise en oeuvre peuvent être commises même dans les systèmes les plus évolués. La question se pose donc de savoir si la lacune se manifeste de manière tellement systématique et grave qu'elle compromet la capacité du gouvernement à atteindre des objectifs politiques importants. Une lacune de mise en oeuvre relevée dans un des pays candidats serait l'objet d'un souci majeur pour les États Membres, pour deux raisons principales. En premier lieu, les gouvernements des États Membres courent un risque politique dans la mesure où leurs concitoyens tiendraient leur ministre pour responsable d'un problème même s'il était causé par une carence administrative dans un autre État membre. C'est, par exemple, le cas pour la découverte du fait que des denrées alimentaires, certifiées conformes aux normes en vigueur pour l'exportation, constituaient un risque pour la santé publique lorsqu'ils sont mis sur le marché d'un pays importateur. En deuxième lieu, les agents économiques des États Membres souhaitent obtenir des conditions de concurrence loyale, ou un "terrain de jeu horizontal" tant pour les exportations que pour les importations et ils s'efforceront d'obtenir satisfaction autant par des procédures politiques que juridictionnelles (par exemple en faisant appel devant la Cour de Justice européenne contre les États Membres dont les producteurs sont en mesure de proposer des prix plus avantageux grâce au fait qu'ils n'appliquent pas les réglementations de l'UE en matière d'environnement).

7. Malgré cette préoccupation, une lacune peut surgir. Quelle peut en être l'origine ?

- Il est plus rapide et facile de rédiger et d'adopter des dispositions réglementaires que de bâtir des institutions capables de les mettre en oeuvre de manière efficace, mais cela répond aux incitations auxquelles sont soumises les élites politiques, à leurs intérêts et à leur compétence.
- Le système qui permet la préparation des normes juridiques peut avoir des objections à l'égard d'une prise en compte systématique de questions que soulève leur mise en oeuvre, telles que la définition et la mise au point des systèmes de prestation des services prévus (y compris le recrutement), la consultation des "populations cibles de la réglementation" (c'est à dire celles qui devront se plier à cette réglementation une fois qu'elle aura été adoptée), ou leur interaction avec des normes juridiques existantes et les institutions qui permettent leur mise en oeuvre.
- Les aspects budgétaires pourront ne pas avoir été pris en considération dans leur totalité lors de la préparation des normes réglementaires ; les contraintes budgétaires pourront signifier l'absence des ressources nécessaires pour mettre en place les institutions chargées de la mise en oeuvre (phase de lancement ou d'"investissement"), mais également compromettre un fonctionnement durable à long terme parce que les ressources qu'exige le fonctionnement de l'institution au niveau requis peuvent ne pas être disponibles.
- Les réglementations doivent être traduites pour les agents de l'État qui sont en rapport direct avec les citoyens ou les entrepreneurs "au niveau de la rue" sous forme de règles, d'instructions, de manuels, de circulaires, et ainsi de suite. Ce processus d'"application" requiert des ressources rares qui associent une sensibilité aux questions de gestion de droit et de politiques.
- Pour que les institutions sectorielles fonctionnent, il faut que soient mises en place des fonctions essentielles de nature horizontales ou de gestion publique générale (telles que le système de justice, le contrôle administratif, la gestion des dépenses, la fonction publique, une coordination des niveaux d'administration nationale et infra-nationale). A demeurent,

l'accent mis par les secteurs sur la mise en place des institutions (dont la nature même de l'*acquis* est en grande partie responsable), peut expliquer que ces fonctions horizontales de la gestion publique reçoivent une priorité moins grande et qu'elles soient à la traîne d'autres objectifs de mise en place des institutions.

- La mise en oeuvre de l'*acquis* par les pays Membres repose sur une coopération entre les secteurs public et privé à laquelle ne l'un ni l'autre peuvent ne pas être préparés dans les pays candidats.

8. La mise en oeuvre de l'*acquis* est tributaire du renforcement des capacités d'agir et de changer les mentalités. La lacune de mise en oeuvre croîtra au fur et à mesure où le temps passera à moins que :

- la gestion de la mise en place des institutions ne soit mise en rapport avec le PNAA ;
- une importance suffisante ne soit donnée au financement dans la durée ;
- un effort réel ne soit fait pour stabiliser et accroître la valeur professionnelle du personnel ;
- les systèmes horizontaux nécessaires (y compris la justice et l'audit) ne soient renforcés.

**Une lacune dans la mise en oeuvre peut présenter un risque important pour la gestion publique et pour l'économie.**

9. Compte tenu de l'interdépendance inhérente à la "construction européenne", une lacune dans la mise en oeuvre est susceptible de menacer le calendrier d'adhésion et la capacité d'un pays candidat à se servir de l'assistance qui lui est fournie et d'utiliser à bon escient les fonds de l'UE. Mais il existe des dangers d'une nature différente, et qui sont plus graves.

*Les institutions de l'économie de marché* : L'application cohérente des principes de l'état de droit et l'adhésion à des principes de base politiques et administratifs—tels que peuvent l'être la transparence, la prévisibilité, la responsabilité, et la fiabilité—sont des conditions premières pour le développement d'une économie de marché efficace et pour l'intégration économique. Une lacune dans la mise en oeuvre facilitera la corruption, encouragera les investissements spéculatifs à faible valeur ajoutée et fera obstacle au développement des institutions du marché (telles que les bourses des valeurs). Lorsque les structures institutionnelles de l'économie de marché sont faibles, elles pèsent lourdement sur le développement de l'économie parce qu'elles augmentent les coûts des transactions des entrepreneurs et qu'elles découragent les investissements directs de l'étranger.

**Exemple** : Les lacunes de mise en oeuvre contribuent à encourager la corruption. La corruption a une double incidence sur le développement économique. En premier lieu, dans la mesure où le succès économique est largement tributaire d'une utilisation optimale des ressources, le détournement de fonds qu'occasionne la corruption des gestionnaires et des administrateurs constitue une distorsion dans ces affectations et réduit d'autant le montant des ressources mises à la disposition des facteurs de croissance. En deuxième lieu, la corruption fait fuir les investisseurs et décourage les investissements directs de l'étranger et réduit d'autant l'accès à une source vitale de capitaux.

*Efficacité économique* : De mauvaises conditions de mise en oeuvre augmente, pour le citoyen et pour l'entreprise, le coût du respect de la réglementation, sans fournir en contrepartie les avantages attendus. La



fragilité des institutions responsables de la mise en œuvre peut réduire l'efficacité économique et la compétitivité au moins de quatre manières, par rapport à un État membre classique :

- Les avantages économiques tirés d'un marché européen intégré (résultat d'une augmentation de la pression de la concurrence et d'une amélioration des économies d'échelle et de champ) en seront réduits, au préjudice de l'ensemble des Membres de l'Union ;
- La mise en œuvre des objectifs sociaux de l'*acquis* (par exemple, l'environnement) pourrait provoquer des coûts économiques plus élevés qu'il n'est nécessaire au détriment du secteur privé ;
- Les services publics seront fournis à un coût plus élevé, entraînant une perte de motivation due à la pression fiscale et un comportement d'évasion fiscale ;
- Le coût et les retards que subit un acteur économique qui s'adresse aux services publics ou à l'administration (par exemple pour obtenir une licence) sera plus élevé qu'il n'est nécessaire.

**Exemple :** Le coût aux entreprises européennes de l'application des exigences de l'UE et de leur administration nationale a été chiffré à 540 milliards d'ECU par an (de 3 à 4 pour cent du PNB).

*L'efficacité des politiques :* Les politiques que traduit l'*acquis* représentent les "versions européennes" de normes partagées par les "États occidentaux" comme peuvent l'être la protection de l'environnement ou la réglementation des marchés. Indépendamment du calendrier de l'adhésion européenne, des mécanismes fragiles de mise en œuvre privent les citoyens des services et des protections dont bénéficient les autres citoyens de l'Europe et ils portent atteinte au soutien politique apporté au "Projet européen" dans son ensemble.

*Le dévoiement de l'administration et la corruption :* Il convient d'insérer les contrôles de gestion dans la conception même des institutions de mise en œuvre. Le développement de l'appareil de l'État devrait comprendre, inscrits dans ses moyens de gestion générale, des systèmes de surveillance et de contrôle, tels que l'audit ou la justice, et se référer à une "infrastructure éthique" qui serve de contexte aux valeurs de la fonction publique. Une mise en œuvre fragile de lois mal rédigées remonte et les maux de bureaucrates 'au niveau de la rue' qui sont souvent mal payés, insuffisamment formés et mal équipés le pouvoir de comprendre leurs responsabilités, leurs devoirs et leurs droits.

**Exemple :** Une des mesures possibles, parmi tant d'autres, consiste à sensibiliser les agents de l'administration de l'État à la conduite qu'on attend d'eux dans l'exercice de leurs fonctions. Une des manières de le faire consiste à rédiger un guide de référence pratique fondé sur les principes mis en œuvre par la législation. Un exemple peut en être trouvé dans le "Code de la Fonction publique" portugais qui se sert d'un langage plus clair et plus accessible pour exprimer les principes adoptés par la loi sur les procédures administratives du 15 novembre 1991.

