

DIFFUSION GÉNÉRALE

OCDE/GD(94)124

DIVISION DES RELATIONS EXTÉRIEURES

PROGRAMME TRAVAILLEURS/EMPLOYEURS

LES OBSTACLES ADMINISTRATIFS A L'ENTRÉE :
L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Rapport d'une réunion d'experts patronaux
tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE
(également reproduit dans son intégralité par SIGMA)

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Paris 1994

018104

PROGRAMME TRAVAILLEURS/EMPLOYEURS DE L'OCDE

**LES OBSTACLES ADMINISTRATIFS A L'ENTRÉE :
L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**

Rapport d'une réunion d'experts patronaux
tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE

(Paris, 21 et 22 mars 1994)

Les relations formelles entre l'OCDE et les représentants des syndicats, des entreprises et de l'industrie dans les pays Membres passent par deux organismes officiellement reconnus par le Conseil de l'OCDE. Il s'agit de la Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE (TUAC) et du Comité Consultatif Économique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAC). Les dispositions adoptées prévoient, outre diverses formes d'échanges de vues sur des problèmes de fond organisés tout au long de l'année, la tenue de réunions au niveau technique qui n'engagent pas la responsabilité des organisations. Ces réunions prennent la forme de débats spécifiques soit avec le Secrétariat, soit dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs qui, au début de chaque année, établit un calendrier de réunions consacrées à des thèmes bien précis.

A l'issue des réunions tenues dans le cadre du Programme, un rapporteur établit, sous sa responsabilité, un rapport des délibérations en vue de sa distribution aux partenaires sociaux ainsi qu'aux comités compétents de l'OCDE. Ces rapports reflètent les opinions du rapporteur sauf lorsque ces dernières sont expressément attribuées à des participants et ne correspondent pas nécessairement aux vues des autres participants ou à celles de l'OCDE.

Copyright OCDE, 1994

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 Cedex 16, France

Avant-propos

Dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE, une réunion s'est tenue les 21 et 22 mars 1994 sur "Les obstacles administratifs à l'entrée : l'investissement étranger en Europe centrale et orientale".

Cette réunion a été préparée en collaboration avec le Comité Consultatif Economique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et SIGMA, qui est une initiative conjointe du CCET/OCDE et de PHARE/CE. PHARE assure l'essentiel du financement de SIGMA dont l'objet est d'aider les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à réformer leurs systèmes d'administration publique.

Plus de quarante experts en gestion venus d'administrations nationales, des milieux d'affaires, de groupes de recherches, d'organisations à but non lucratif et de Directions de l'OCDE ont participé à cette réunion. S'exprimant à titre personnel, les participants étaient issus de pays qui appartiennent à l'ensemble de la zone OCDE, ainsi que de plusieurs nations d'Europe centrale et orientale.

Monsieur Bart Edes, qui avait été choisi comme Rapporteur général de cette réunion, a rédigé un rapport global des débats animés et riches ainsi que des recommandations qui s'en sont suivies.

Table des matières

	<u>Page</u>
Rapport final de la réunion par M. Bart W. Edes	4
Partie I : Note de synthèse	4
Partie II : Compte-rendu des débats	7
A. La nécessité d'une réforme administrative	7
B. Les réformes souhaitées par les entreprises	10
C. Raisons à l'origine des obstacles administratifs	16
D. Mesures à prendre pour les entreprises, l'administration et les organisations internationales ...	19
Annexe : Liste des participants et affiliations	21

**LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS
DANS LE PRÉSENT RAPPORT N'ENGAGENT QUE LEUR AUTEUR
ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE**

RAPPORT FINAL SUR LA RÉUNION

par M. Bart Édes
Directeur des opérations internationales
"The Budapest Sun"

Partie I

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE les 21 et 22 mars 1994, le Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et SIGMA, qui est une initiative conjointe de l'OCDE/CCET et du programme PHARE de la CE, ont tenu à Paris une réunion d'experts patronaux. Les participants à cette réunion devaient aborder le thème des "Obstacles administratifs à l'entrée : l'investissement étranger en Europe centrale et orientale".