*L'unité de l'appareil de l'État :* Bien que les administrations occidentales connaissent de nombreux types différents d'institutions publiques, leur évolution et leur forme juridique sont contrôlées de près. Au moins pour les compétences principales de l'État, un principe d'uniformité est respecté (par exemple pour les conditions d'emploi des fonctionnaires). Dans la majorité des pays, cela est étendu également aux administrations locales et aux organismes autogérés de manière à limiter les inégalités géographiques et à défendre l'uniformité du droit sur l'ensemble du territoire national. Un développement incontrôlé de l'administration, en l'absence de principes unificateurs sous-jacents, est susceptible de porter atteinte à l'unité fondamentale de l'État.

*L'état de droit* : Si l'État permet à une lacune de mise en œuvre de durer pendant un certain temps, cette lacune signifiera un engagement insuffisant au regard de l'état de droit, et elle engagera la société dans une situation de compromis lourd de conséquences pour la nature des sociétés post communistes, en rapide consolidation. Le rôle potentiel d'éducation civique que peut jouer, la mise en œuvre de la loi pourra être perdu pour les citoyens, l'administration et les agents économiques. De plus, le respect volontaire de la loi, sur laquelle repose pour une large part le succès de la mise en œuvre de la réglementation pourra être compromise devant l'absence d'un engagement clair des autorités publiques à la faire respecter.

*Le développement de la démocratie* : S'il apparaît que l'État est incapable de mettre en œuvre ses propres politiques, sa légitimité en sera réduite d'autant, les taux de participation politique baisseront plus encore, et les hommes politiques pourront chercher d'autres voies pour satisfaire leurs ambitions.

### **Les gouvernements devraient d'abord penser en termes de fonctions et de performances...**

10. L'importance donnée à la "mise en place des institutions" a fait converger les regards vers la construction de bureaux de l'administration publique (tels que les laboratoires d'essai de la sécurité des produits). La question qu'il convient de se demander auparavant est : comment s'assurer que les acteurs des secteurs privé et public soient à un moindre prix en conformité avec l'*acquis*. Le coût économique de la mise en conformité avec l'*acquis*, qui est surtout supporté par le secteur productif<sup>1</sup> sera très lourd. La leçon enseignée par les États Membres est que le poids supporté par les acteurs économiques est dans une large mesure conditionné par la manière dont l'*acquis* est transposé dans les systèmes réglementaires et aussi par la conception des arrangements adoptés pour le mettre en œuvre et en imposer le respect.

11. L'*acquis* fait naître des demandes fonctionnelles : c'est par exemple le cas des véhicules qui doivent se conformer aux normes qui régissent la pollution et l'état de marche. Cette exigence est traduite en processus tels que les inspections annuelles qui pourront être effectuées par des acteurs privé, sujets à des autorisations et à des contrôles publics. Dans la majeure partie des États Membres, des tâches sont souvent déléguées, sous forme législative ou contractuelle, au secteur privé, à des organisations non gouvernementales ou à des niveaux inférieurs de gouvernement fonctionnant sous le contrôle de l'administration centrale et des organismes de contrôle.

**Exemple** : Au Royaume-Uni, le Département de l'Environnement, des Transports et des Régions est responsable de l'adoption des normes relatives aux véhicules, l'Inspection des véhicules est responsable de leur mise en œuvre grâce à un réseau de bureaux locaux, alors que les essais effectués sur les véhicules pour vérifier leur état de marche sont eux effectués par des garages privés qui sont agréés en qualité de stations d'essais. L'Inspection des véhicules agréée et forme les responsables des essais, vérifie que les normes soient respectées aux stations d'essais et elle reçoit les plaintes et les appels des automobilistes.

12. Un gouvernement est libre, pour chaque fonction qui doit être accomplie, de décider du système de mise en œuvre qu'il estime la plus appropriée, et il tirera pour cela des enseignements de l'expérience acquise par les autres États Membres. Des responsabilités seront confiées aux organismes administratifs pour qu'ils se chargent directement de la fonction ou alors pour qu'ils en contrôlent l'exécution par d'autres. L'attribution des responsabilités est une tâche de la plus haute importance, et il convient en

---

1. Le terme de "secteur productif" comprend le secteur privé et les entreprises de l'État qui produisent des biens commercialisables et des services destinés au public.

l'exerçant, de garder à l'esprit qu'il n'existe pas nécessairement une correspondance de pôle à pôle entre une règle et une organisation. Une inspection peut être responsable d'opérations dérivant de plusieurs textes législatifs et un texte législatif peut être à l'origine de tâches confiées à plusieurs agences de mise en œuvre.

**Exemple :** L'Inspection des services vétérinaires en France est responsable du respect de la réglementation concernant l'élevage et l'hygiène, mais elle est également chargée de faire respecter certaines dispositions de protection de l'environnement au cours des inspections des exploitations agricoles (une inspection, deux tâches). En revanche, en Hongrie la gestion des déchets dangereux dépend à d'une part du Ministère de l'Environnement et des Politiques régionales, pour ce qui est des inspections de l'environnement, et du Ministère du Commerce pour ce qui concerne sa surveillance des installations de traitement des déchets dangereux (deux inspections, une tâche).

Les décisions stratégiques consistant à confier des responsabilités de mise en œuvre sont nécessaires dans toute l'administration et dans chacun des ministères. L'exigence de l'efficacité pourrait suggérer que l'on adopte un principe d'organisation fondé sur le client (au titre duquel, par exemple, toutes les opérations réalisées pour les petites et moyennes entreprises (PME) seraient rassemblées dans un même bureau). Mais il n'est pas toujours aisé ni sûr de combiner différents types de fonctions (par exemple, l'inspection de la pollution et les services du travail). L'amélioration des lieux d'échanges d'informations (par le truchement des réseaux de technologies de l'information, par exemple) entre différents secteurs de l'administration publique dont les compétences se chevauchent dans un domaine fonctionnel donné, peut être une alternative intéressante à la simple fusion des unités administratives.

13. En attribuant une responsabilité, et surtout en faveur du secteur privé, il est opportun d'établir des **normes de performances**, c'est à dire de déterminer la qualité que l'on attend des tâches effectuées par l'agence. Ceci implique le choix des mesures de performances compte tenu des objectifs recherchés et l'établissement du niveau des performances cherchées. Si l'on prend, par exemple, la qualité microbiologique du lait, la performance peut être établie en fonction du nombre des inspecteurs (apports), du nombre des inspections (produits), ou du niveau autorisé de contamination (résultat). Les institutions responsables de la mise en œuvre de l'*acquis* pourront dès lors être déterminées (organisation, personnel, équipement, procédures, etc.) de manière à satisfaire aux normes requises.

### **...tout en donnant corps à des valeurs administratives fondamentales...**

14. S'il est vrai que les administrations publiques des États européens sont des structures anciennes, elles se sont toujours adaptées aux nouvelles conditions qui s'appliquent à la participation à l'Union, qui ne cesse, elle-même d'évoluer. Les contacts constants qu'entretiennent les fonctionnaires des États Membres avec la Commission européenne, la nécessité de développer et de mettre en œuvre l'*acquis communautaire* sur l'ensemble de l'Union, et la naissance d'un système de justice administrative s'étendant à l'ensemble de l'Europe se conjuguent pour provoquer une convergence parmi les administrations nationales. Il en résulte ce qui a été décrit comme étant l'"Espace administratif européen" (EAE).

15. L'EAE porte sur des accords institutionnels, des processus et des valeurs fondamentaux. Il est loin d'être achevé et des différences de qualité importantes subsistent entre les États Membres. Et il se fait que les difficultés que soulèvent ces différences parmi ces États Membres sont une des raisons principales qui ont conduit à donner à la mise en place des institutions une telle priorité dans le processus d'élargissement. On trouvera, des différences importantes dans la mesure de la transposition et de l'application des Directives de l'UE en nombre de domaines concrets, et par exemple pour les dispositions

phytosanitaires, où un certain nombre des premiers États Membres ont atteint des niveaux élevés de mise en œuvre, alors que d'autres États Membres ont connu de moins bons résultats. Il faudra que les Pays candidats modernisent leurs administrations pour atteindre le niveau de fiabilité de l'EAE. Dès à présent, les contacts continus que requièrent les négociations et la gestion de l'assistance ont lancé ce processus, mais il demeure circonscrit à un petit nombre de hauts fonctionnaires qui sont sujets à de fréquents changements.

16. Les principales valeurs administratives qui devront être développées sont la *fiabilité*, la *transparence*, la *prévisibilité*, la *responsabilité*, l'*adaptabilité* et l'*efficacité*. Ces valeurs ne sont pas de simples idées que les gouvernements "vendent" à leurs fonctionnaires. Elles doivent être inscrites dans les institutions et dans les processus administratifs, à tous les niveaux, et elles doivent être défendues par des organismes de contrôle indépendants (par exemple, pour la réalisation d'audits), par des systèmes judiciaires et de contrainte judiciaire, par des enquêtes parlementaires, et par la garantie donnée aux 'clients' de l'administration publique, c'est à dire aux citoyens et aux entreprises d'avoir leur mot à dire et de posséder des voies de recours.

17. Mais l'EAE porte également sur la réglementation sur le fond (par exemple sur l'hygiène dans les entreprises de traitement des produits alimentaires). La rédaction d'une réglementation sur le fond doit avoir une qualité suffisante pour réduire la marge de manœuvre permettant la corruption, les dévoiements de gestion et les lacunes de mise en œuvre.

**... tout en respectant les contraintes budgétaires.**

18. La mise en place des institutions administratives pour mettre en place l'*acquis* est un vaste projet, qui comporte de lourdes implications budgétaires. Les coûts figurant au budget peuvent être analysés en coûts en capital (de mise en place) et de fonctionnement. Les *uns et les autres* croîtront sous l'impulsion de l'adoption de l'*acquis* et des changements économiques. La capacité d'action du système de fiscalité devra s'adapter au même rythme que celui de la croissance des entreprises privées et individuelles, en adoptant des manières nouvelles et plus "tournées vers l'utilisateur" de présenter les déclarations d'impôts.

**Exemple :** Parmi les innovations introduites en Italie avec la réforme fiscale de 1998, signalons un formulaire unifié de déclaration fiscale pour les personnes physiques. Ce formulaire, appelé "UNICO 98" remplace les nombreux formulaires distincts dont la compilation était exigée auparavant et il permet le calcul direct des crédits d'impôt et des différentes obligations fiscales dues au titre d'impôts différents.

De la même manière, à mesure où les structures économiques évoluent (par exemple dans le contexte du développement du secteur des services financiers) et où apparaissent de nouveaux types de crime, les capacités comptables et de contrôle policier devront évoluer.

19. La mise en place des institutions dans le contexte de l'adhésion à l'UE a pour corollaire des changements quantitatifs et qualitatifs dans l'administration publique. La qualité de l'administration est en grande partie une question de personnes. Bien que certains pays candidats aient adopté des lois sur la fonction publique, la mise en œuvre demeure lacunaire dans ce domaine. L'amélioration de la qualité des fonctionnaires "au niveau de la rue" soulève des difficultés particulières. Aucun pays n'a systématiquement abordé la difficulté du rapprochement du niveau des salaires dans le secteur public de celui du secteur privé. Dans les circonstances actuelles, la possibilité politique et économique d'augmenter les salaires est réduite. Une réduction du nombre des fonctionnaires pour augmenter leurs salaires serait

susceptible de rendre plus difficile la gestion du chômage, surtout à court terme ; la mutation de personnels de fonctions devenues inutiles vers des fonctions nouvelles peut être rendue impossible par le niveau de compétence et des qualifications des personnes intéressées. Des mesures pour relancer le "renouveau de l'intérieur" pourront comporter la mise en place de plans de carrière à "voie rapide" pour les fonctionnaires qualifiés à tous les niveaux de l'administration publique (centrale et locale), et elles auraient pour caractéristique un lourd investissement en formation et une ouverture aux "meilleures pratiques" européennes.

20. Il faudra bien faire face à la question des salaires et trouver une place pour les augmentations de salaires prévues au cours de la prochaine décennie, malgré les enveloppes budgétaires serrées. La possibilité de réaliser des réformes pourra s'améliorer parallèlement à une augmentation des revenus accompagnant celle du PNB, à condition que des efforts réels soient faits pour augmenter le rendement des impôts, et malgré l'augmentation des coûts attribuables à la poursuite des changements structurels. Le poids des dépenses pourra être en partie soulagé en faisant payer une redevance aux usagers pour les services rendus ou par d'autres formes de recouvrement des dépenses, ou encore en accordant des concessions de tâches d'administration publique à des agents du secteur privé, sous contrôle administratif. Ces techniques, qui sont fréquentes dans l'Union, font naître de nouvelles obligations pour les systèmes de contrôle administratif et la gestion des dépenses.

#### **Des choix difficiles devront être faits.**

21. Au moment de la mise au point d'une approche de mise en œuvre, il s'agira avant tout de décider ce qu'il convient d'optimiser. Ce type de décision pourra être fondée sur un certain nombre de paramètres. En premier lieu, compte tenu du fait que le coût des efforts requis pour la mise en œuvre pourront peser, au delà d'un certain seuil, plus lourd dans la balance que les avantages attendus, il convient d'étudier de près à la rentabilité marginale de chacune des stratégies de mise en œuvre envisagées. En deuxième lieu, la réglementation en matière d'administration impose à la fois des coûts de nature budgétaire (payés par les contribuables) et des coûts de nature économique (payés directement par les entreprises et répercutés sur les coûts facturés au consommateur). Souvent, un compromis est effectué entre les deux : un audit peut être fait sur une entreprise par un comptable agréé du secteur privé et rémunéré par l'entreprise ou encore par un inspecteur administratif, rémunéré sur le budget de l'État. La question demeure ouverte de savoir quelle est la solution la plus avantageuse du point de vue économique et celle qui est la plus efficace du point de vue administratif.

22. En revanche, les contraintes budgétaires constituent une incitation à faire supporter les frais aux consommateurs ou à d'autres niveaux de l'administration. Il n'est pas certain que les autorités régionales des pays candidats, ni que les systèmes en vigueur qu'ils soient de réglementation, de comptabilité ou de contrôle, soient prêts à accepter ce type d'approche à des "prestations déléguées". En l'absence de systèmes de contrôle pleinement compatibles et mis en relation les uns avec les autres aux niveaux des administrations centrale et locales (parmi d'autres problèmes nés de la mauvaise administration, de la négligence et de systèmes mal conçus), les prestations déléguées peuvent être l'occasion de nouvelles possibilités de corruption. En outre, le paiement de redevances pour les services rendus soulève des problèmes de liquidités et de contrôle budgétaire, mais aussi d'équité et d'effets d'incitation dans les systèmes de prestations.

23. L'incidence cumulée sur les utilisateurs de différentes charges dont les origines peuvent être trouvées dans différentes parties de l'administration peut être beaucoup plus importante que la simple somme de ses composantes. Cela sera encore plus facilement le cas si les charges provenant de la réglementation et si l'architecture administrative ne sont pas soumis, d'une manière ou d'une autre, à un contrôle de qualité et à un pilotage centraux, et si les utilisateurs ne sont pas impliqués au stade de la

conception. L'utilisation systématique de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) comme outil à la disposition de l'élaboration des politiques gagne du terrain dans beaucoup de pays de l'OCDE dans la mesure où ils s'efforcent à estimer le coût de la réglementation avant son adoption en termes de conséquences pour les entreprises (Royaume-Uni), d'impact sur la fiscalité (Autriche, Portugal, Finlande) et pour ses aspects socio-économiques (Pays-Bas). L'AIR convient, cependant moins bien à l'évaluation des effets cumulés de la réglementation, et d'autres types de mesures s'y prêteront mieux, comme les enquêtes sur les entreprises, les études en profondeurs ou les modèles d'étude des coûts du respect de la réglementation.

24. L'éventualité d'une "lacune de mise en œuvre" et la certitude de restrictions budgétaires impose l'adoption de priorités et leur organisation suivant cet ordre de manière à garantir leur mise en œuvre durable et fiable. Des systèmes de prestations et des systèmes financiers plus complexes, à l'instar de celui qui était décrit plus haut, requièrent des systèmes de gestion centrale et des moyens centralisés de pilotage plus élaborés. La mise en place de voies praticables assurant des progrès réguliers par la mise en place d'institutions serait ainsi pleinement conforme avec l'objectif à moyen terme d'améliorer le niveau effectif de mise en œuvre, par rapport à leurs niveaux actuels.

**Exemple :** Les efforts réalisés pour améliorer les capacités d'intervention peuvent également être observés dans le secteur privé. Une des entreprises chefs de file pour les produits laitiers frais, tournée depuis l'année 1990 vers l'Europe centrale et orientale, y a adopté une stratégie à long terme et une approche pragmatique à ses relations avec ses fournisseurs. Dans la volonté de s'assurer des approvisionnements convenables en lait de haute qualité, des mesures ciblées ont été prises pour aider les producteurs de lait à améliorer pas à pas la qualité du lait qu'ils fournissent.

### **Les gouvernements devraient être en mesure de gérer leur développement institutionnel...**

25. La mise en place d'institutions en vue de l'adhésion requiert trois niveaux de pilotage. Un *pilotage central* est nécessaire pour établir les priorités, permettre l'articulation avec le budget et les départements de l'intégration européenne, pour établir une coordination avec l'ensemble des ministères, assurer un équilibre entre les fonctions de gestion sectorielles et générales, et pour gérer les communications nécessaires pour conserver le soutien de l'administrations et du corps électoral. Un pilotage au *niveau des ministères* est nécessaire pour attribuer les responsabilités au sein du ministère parmi les organisations qui en dépendent et aux niveaux territoriaux appropriés, assurer la coordination et l'interface avec le niveau central. Le *niveau des projets* est celui dans lequel les différentes fonctions s'exercent, et dans lequel les organisations sont conçues et bâties ou renforcées.