Le programme a permis de mettre en présence des experts venus des administrations, des entreprises, des instituts de recherche, des organisations à but non lucratif et du Secrétariat de l'OCDE. Intervenant à titre personnel, les participants ont formulé sans détour leurs avis sur les multiples obstacles à l'activité économique qui résultent de la carence des administrations publiques dans les pays d'Europe centrale et orientale, et ils ont recherché les motifs de ces obstacles administratifs.

Les participants ont conclu leur réunion de deux jours en proposant un certain nombre de priorités en matière de réformes et ont examiné les rôles que pourraient éventuellement jouer en Europe centrale et orientale les administrations et les milieux d'affaires pour supprimer les obstacles à l'investissement direct étranger (IDE). Un certain nombre de propositions concrètes ont été également formulées en ce qui concerne les activités complémentaires -- enquêtes, ateliers, assistance technique et travaux de recherche.

Les principales observations et recommandations formulées par les experts patronaux ont été ultérieurement entérinées à haut niveau puisqu'elles figurent dans la Déclaration publiée à l'issue de la Conférence Est-Ouest des Ministres de l'économie, de l'industrie et du commerce. Les deux manifestations (forum et conférence) qui ont eu lieu à Varsovie aux mêmes dates, 5-7 mai 1994, ont attiré des ministres et des chefs d'entreprise originaires de 20 pays pour s'entretenir des questions de développement.

Les personnalités présentes à la réunion tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs ont à l'unanimité exprimé l'avis que les capitaux étrangers sont indispensables pour développer des économies de marché en Europe centrale et orientale. Elles ont observé que l'investissement étranger direct apporte à cette région des devises, des technologies modernes, du savoir-faire en matière de gestion ainsi que des emplois. Elles ont également noté que l'IED avait un effet multiplicateur car il stimule le développement d'un secteur privé national et instaure des liens avec les entreprises et les réseaux commerciaux à l'étranger. Ces avantages sont en règle générale reconnus par les gouvernements de transition.

Toutefois, les participants ont noté que malgré ces avantages largement reconnus, les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale continuent à tolérer des obstacles administratifs qui découragent les apports d'IED, étouffent la concurrence et compromettent le développement de l'économie de marché. Par ailleurs, accepter le statu quo menacerait, selon eux, la légitimité des autorités publiques et de leurs décisions aux yeux de la population et ferait douter du développement d'institutions pluralistes et démocratiques fondés sur la règle de droit.

Parmi les multiples obstacles identifiés par les participants, on citera les lois et réglementations aux dispositions imprécises et contradictoires, l'application arbitraire des règlements, les pratiques d'une moralité douteuse, enfin, les délais dans l'octroi des licences. Les experts patronaux sont convenus que pour éliminer ces obstacles, et pour mettre en place une administration de type professionnel, capable d'appuyer et de nourrir la transition -- il faut de toute urgence mettre en oeuvre une action concertée entre les diverses parties prenantes sous la direction générale des administrations publiques.

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer la persistance des obstacles administratifs : une structure juridique inappropriée, l'absence d'un système de réglementation en matière de gestion, un service public mal formé, sous-payé et non motivé, les sollicitations contradictoires auxquelles sont exposés les dirigeants politiques, l'existence de puissants groupes d'intérêt qui misent sur le statu quo, enfin l'absence de communication et de dialogue entre l'administration et un secteur privé embryonnaire.

Tout en reconnaissant que les besoins propres à chaque pays varient en fonction de leur culture, de leur histoire et de leur niveau de développement, les participants ont fait observer que les obstacles administratifs qui existent dans tous les États européens ex-socialistes sont de type et d'importance divers. Tout en étant conscients que la mise en place d'une administration professionnelle est une entreprise de longue haleine, les experts ont soutenu que les gouvernements doivent prendre sans délai des mesures raisonnées pour soutenir et renforcer le processus de transformation globale.

Selon les participants, la réforme administrative doit passer par plusieurs étapes décisives. Ces étapes sont : 1) la mise en place d'un *cadre juridique et de procédures globales*, cohérentes, transparentes et organisant un système de responsabilité et de voies de recours. Cet effort devrait passer par une déclaration des principes sur lesquels devraient s'appuyer les actions de l'administration, ainsi que par l'élaboration de lignes directrices orientant les décisions administratives ; 2) le *développement de systèmes permettant de faciliter la communication et le dialogue* entre les entreprises et l'administration de façon à renforcer la compréhension et la coopération mutuelles, et de cultiver l'idée de communauté d'objectif ; et 3) l'élaboration d'une procédure efficace *de consultation et de règlement des problèmes* où l'élaboration et la mise en oeuvre des lois et réglementations tiennent compte de l'expérience des entreprises et où les préoccupations des milieux d'affaires soient examinées de façon positive et efficiente.