26. Compte tenu de sa complexité, le système de pilotage doit être conçu comme un processus stratégique décentralisé capable de suivre les progrès, de détecter l'évolution des besoins et de s'adapter continuellement. Une gestion stratégique doit être réalisée parallèlement à l'exécution des PNAA pour réduire au minimum le risques de voir apparaître des lacunes de mise en œuvre et cette gestion devrait être rattachée aux apports d'assistance technique. Ce système pourrait prendre modèle sur les structures mises en place pour l'Intégration européenne et comporter un bureau central et des bureaux de liaison dans chaque ministère. Il serait souhaitable que le niveau central se dote d'une capacité qui lui soit propre, surtout en tant que service mis à la disposition des équipes ministérielles et des services de projet. Comme pour l'intégration européenne, le développement des institutions est une questions qui concernent également les autres branches de l'État, comme le parlement, avec lequel il convient de maintenir les contacts. Les compétences qu'il faudra développer comprennent les communications, le développement de l'organisation, le personnel, la mise en place de modèles financiers et la gestion de projets.

27. Une question clef porte sur le lieu où sera implantée l'instance centrale responsable de la mise en place des institutions. La majorité des pays candidats disposent de Bureaux pour l'Intégration européenne, qui sont responsables des PNAA, et d'une Unité responsable, sous une forme ou une autre, de la réforme de l'administration publique. Il ne serait pas souhaitable de créer encore un autre organisme et, en tout état de cause, la mise en place des institutions doit être coordonnée étroitement avec les autres fonctions. Quel que soit le lieu où on décidera de situer la fonction de pilotage de la mise en place des institutions, il faudra que cette fonction soit étroitement rattachée au ministère des finances pour veiller sur la pression budgétaire à moyen et à long terme. Parmi les États Membres actuels, plusieurs approches ont été adoptées à la coordination européenne. Ainsi, alors que la France, l'Italie et le Royaume-Uni se sont dotés d'organismes interministériels ou de secrétariats placés sous l'autorité du chef de gouvernement, la responsabilité est confiée, dans d'autres États Membres, au ministère des affaires étrangères et/ou au ministère de l'économie et des finances.

**...comme le leur permettent leurs systèmes de gestion centrale.**

28. La mise en place des institutions nécessaires pour l'adoption de l'*acquis* est susceptible de s'effectuer en fonction d'exigences sectorielles, reflétant en cela la nature même de l'*acquis*. Il reste que cette approche présente un certain nombre de risques, parmi lesquels : la fragmentation de l'administration, la prolifération et la rigidité institutionnelle, des pressions incontrôlées sur le budget, ou encore l'imposition de charges inutiles sur le secteur privé. Ces risques pourront être limités en ayant recours aux pouvoirs de gestion administrative générale dont dispose le gouvernement pour faire respecter l'équilibre qui convient entre la rigueur et la souplesse. Certains parmi les principaux pouvoirs de gestion sont rappelés ci-dessous, en tenant compte du fait qu'ils sont souvent interdépendant.

*Préparation et coordination des lois/politiques* : Ces procédures, qui sont coordonnées par un secrétariat du conseil des ministres, garantissent la qualité des décisions au centre de gouvernement et peuvent s'étendre aux règlements d'application.

**Exemple** : En Espagne, les procédures qui ont pour objet la gestion de la prise de décisions au Conseil des Ministres s'appliquent à l'ordre du jour de ses réunions hebdomadaires, les dispositions prises pour aboutir à un accord sur les dossiers sur lesquels les ministres sont en désaccord, et la suite à donner aux projets de réglementations.

*Les rouages de l'État* : Une fonction qui est souvent conférée au chef de gouvernement (lorsque la loi n'en dispose pas autrement), et qui garantit une distribution rationnelle des responsabilités ministérielles ainsi qu'un système efficace d'élaboration des politiques.

*Les structures organisationnelles des ministères* : Ces dernières sont soumises au contrôle du centre et elles font en sorte que (a) les fonctions communes des ministères et des principales agences (essentiellement le personnel, l'organisation, le budget et la gestion financière, le contrôle de l'exécution, et les cabinets juridiques et politiques) se conforment aux mêmes normes juridiques, (b) que les niveaux hiérarchiques de tous les ministères soient les mêmes, et (c) que l'interface politique/administratif soit organisé de manière uniforme.

**Exemple :** La tâche qui consiste à proposer des politiques et des règlements d'application valables pour l'ensemble de la fonction publique est ordinairement confiée aux autorités responsables de la gestion centrale, qui pourront l'exercer sous des formes très différentes. Au Portugal et en Espagne, cette fonction de coordination est du ressort du ministère de l'Administration publique ; en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Irlande et en Autriche, elle est confiée soit au ministère des Finances, soit au ministère de l'Intérieur ; en Suède et en Italie, on a mis en place pour exercer cette fonction une agence spécifique qui dépend du Bureau du Premier Ministre. Dans tous les cas, l'objectif est de garantir l'égalité de traitement dans les différents secteurs de la fonction publique, des normes équivalentes pour la mesure des performances, pour la mobilité et le contrôle.

*La forme juridique des agences :* Il convient de contrôler les nouvelles institutions pour s'assurer qu'elles sont conformes à des normes juridiques clairement définies, qui précisent leur personnalité juridique, leur régime comptable et leur degré d'autonomie financière et administrative.

*Les systèmes de gestion du personnel :* L'objectif de ces systèmes est d'améliorer la qualité professionnelle des fonctionnaires que ce soit par la gestion directe ou par la mise en œuvre de procédures s'appliquant aux principaux groupes de personnels, lors du recrutement, de la promotion, des actions disciplinaires, de la formation, de la notation et des appels. Ils permettent d'assurer la qualité et la continuité nécessaire de l'administration et donne aux fonctionnaires la possibilité d'agir en qualité de garants de la constitutionnalité. L'opportunité d'assurer une direction dynamique et motivée aux niveaux supérieurs de la fonction publique a justifié la mise en place d'une Haute fonction publique (HFP) dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

**Exemple :** Le service de la Haute fonction publique (SHFP) des Pays-Bas, mis en place en 1995 et avec le soutien d'un Bureau SHFP, cherche à améliorer la mobilité, la coopération et le développement professionnel des membres de la Haute fonction publique. Ces dispositions ont été prises pour améliorer la flexibilité, la capacité d'innovation et de réaction devant des besoins nouveaux et en gestation dans l'administration publique, dans un contexte de plus en plus international, complexe et changeant.

Dans les pays candidats, la fonction publique se heurte à des difficultés encore plus grandes lorsqu'elle veut attirer et conserver des personnalités hautement qualifiées, compte tenu des différentiels de salaire défavorables par rapport au secteur privé, et des règles rigides qui régissent les carrières, se fondant sur les années de service et la formation reçue plutôt que sur la performance.

*L'équilibre central/local :* Une administration territoriale (administration autonome ou décentralisée) est nécessaire pour mettre en œuvre l'*acquis* et gérer les fonds, mais la recherche d'un équilibre satisfaisant des pouvoirs, d'un mode de financement et de répartition des responsabilités demeure l'une des questions les plus délicates que doivent résoudre les pays candidats. Bien que tous les pays concernés se soient dotés d'administrations autonomes au niveau municipal, rares sont ceux qui ont mis en place des structures qui leur permettent de coordonner des tâches communes telles que le développement économique régional et ses infrastructures, ou de gérer leurs relations avec les instances nationales et, le cas échéant, européennes.

**Exemple :** La décentralisation des fonctions de l'État et le renforcement de l'administration locale sont des dossiers majeurs pour tous les pays candidats. Le débat ancien en Pologne portant sur la diminution du nombre des *voïvodies*, aboutissant à la réduction de 49 à 16 du nombre de ces unités régionales, avec l'adoption de la loi du 28 juillet 1998, illustre la difficulté de ce type de décision.



*La gestion financière* : Un système de gestion financière permet à un gouvernement d'atteindre ses objectifs fiscaux, et de répartir ses ressources de manière efficace par le budget annuel, parmi les différentes activités et fonctions de l'État. Le système pourra revêtir différentes formes d'un pays à l'autre, mais il devra comprendre, entre autres : une comptabilité publique unifiée, et une classification des dépenses conforme aux normes européennes et internationales ; des procédures garantissant la régularité de transactions du gouvernement en liquidités par l'intermédiaire d'un compte unique au Trésor ; et des systèmes qui fournissent des *informations financières à jour sur les dépenses, les ressources et les emprunts de l'État*.

*La passation des marchés* : Il s'agit des lois et les systèmes qui garantissent l'efficacité et la transparence dans les achats et les contrats de l'État. La responsabilité de l'établissement et de la gestion d'une politique, de directives et de la formation pour la **passation des marchés** publics est habituellement confiée à un office pour la passation des marchés de l'État qui dépend du Premier Ministre ou du conseil des ministres. Dans la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale, l'activité de passation des marchés de l'État à proprement parler est décentralisée vers différentes unités de passation des marchés dans les ministères dépensiers et les autres agences de l'État. Dans certains pays occidentaux, cependant, une agence centralisée est responsable de l'acquisition des biens et des services destinés à l'usage commun. La mise en place d'un système national de passation des marchés exige : une structure juridique complète qui soit compatible avec les directives de l'UE ; une structure administrative ; des programmes de formation des personnels ; des informations et des données ; des mesures de lutte contre la corruption et des dispositions de résolution des différends.

*Les concessions* : Il s'agit de lois et de systèmes qui garantissent la transparence des processus de transfert des prérogatives de l'État à des acteurs du secteur privé. La mise au point et l'application des méthodes de **concession** exigent que beaucoup d'attention soit accordée à l'allocation des droits et des obligations parmi les acteurs des secteurs public et privé concernés.

*Les systèmes de contrôle* : Ils comprennent les inspections internes et externes, l'audit, les juridictions administratives et les systèmes d'appel qui contrôlent la régularité des activités de l'administration en premier ressort. Il existe plusieurs voies de contrôle qui sont indépendants du pouvoir exécutif : depuis les **Institutions Suprêmes de contrôle des Comptes** (qui pourront être des tribunaux, comme en France ou en Italie, ou des autorités de contrôle comme en Allemagne), jusqu'aux services de l'**Ombudsman**, grâce auquel les citoyens pourront faire entendre leurs plaintes contre l'administration publique.

*L'interface entre les citoyens et l'administration* : Il comprend un ensemble de dispositifs permettant de réglementer l'interaction entre l'administration publique sous ses différentes formes et ses clients, dans la volonté (a) d'améliorer la qualité des services rendus, (b) de réduire les charges (par exemple, grâce à des lois sur les procédures administratives, ou la distribution centralisée des formulaires) et (c) d'obtenir des informations et des réactions concernant la mise en œuvre des politiques et son efficacité.

**Exemple** : L' "interface" avec les citoyens peut consister en un centre d'information informel, en des lignes d'appels téléphoniques gratuits et des "cartes intelligentes" personnelles qui pourront être utilisées dans des guichets automatiques pour obtenir un certificat, payer une amende ou des impôts locaux. Au Portugal, la création de INFOCID, une base de données intégrées qui propose des informations tenues à jour et fiables sur les droits et les devoirs, les procédures administratives, l'emplacement des services et leur heures d'ouverture, constitue une innovation importante. Les informations fournies par INFOCID sont gratuites et elles peuvent être consultées sur des terminaux installés dans des bâtiments publics (24 heures sur 24) ou sur l'Internet (<http://www.infocid.pt/>).

### **La mise en place et le fonctionnement des institutions administratives exigent des ressources.**

29. Les pays candidats sont, d'une manière générale, mis dans l'obligation de créer des institutions pour compléter leur transition vers une économie de marché démocratique intégrée dans les systèmes commerciaux mondiaux. Il convient de rappeler que l'adhésion accélère de manière évidente le processus, par ailleurs bien avancé, de développement des capacités économiques et administratives de base. Le calendrier de l'adhésion orientera dans ces conditions la réflexion stratégique conduite sur les priorités et elle obligera à prendre des décisions sur l'utilisation des ressources qui seront peut-être difficiles à prendre.

30. Il reste que l'intérêt dominant porté à l'adhésion, comme but des politiques, est susceptible de faire perdre de vue la question plus importante encore qui consiste à préparer la capacité d'exercer les droits et les responsabilités de membre, une fois cette qualité acquise. Il peut s'avérer plus difficile d'être un membre actif de l'UE que de le devenir. En d'autres termes, l'exercice des obligations imposées aux membres une fois qu'ils ont été admis est tout aussi exigeant que l'adhésion, si ce n'est plus. Dans ces conditions, les comptes rendus réguliers qui sont faits sur les progrès dans l'harmonisation législative et dans la dépense des fonds du Programme Phare, céderont le pas aux comptes rendus –également épuisants à préparer– sur l'avancement de la transposition et de l'utilisation des instruments de financement de la Communauté, parmi lesquels les fonds structurels. Tant au cours de la période de transition qu'après, les institutions doivent être durables et capables de satisfaire aux conditions de la participation à la Communauté. Elles doivent, en outre, être en mesure de s'adapter lorsque les conditions évoluent.

Cet engagement promet d'être renouvelé dans le temps, et il sera sujet à des révisions ; il promet également d'être lourd de conséquences pour ce qui est des ressources nécessaires, parmi lesquelles il faudra compter :

*Argent* : Le compte à payer pour la mise en place des institutions sera très cher et se déploiera sur plusieurs années. Son évolution variera, entre autres, de la modification de l'étendue des activités de l'administration, du niveau des performances, de la structure des coûts de l'administration et de l'évolution des facteurs de demande (par exemple, du nombre des entreprises). Il faudra, naturellement, beaucoup investir simplement pour moderniser et rattraper le reste de l'Europe.

Les gouvernements doivent se doter d'institutions qui durent autant que le cycle de la politique qu'elles mettent en œuvre ; le problème n'est pas tant de créer une agence de protection de l'environnement, mais de faire en sorte que les inspections de l'environnement soient effectuées aussi longtemps que la législation sur l'environnement est en vigueur. S'ils souhaitent financer la mise en place des institutions administratives durables (que ce soit pour leur installation ou pour leur fonctionnement), les gouvernements devront y affecter les fonds nécessaires en les prélevant sur leur budget de manière à compléter les ressources obtenues de la Communauté et des autres bailleurs de fonds.

Les instruments qu'il conviendra d'envisager sont la perception de redevances des utilisateurs et les **dépenses non-budgétisées** (instruments de crédit, dépenses financées par des taxes, la réglementation, les agences hors-budget). Les États Membres utilisent ce type d'instrument, mais l'expérience prouve qu'ils doivent être maniés et contrôlés avec beaucoup de précautions, parce que les coûts économiques peuvent être élevés et qu'ils peuvent entraîner des distorsions politiques. Le fait de faire payer un service au prix coûtant peut, par exemple, créer des injustices au détriment de certaines catégories d'utilisateurs, tels que ceux dont les ressources sont insuffisantes, ceux qui habitent dans des localités reculées ou ceux dont la consommation est importante. Le principal enseignement est que des moyens élaborés d'évaluation des décisions et de contrôle pour s'assurer que ce type d'instrument est bien en main et n'affaiblit pas la

discipline fiscale dans son ensemble. L'utilisation de ces instruments présente des risques dans les pays candidats et ne devrait être envisagé qu'en présence de systèmes de base robustes pour la gestion financière et le contrôle.

**Exemple :** Les systèmes conventionnels de comptabilité pourraient ne plus suffire devant les nouveaux besoins d'information et de contrôle nés de l'adoption de la perception des redevances des usagers, et l'ajustement des procédures internes peut prendre un certain temps. Cela a été le cas en Finlande où nombre d'organisations de l'État ont eu des difficultés à gérer les nouveaux systèmes de facturation et à se faire à leur nouvelle responsabilité de percevoir les taxes correspondantes.

*Compétences :* S'il est vrai que jusqu'à présent, l'accent a été mis sur la nécessité de se doter des capacités de "négocier avec l'Europe", cela n'était probablement pas le vrai problème, et il était de nature transitoire. Dès leur adhésion, les pays candidats auront à "négocier *au sein* de l'Europe", et c'est une tâche qui exige une réelle capacité de coordination et une possibilité de participer aux débats formels et informels qui président à l'élaboration des politiques de l'UE.

Par ailleurs, les nouvelles institutions mises en place compte tenu de l'appartenance à l'Union seront omniprésentes. Dans l'ensemble de la fonction publique, y compris dans le système judiciaire, les gens devront apprendre de nouvelles compétences et de nouveaux comportements pour mettre en œuvre les nouvelles politiques complexes de l'UE. La nature et l'intensité de l'interface entre l'administration et le citoyen/agent économique changeront.

Dans la volonté d'offrir les qualités requises d'une fonction publique, il faudra entreprendre des réformes radicales des systèmes de gestion de la fonction publique, et elles étendront leur champ d'action bien au delà des élites des hauts fonctionnaires de la capitale. Le besoin le plus évident porte sur les salaires, mais l'amélioration de la qualité exige également que l'on accorde l'attention nécessaire à l'ensemble du cycle de la gestion du personnel. Cela signifie, entre autres, la prise des nécessaires pour développer la formation en interne et l'accroissement de la mobilité entre les différentes branches et les différents niveaux de l'administration, suivant des parcours balisés.

Les performances des fonctionnaires et les attitudes des utilisateurs sont également conditionnés par l'environnement de travail – son organisation, ses installations physiques et ses procédures. La traduction d'une nouvelle loi en des manuels pour leur mise en œuvre, en des formulaires, et en des tâches définies pour accroître l'efficacité et permettre le contrôle, peut coûter plus cher que sa simple adoption. Il faudra que les compétences nécessaires à la gestion du changement dans les organismes administratifs soient largement diffusées dans l'ensemble des unités chargées de la mise en œuvre.

*Le soutien politique :* La mise en place d'institutions administratives est un processus à long terme. Les résultats en apparaissent souvent des années après le début. Et néanmoins, le processus se déroule dans la perspective à court terme de la vie politique habituelle et dans le contexte d'un calendrier ambitieux d'adhésion. L'expérience des États Membres fait apparaître que la mise en place des institutions requiert un soutien sans faille au plus haut niveau. Un engagement de longue durée à renforcer les institutions nationales pour qu'elles réussissent leur pleine intégration dans la Communauté européenne a permis des améliorations réelles de la performance administrative et économique tant de l'Espagne que du Portugal depuis leur adhésion et a abouti à leur qualification pour participer à l'Union monétaire européenne. Dans le cas des pays candidats actuels, l'ambition européenne et la pression constante des négociations avec l'UE peuvent fournir un levier. Les gouvernements devront faire des efforts pour maintenir le soutien dont

bénéficie l'adhésion, mais ils devront aussi faire valoir d'autres intérêts, et en particulier économique, pour épauler la modernisation de l'administration.