La voie vers la réforme passerait essentiellement par le lancement de *programmes d'éducation et de formation* créateurs d'une fonction publique techniquement bien formée, compétente et ouverte sur l'extérieur, et de nature à accroître l'attrait de toutes les couches de la société pour l'économie de marché. En outre, les participants ont insisté sur la nécessité, pour les

gouvernements, de mettre en oeuvre des systèmes d'incitation pour renforcer la moralité du service public et encourager sa créativité. Pour être efficaces et durables, ces actions doivent s'intéresser simultanément aux rémunérations, à la stabilité et au prestige de l'administration.

Les experts patronaux ont noté que pour promouvoir la réforme administrative, les entreprises peuvent et devraient jouer un rôle constructif. Elles peuvent notamment le faire en maintenant, lorsqu'elles exercent des activités commerciales en Europe centrale et orientale, les normes morales élevées qu'elles appliquent dans les pays à économie de marché. Les délibérations de la Chambre de commerce internationale sur l'adoption de lignes directrices en matière de normes éthiques montrent l'importance que les principales entreprises multinationales attachent à cette question. Divers orateurs ont déclaré que les entreprises seraient également bien placées pour transférer le savoir-faire, diriger les programmes de formation et contribuer au développement de la gestion. Elles pourraient également contribuer à améliorer la communication entre les administrations et les entreprises en mettant en place des structures d'intérêts intermédiaires.

Les membres du Comité consultatif commercial et industriel (BIAC), instance consultative officielle auprès de l'OCDE pour les questions intéressant le patronat, peuvent jouer un rôle particulier en contribuant à supprimer les obstacles administratifs à l'investissement. Les 33 organisations constitutives du BIAC dans les 25 pays de l'OCDE peuvent se prévaloir d'une expérience sans égale en matière d'économie de marché, de son fonctionnement et de l'interaction qu'elle implique entre les entreprises et l'administration publique. En outre, grâce à ses sous-comités actifs en République tchèque, en Hongrie, en Pologne et en République slovaque où ils opèrent au sein des entreprises nationales et à capital étranger, le BIAC connaît bien les conditions particulières des économies autrefois planifiées.

Conformément à leur mandat, qui est de donner des avis à l'OCDE et d'organiser des consultations avec elle, les membres du BIAC ont exprimé leur intention de servir de catalyseurs dans la réforme de l'administration publique en Europe centrale et orientale. Leurs efforts viseraient notamment à promouvoir la communication entre le secteur des entreprises et l'administration et à examiner de façon plus détaillée et pays par pays les obstacles administratifs à l'investissement.

Les participants ont également mis en évidence les rôles que pourraient jouer les organisations internationales pour améliorer la réforme administrative dans cette région grâce à la recherche, à des ateliers et à un dialogue avec les pouvoirs publics. Ces organisations peuvent également utiliser leur expérience, leurs moyens, leurs ressources et leurs compétences techniques pour former des fonctionnaires, suivre l'évolution des normes administratives, moderniser les systèmes bancaires, réaménager les lois et les procédures visant à favoriser l'investissement, améliorer les systèmes fiscaux, et sensibiliser davantage les hauts fonctionnaires et les personnalités influentes au rôle décisif que jouent des marchés de capitaux performants et l'investissement étranger.

Partie II

COMPTE RENDU DES DÉBATS

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE

La réunion des experts patronaux organisée dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs était motivée par l'idée, largement partagée, que la réforme administrative est un élément décisif pour la transformation de l'Europe centrale et orientale. Agissant pour le compte des autorités politiques, le secteur public influe sur toutes les parties de l'économie et de la société. Par ailleurs, c'est à son efficacité que sont subordonnés dans une large mesure le développement économique ainsi que la cohésion politique et sociale.