31. Mais la mise en place des institutions, perçue comme un effort national réalisé pour améliorer les capacités requises pour conduire des politiques avec efficacité, exige beaucoup plus que la simple modernisation de l'administration publique. Tout comme le succès des objectifs politiques repose sur les actions combinées d'acteurs des secteurs public et privé, la mise en place des institutions, dans son sens le plus large, peut être vu comme embrassant toutes les organisations qui en assureront, ensemble, la mise en œuvre efficace. Le renforcement de la capacité de l'administration publique pour qu'elle soit capable de mettre en œuvre l'*acquis* est ainsi épaulé par les efforts réalisés pour aider l'émergence et le développement de ses interlocuteurs du secteur privé (par exemple, les chambres de commerce, les associations de consommateurs, les agences privées de certification de la qualité, les organismes professionnels).

**Si la mise en place des institutions est un processus pour l'essentiel national, une assistance externe peut être utile...**

32. L'assistance donnée par l'Europe et par les autres donateurs est d'un montant financier historiquement important, mais elle est insignifiante au regard des besoins. La contribution totale de tous les programmes de l'UE correspond à environ 0,5 pour cent du budget national des dépenses et un tiers seulement de l'argent de Phare a pour objet la mise en place des institutions.

33. Un volet important de l'assistance de l'UE va aux politiques de modernisation et à l'accès aux informations comparées sur les meilleurs pratiques. L'objectif principal est de donner accès aux expériences pratiques, et le principal outil pour ce faire est le jumelage. Il conviendrait d'enrichir cela par des analyses comparées et par un accès à des expériences différentes, que ce soit dans les États Membres de l'UE ou en d'autres démocraties, dans des domaines d'intérêt commun tels que la gestion des dépenses et le contrôle, ou encore les dispositifs des centres de gouvernement. Au fur et à mesure de leurs progrès, les pays candidats auront beaucoup à apprendre les uns des autres, et il est de l'intérêt de l'Europe qu'ils collaborent entre eux. Une assistance extérieure devrait contribuer à ces échanges, qui aideront également à maintenir des contacts entre tous les candidats et avec les pays européens qui ne sont pas candidats.

**...à condition d'être correctement gérée**

34. L'expérience acquise dans le passé a enrichi le débat sur la gestion de l'assistance dans le domaine de la réforme de l'administration publique. La Commission a pris des dispositions importantes pour améliorer ses prestations après avoir pris en compte la haute priorité qui est à présent accordée à la mise en place des institutions. Il est possible de retenir quelques enseignements :

- Les programmes d'assistance pour la réforme de l'administration publique doivent être entièrement soumis à l'autorité politique des pays concernés et ils doivent être incorporés aux programmes nationaux pour la modernisation de l'administration ; ils doivent être conçus comme souples et adaptés à la culture administrative des pays hôtes ;
- Les contributions apportées de l'extérieur et la passation des marchés de l'État doivent être pleinement intégrés dans les processus nationaux de gestion financière, et il convient d'accorder la priorité à leur amélioration ;
- Il convient de concevoir des institutions qui puissent survivre en utilisant des ressources nationales ;

- L'audit et le contrôle des ressources fournies par l'assistance extérieure devrait, dans un premier temps, être réalisé par des autorités nationales prioritairement renforcées.
- Les compétences de gestion des projets (portant sur la conception, l'évaluation et le contrôle) devront être développées plus qu'elles ne le sont actuellement ;
- Un apprentissage réel provient des processus souples d'échanges entre praticiens, et à l'accès aux informations qui peuvent être utilisées par les responsables des pays candidats ;
- L'échange d'expériences au sein de la région est un outil de qualité qui devrait être financé et encouragé activement.

35. Les difficultés nées de la mise en œuvre de l'*acquis communautaire* sont de taille. Il convient à présent que les pays candidats donnent la priorité à l'adoption d'une stratégie de la mise en place des institutions qui soit adaptée au contexte national, se conforme aux exigences de l'adhésion et, surtout, pose les bases solides qui permettront de respecter les obligations qui naîtront de l'adhésion.

36. Si les questions sectorielles soulevées par l'avis de la Commission doivent recevoir toute l'attention qu'il convient, les fonctions horizontales de la gestion publique qui assureront cohésion et efficacité à l'ensemble sont d'une importance équivalente. Les pays candidats doivent faire en sorte que leurs arrangements et leurs processus institutionnels fonctionnent avec toute la fiabilité nécessaire.

37. Le renforcement de la capacité administrative à mettre en œuvre l'*acquis communautaire* actuel, puis de participer de manière efficace au sein de l'UE et de concert avec les autres États Membres, est de la plus haute importance pour chacun des pays candidats. Pour y parvenir, la mise en place des institutions exigera des ressources suffisantes, un large soutien du public et un engagement soutenu de la part des responsables politiques nationaux à long terme. Même si elles manquent de précision, ces conditions sont à la portée des pays concernés et, une fois acquises, donneront de bonnes chances de succès.

## **Annexe : Définition d'éléments clefs de terminologie**

### **Acquis communautaire**

L'ensemble du corps de réglementation de l'UE, compris dans les Traités, le droit dérivé et les politiques de l'Union, mais également dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

Pour plus de renseignements sur l'Union européenne, voir son site Internet à : <http://europa.eu.int>.

### **L'analyse d'impact de la réglementation**

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une technique qui exige une évaluation systématique de impacts positifs et négatifs de la réglementation et des autres solutions possibles. L'AIR repose sur la capacité dont dispose l'État à produire des analyses de bonne qualité, à appliquer des méthodes analytiques comprenant des analyses avantages-coûts, à rassembler des données, et à consulter le public pour vérifier que les estimations faites sont réalistes.

Une bonne analyse d'impact de la réglementation (AIR) peut contribuer à :

- Améliorer la compréhension des impacts en situation réelle de l'action du gouvernement (outil analytique) ;
- Intégrer des objectifs de politiques diverses (outil de coordination) ;
- Améliorer la transparence et la consultation pour améliorer l'écoute du public de la part du gouvernement (outil de consultation) ;
- Améliorer la responsabilisation du gouvernement par la fourniture d'informations plus complètes sur la manière dont les décisions du gouvernement bénéficient à la société (outil de responsabilisation).

*Source : Liste de contrôle de référence pour la prise de décisions en matière de réglementation, OCDE, 1995. Cette liste de contrôle peut également être trouvée sur le site Internet de PUMA, en annexe à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation à : <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95>. Des informations complémentaires sur l'AIR pourront être trouvées à : <http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>.*

### **Audit**

Un examen officiel réalisé dans le but soit de répondre à la volonté de la direction (audit interne), soit de se conformer à des exigences statutaires par le recours à un auditeur externe (audit externe). Des audits pourront ainsi avoir des objectifs très différents :

- *L'audit financier* : comporte l'examen et l'établissement d'un rapport sur les déclarations financières ; il comporte également l'examen des systèmes de comptabilité sur lesquels ces déclarations sont fondées.
- *L'audit de conformité ou de régularité* : au titre duquel est examinée la conformité juridique et administrative, les caractères de probité et de légitimité des actions de l'administration, des systèmes financiers et des systèmes de contrôle de gestion ;

- *L'audit de performance et de juste prix* : qui évaluent les performances de gestion et de fonctionnement (économie, efficacité, et efficience) des programmes publics, des différents ministères et des agences pour vérifier l'utilisation qu'ils font de leurs ressources financières, humaines et autres dans la poursuite de leurs objectifs.

*Source : Incidences de l'adhésion à l'Union européenne. Partie 2 : Audit externe, Documents SIGMA : N° 20, SIGMA, OCDE, 1997. Également disponible sur le site Internet de SIGMA à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/frweb/frpubs.htm>.*

### **Concession**

Le terme de "concession" désigne le transfert de prérogatives ou de droits, précédemment exercés par l'État, à des personnes ou à des organisations qui accomplissent des tâches qu'il appartient à l'État d'assumer. Une concession autorise l'exécution de tâches qui sont du ressort de l'État par des acteurs du secteur privé et elle a un caractère juridique double, puisqu'elle comporte des éléments de droit public et privé.

Un "contrat de concession" est une situation spécifique dans laquelle l'État qui est partie au contrat en qualité de propriétaire, concède un monopole (dans l'utilisation de propriété publique ou de fourniture de services) à un acteur privé pour une durée fixe, bien que habituellement très longue). Ceci est dû au fait que les contrats de concession concernent en général des domaines caractérisés par une haute intensité en capital et une faible rentabilité (par exemple : la construction et l'exploitation des autoroutes) et où l'administration publique doit fournir des garanties pour certains avantages pour attirer les capitaux privés.

La nature propre de la concession demeure dans l'élément important d'administration publique qui, tout en ayant les caractéristiques d'un contrat de droit privé, demeure et trouve sa justification dans deux causes principales :

- L'objet de la concession a toujours pour objet une propriété publique ou des fonds publics (ce qui fait d'un appel d'offres public pour l'attribution du contrat une condition préalable essentielle) ;
- L'administration publique conserve la responsabilité ultime de la continuité et de la qualité du service (conservant ainsi à l'administration publique de larges possibilités juridiques de contrôler l'entreprise privée — soit dans sa qualité d'actionnaire majoritaire, par des règles juridiques spécifiques ou en s'octroyant des droits de contrôle dans le libellé du contrat de concession).

*Source : BORDÁS. M. "Legal Aspects in the Field of Public Services with Special Regard to Concession", dans JABES, J. et M. VINTAR (éditeurs), *Public Administration in Transition : Proceedings from the Third Annual Conference Held in Bled, Slovenia 23-25 March 1995*, NISPACee, Bratislava, Slovaquie, 1995.*

### **Critères de Copenhague**

Les conditions politiques et économiques fixées au cours du Conseil européen de juin 1993 pour l'adhésion à l'UE imposaient aux pays candidats d'avoir :

- Donné leur stabilité aux institutions qui garantissent la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme de même que le respect et la protection des minorités ;

- Une économie de marché opérationnelle, et la capacité de faire face aux pressions de la concurrence et aux forces du marché au sein de l'Union ;
- La capacité respecter les obligations inhérentes à la qualité de membre, sans omettre l'adhésion aux finalités de l'union politique, économique et monétaire.

Pour de plus amples informations sur l'Union européenne, consulter son site Internet à : <http://europa.eu.int>.

### **Dépenses hors budget**

S'il est vrai qu'un certain nombre de définitions sont données des "dépenses hors budget et des risques fiscaux", l'expression désigne généralement les coûts financiers qui sont supportés par un gouvernement, mais qui ne figurent pas au volet des dépenses de son budget, ni à sa liste d'engagements. Ces obligations financières pourront prendre des formes nombreuses et elles pourront soit entraîner des dépenses directes, des engagements financiers ou des pertes de recettes. Elles pourront être explicites (c'est-à-dire reconnues par une loi de l'État ou par un contrat) ou implicites (une obligation morale fondée sur les attentes du public ou la pression d'un groupe d'intérêts) ; directe (certaine) ou contingente (si un événement particulier se produit). On trouvera ci-après quelques exemples des principales catégories de ces obligations :

- pertes de recettes par l'attribution de bonifications aux contribuables (dépenses budgétaires) ;
- attribution de crédits subventionnés ou de garanties d'emprunts à des emprunteurs souverains ou privés, par l'intermédiaire de la banque centrale ou d'autres institutions financières ;
- régimes d'assurances de l'État (par exemple, assurance de dépôts, assurances inondation ou risque de guerre) ;
- garanties implicites dans le cas, par exemple, d'une faillite d'institution bancaire ou du défaut d'une autorité régionale ou locale dans le règlement de ses obligations liées à un emprunt ;
- dépenses directes par des entités exclues du budget (agences hors budget, entreprises publiques) ;
- imposition de coûts publics à des entités privées (réglementation).

Il ne convient pas d'identifier formellement toutes ces obligations et tous ces risques dans le budget lui-même. Il serait, en fait, dangereux pour le gouvernement de s'y livrer car il créerait inutilement un climat d'incertitude sur les marchés financiers. Il est cependant important que le gouvernement évalue toutes ces obligations financières et ces risques et qu'il élabore des stratégies pour les prendre en compte.

*Source : La maîtrise et la gestion des dépenses publiques, OCDE, 1987.*

### **“Espace administratif européen”**

L'appartenance à l'Union européenne entraîne une interdépendance importante, qui est ressentie tout particulièrement au niveau de l'administration. Il n'existe, cependant, aucune règle communautaire qui s'applique à l'organisation de l'administration ou à la gestion publique. Malgré l'absence de pouvoirs directs, l'Union européenne exerce une influence sur la gestion publique dans les États Membres, notamment en imposant des obligations exprimées en termes de résultats à atteindre (*obligation de résultat*).



Sur cette base, l'Union européenne est habilitée à exiger qu'un futur État membre ou qu'un État membre actuel se dote d'un système de gestion publique fiable et capable d'intégrer les normes et les décisions communautaires dans son système juridique, de mettre en œuvre ces normes et ces décisions de manière efficace, puis d'en garantir le respect.

C'est dans ce contexte qu'un "Espace administratif européen" se dessine progressivement, où les fonctionnaires des États Membres se rencontrent régulièrement, échangent des informations et étudient les dossiers en commun, sans omettre les dossiers qui traitent de l'administration publique. La fiabilité de l'administration, nécessaire à l'état de droit, à la mise en œuvre efficace des politiques et au développement économique, est l'une des caractéristiques de cet espace.

Source : *Préparation des administrations publiques à l'Espace administratif européen*, Documents SIGMA : N° 23, SIGMA, OCDE, 1998. Également disponible sur le site Internet de SIGMA à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/frweb/frpubs.htm>.

### **L'état de droit**

L'application régulière des dispositions de la loi constitue le signe tangible de l'état de droit, c'est à dire du fait qu'on attend des organismes publics et privés qu'ils se conforment aux dispositions de la loi et qu'ils risquent d'encourir des sanctions s'ils ne le font pas. Dans le cas particulier de l'administration publique, cela signifie qu'un organisme administratif ne dispose que des seuls pouvoirs que lui confèrent la loi, ou ceux qui lui sont confiés par une autorité supérieure et qu'ils ne seront utilisés que de la manière déterminée par la loi. L'état de droit favorise : la certitude et la prévisibilité ; la cohérence dans l'action et l'égalité de traitement ; le respect des personnes ; des normes objectives pour juger de l'action de l'administration.

Source : *La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie*, Documents SIGMA : N° 17, SIGMA, OCDE, 1997. Également disponible sur le site Internet de SIGMA à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/frweb/frindex.htm>.

### **Infrastructure éthique**

Un environnement pour le secteur public encourageant de manière permanente des normes exigeantes de comportement requiert le soutien d'une infrastructure éthique. Les éléments de cette infrastructure sont complémentaires, ils se renforcent mutuellement et peuvent être regroupés sous trois rubriques principales :

- *des directives* : fournies par un engagement énergique de la part des responsables politiques ; des codes de conduite et une socialisation professionnelle (par exemple par l'éducation et la formation) ;
- *une gestion* : réalisée grâce à la coordination, par une agence centrale ou par un organisme créé dans ce but, mais également permise par les conditions de fonctionnement de la fonction publique et par les pratiques de gestion ;
- *un contrôle* : assuré grâce à une structure juridique qui permet des enquêtes et des poursuites judiciaires indépendantes, des dispositifs efficaces pour la comptabilité et les contrôles, et enfin, une transparence de l'administration, une implication et une surveillance de la part du public.

Source : *Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public*, Document C(98)70, OCDE, Paris, 1998.

Pour de plus amples informations sur l'éthique dans le secteur public, consulter le site Internet de PUMA à : <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/>.

### **Institution suprême de contrôle des comptes (ISCC)**

Une ISCC peut être définie, dans un État donné, comme l'organisme public—quelle que soit sa désignation, sa constitution ou son organisation qui exerce, en vertu de la loi, la fonction suprême d'audit de l'État. La forme précise que peut prendre cet organisme peut varier de manière importante. A titre d'exemple, l'Institutions suprême d'audit en Allemagne est la Cour Fédérale de comptes, alors qu'en Irlande, il s'agit de l'Office du Contrôleur et auditeur général.

Sources : *Les effets de l'adhésion européenne. Partie 2 : Audit externe*, Documents SIGMA : N° 20, SIGMA, OCDE, 1997 ; *Les pratiques en matière de contrôle des banques centrales*, Documents SIGMA : N° 24, SIGMA, OCDE, 1998. Également disponible sur le site Internet de SIGMA à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/frweb/frindex.htm>. Pour des renseignements sur l'Organisation Internationale des Institutions suprêmes de contrôle des comptes (INTOSAI), consulter le site Internet de INTOSAI à : <http://www.intosai/magnet.at/intosai/>.

### **Normes de performance**

En adoptant une approche recherchant la gestion de la performance, il convient de trouver une réponse à deux questions. En premier lieu, qu'utilisera-t-on comme étalon de *mesure des performances* ? On pourra s'arrêter sur les *produits*, qui sont plus facilement définissables et mesurables, mais dont l'existence ne constitue pas seule le signe que les objectifs fixés ont été atteints (par exemple, le nombre des chômeurs qui ont reçu une nouvelle formation). Mais on pourra également s'arrêter sur les *résultats* (par exemple, la réduction du taux de chômage local) pour lesquels il est difficile de tenir responsables les administrateurs de l'État, compte tenu du fait que les résultats obtenus par les politiques sont habituellement influencés par nombre de facteurs exogènes qui échappent à leur contrôle. Comme l'illustrent les exemples choisis, la compréhension de la relation qui existe entre les produits et les résultats est une condition préalable nécessaire à une utilisation des mesures de performance qui ait un sens.

La deuxième question clef se pose au moment de fixer les *niveaux des performances* recherchées. Si l'attention est concentrée sur les produits, comme étalon de mesure des performances, il devient nécessaire de quantifier les 'unités' qu'un service public est censé produire (par exemple, heures de formation offertes). Le choix des résultats comme étalon des performances exige que l'on précise la mesure dans laquelle une politique donnée a été affectée par les actions entreprises (par exemple, le pourcentage de diminution du chômage parmi la population qui a reçu la formation).

Source : *En quête des résultats : Pratiques de gestion des performances*, OCDE, 1997. Peut également être obtenu sur le site de PUMA, à : <http://www.oecd.puma/mgmtres/pac/index-fr.htm>.

### **Ombudsman**

S'il existe plusieurs formes différentes d'Ombudsman, leur caractéristique première est d'être une autorité indépendante et statutaire (créé par statut ou même au titre de la Constitution elle-même) qui est en général directement responsable devant le parlement. Ces institutions jouent un rôle complémentaire par rapport aux garanties de base que fournissent le droit administratif et l'examen par les tribunaux. La tâche

de l'ombudsman est de réaliser des enquêtes fondées sur les plaintes présentées par des individus ou des groupes contre les actions des autorités administratives, alors que sa compétence pourra couvrir l'ensemble de l'administration ou se limiter à certains domaines en son sein. La forme spécifique que prend l'ombudsman est très variable. A titre d'exemple, le Commissaire parlementaire britannique est compétent pour effectuer des enquêtes fondées sur des plaintes contre l'administration centrale, la Commission pour les Droits des Citoyens en Pologne, poursuit les atteintes aux droits civiques dans leur ensemble, alors que la Commission hongroise pour les droits nationaux et ethniques instruit des enquêtes. De manière ordinaire, les pouvoirs de l'ombudsman sont limités à diligenter des enquêtes fondées sur les plaintes individuelles, présentées par ceux qui ont directement subi un préjudice.

Habituellement, l'ombudsman a le pouvoir de requérir de l'administration sur laquelle il enquête qu'elle présente les documents et les autres preuves dont il fait la demande. Il n'a normalement pas le pouvoir d'agir pour corriger une situation ou pour imposer des sanctions, mais il doit se limiter à présenter des recommandations aux administrations elles-mêmes et de s'appuyer sur la pression exercée par le public, le parlement ou le gouvernement pour obtenir que ces dispositions soient prises. Non seulement l'ombudsman joue-t-il un rôle important pour le renforcement de la *responsabilité* de l'administration publique, mais il peut encore contribuer à l'amélioration de la *qualité de l'administration* en désignant les cas de mauvaise administration et en sensibilisant les agents de l'État aux attentes du public.

*Source : La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie, Documents SIGMA : N° 17, SIGMA, OCDE, 1997. Également disponible sur le site Internet de SIGMA à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/frweb/frpubs.htm>.*

### **La passation des marchés de l'État**

L'acquisition de biens et de services par l'État auprès du secteur privé représente une fraction importante des dépenses publiques dans la plupart des pays. Ces activités sont régies par la législation nationale sur la passation des marchés publics et elles prennent appui sur les normes internationales sur la transparence, et la concurrence ouverte et équitable. La mise en place d'un système de passation des marchés économiquement efficace requiert :

- l'élaboration d'une structure juridique et administrative opérationnelle et cohérente ;
- du personnel correctement formé, et donc la mise en œuvre de programmes de formation et de formation des formateurs ;
- des systèmes d'information et de gestion des données qui encouragent une concurrence ouverte, l'examen des opérations par le public et le développement d'un vivier concurrentiel de fournisseurs ;
- des dispositifs efficaces pour prévenir la fraude, le gaspillage et la corruption, qui seront par ailleurs renforcés par des systèmes de contrôle internes et d'audits externes.
- Des procédures ouvertes et impartiales de solution des différends, pour examiner les plaintes et surveiller le processus de passation des marchés.

*Source : La passation des marchés publics, fiche de synthèse SIGMA : N° 3, SIGMA, OCDE, 1997. Peut également être obtenu sur le site Internet de SIGMA à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/frweb/frindex.htm>.*

## Perception des redevances sur les utilisateurs

Il convient de tenir compte de conditions préalables importantes lors de l'adoption de perception de redevances sur les utilisateurs. Au nombre de ces conditions préalables, on citera : l'existence de directives claires, un système de contrôle rigoureux et des procédures d'audit efficaces. La perception de redevances sur les utilisateurs de services de l'administration est une pratique de plus en plus courante dans bien des pays de l'OCDE et pour plusieurs raisons parmi lesquelles :

- la réduction des déficits budgétaires ;
- rendre les coûts et les avantages des services plus visibles tant aux yeux des utilisateurs que des organisations gouvernementales qui les fournissent ;
- le fait que le poids des coûts passe du contribuable aux utilisateurs directs des services ;
- l'imposition d'une discipline à l'utilisateur des services ;
- la recherche d'une gestion orientée vers le consommateur et de l'amélioration des performances financières et opérationnelles parmi les fournisseurs de prestations ;
- l'encouragement donné au développement des marchés et à la concurrence.

L'adoption de redevances perçues sur les utilisateurs, ou des modifications importantes les concernant devraient être accompagnées par :

- la consultation des utilisateurs ;
- la détermination du coût réel de la fourniture des prestations et de la destination des recettes ;
- un système de recettes efficace et efficient ;
- des mesures permettant d'améliorer et de contrôler les performances organisationnelles ;
- des stratégies appropriées pour la fixation des prix ;
- la prise en considération de l'exigence d'équité.

*Source : La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs pour une meilleure pratique, Note de synthèse PUMA : N° 3, PUMA, OCDE, 1998. Également disponible à : <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/budget>.*

## Prestations déléguées

De nouvelles approches aux prestations qui sont rendues par les services publics sont au cœur de réforme du secteur public dans beaucoup de pays de l'OCDE. Ces réformes portent sur l'utilisation des agences, sur la commercialisation ou la quasi commercialisation des fournisseurs du secteur public (comme la sous-traitance), les partenariats entre les secteurs public et privé et la privatisation pure et simple de certains services publics.

La création de relations contractuelles entre l'État et les fournisseurs de services publics constitue un aspect caractéristique de ces arrangements. Cela soulève la question de savoir qui est responsable de quoi et à l'égard de qui, et met à l'épreuve la capacité de l'autorité publique d'exercer une surveillance et un contrôle efficaces. S'il est exact que la transparence et l'ouverture peuvent être accrues par le rapprochement des citoyens ou de leurs clients des fournisseurs de prestations de service public, et

l'établissement de normes plus claires pour les services, ils autorisent des possibilités de conflits de valeurs, une augmentation des risques pris et des ambiguïtés sur les normes éthiques.

Pour de plus amples informations sur l'éthique dans le service public, voir *Colloque sur l'éthique dans le service public : défis et perspectives pour les pays de l'OCDE : document de travail* sur le site Internet du Service de la Gestion publique de l'OCDE (PUMA) à :  
<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

### **Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA)**

A la suite de la décision de la Commission européenne du 4 février 1998 d'établir des Partenariats pour l'adhésion (PA) avec chacun des pays candidats, ces derniers ont été invités à préparer un Programme national pour l'adoption de l'*acquis* (PNAA). Le rôle du PNAA est de préciser comment chacune des priorités définies dans le PA sera gérée, et de définir les engagements pris sous la forme de calendriers et d'investissement en ressources humaines et financières. Pour sa part, la Commission maintiendra un dialogue permanent avec chacun des candidats sur l'établissement et les révisions ultérieures de son PNAA, obtenant ainsi des éléments importants qui seront utiles aux examens réguliers réalisés par la Commission sur les progrès réalisés. Le suivi des PA sera effectué grâce aux dispositifs mis en place par l'accord Europe (Sous-comités, Comité d'association, et Conseil).

Pour de plus amples informations sur l'Union européenne, consulter son site Internet à :  
<http://europa.eu.int>.

### **Respect volontaire de la loi**

L'administration atteindra les objectifs fixés pour ses politiques dans une large mesure à la condition que les citoyens et les entreprises se plient spontanément aux réglementations édictées. Un exemple de ceci peut être trouvé dans la perception de l'impôt sur les revenus, où les contribuables, pris individuellement, exécutent une grande partie de la charge de travail nécessaire en réalisant les calculs et en effectuant le transfert des montants dus. Dans ce contexte, le principal effet des activités tendant à assurer le respect de la réglementation, de la part des agents de l'État consiste à décourager le non-respect et à renforcer la "volonté de respecter" parmi la majorité qui se plie aux réglementations.

La comparaison du coût du respect de la réglementation (par exemple, les investissements en capital nécessaires pour améliorer une installation industrielle) et des résultats de la fonction de contrainte (l'importance de la sanction pour le non-respect, multipliée par la probabilité de la détection) fournit aux entités qui subissent la réglementation une indication grossière concernant l'intérêt pour eux de ne pas respecter la réglementation. La perception joue un rôle important dans ce type de calcul, et c'est ici que les autorités de l'État peuvent 'faire pencher le fléau de la balance' en faveur du respect soit en élevant le niveau des sanctions appliquées, soit en augmentant le nombre des inspections, ou en faisant l'un et l'autre. Il est clair que l'augmentation du nombre des inspecteurs dans un domaine donné peut ne pas être réalisable compte tenu des contraintes budgétaires et que l'adoption de niveaux très élevés pour les amendes peut devenir contre productif si ces dernières sont très difficiles à percevoir. Une autre solution consiste à faire connaître publiquement les cas exemplaires de détection de fraudes et leur sanction, de manière à accroître la *perception* de la probabilité de détection parmi les entités soumises à réglementation et à renforcer d'autant leur volonté de la respecter.

*Source : L'administration au service du public, OCDE, 1987.*