C'est au secteur public qu'incombe la mission de créer les conditions juridiques et administratives dans lesquelles opèrent les entreprises privées. Le secteur public agit sur les décisions et les coûts en matière de production par le biais d'une multitude de contrôles réglementaires, services, transferts, impôts et incitations financières. Il modifie les structures de la demande en redistribuant les revenus. Client important de l'économie privée, il influe sur la répartition globale des ressources. De plus il agit sur l'efficacité économique nationale, sur le rythme de l'innovation dans les domaines de la technologie et de l'organisation, sur l'orientation et la rapidité de l'ajustement structurel ainsi que sur les coûts pour les utilisateurs de ressources, telles que l'environnement.

Les participants ont observé que dans tous les pays du monde, les sociétés évoluent dans un contexte administratif. Elles sont tributaires du secteur public et dans le même temps elles doivent satisfaire à des conditions administratives pour obtenir des licences d'exportation, des permis de construire, des ressources énergétiques, elles doivent faire agréer des normes, fournir des statistiques, enfin s'acquitter de leurs obligations fiscales. Ces contraintes augmentent les coûts. Dès lors que les règles sont imprécises ou variables, les coûts et les risques peuvent augmenter. Les résultats des sociétés et en fait ceux de l'économie tout entière en sont affectés. *Si des charges administratives excessives pèsent sur les sociétés, les investissements nouveaux peuvent s'en trouver découragés.* Appartenant au secteur financier dans un pays ex-socialiste, l'un des participants a déclaré que les investisseurs ont sans doute toléré des conditions peu favorables au commerce sur un marché intérieur d'une centaine de millions de personnes, mais qu'ils sont bien moins disposés à le faire s'il s'agit d'économies plus réduites, telles celles qui existent en Europe centrale et orientale.

Plusieurs participants ont laissé entendre que l'administration publique peut constituer un point solide d'ancrage dans les turbulences de l'évolution régionale, en offrant le genre de stabilité jugée essentielle par les sociétés pour réaliser des opérations à long terme et réussir la croissance. En revanche, les gouvernements qui tolèrent la désorganisation administrative encouragent les profits à court terme et discréditent les politiques officielles. La réforme administrative peut non seulement annihiler ces éléments négatifs, mais aussi stimuler le développement économique et permettre à un pays d'acquérir une position concurrentielle sur les marchés mondiaux.

Exemples d'obstacles à l'investissement étranger

Les experts patronaux ont évoqué toute une gamme d'obstacles spécifiques qui compromettent leurs activités en Europe centrale et orientale. Plusieurs d'entre eux ont toutefois fait observer que le type, la fréquence et l'importance de ces obstacles étaient extrêmement variables d'un pays à l'autre. Tel obstacle qui pourrait contrarier les activités des sociétés dans un pays peut ne pas exister dans un autre. Selon des participants tchèques et hongrois, il est extrêmement important de faire une distinction entre les pays. Ainsi un homme d'affaires a fait état des problèmes divers auxquels sont confrontés les entreprises d'un pays de l'OCDE qui exercent leurs activités sur différents marchés d'Europe centrale et orientale. Parmi ces problèmes on citera : les retards observés dans la reconnaissance des droits de propriété, l'arbitraire des services de douane, les années d'attente pour les instances devant les tribunaux, la rotation élevée des personnels dans le secteur public, la lenteur de la procédure appliquée pour l'agrément des permis de travail du personnel expatrié.

Les participants venus de Pologne et de Hongrie ont insisté sur les déboires et les retards qui accompagnent le transfert de propriété du secteur public au secteur privé. Le directeur d'une grosse entreprise multinationale a raconté ce qui lui était arrivé au passage de la douane à la frontière slovène. Les douaniers interdisaient l'importation d'un matériel informatique de traitement de données au motif qu'il n'avait pu prouver que le matériel était conforme aux normes électriques nationales. Selon ses dires, ces mêmes fonctionnaires étaient incapables d'indiquer exactement quelles étaient ces normes. Un représentant d'une association de transport néerlandaise a déploré les retards observés au passage à la frontière d'un des pays en transition, retards qui coûtent tous les mois aux membres de son groupe des dizaines de milliers de dollars. Un autre participant a mis l'accent sur le problème des retards dans les opérations bancaires, -- transferts d'argent des sociétés aux banques, des banques aux sociétés, ainsi que des banques des pays en transition aux banques des pays développés.

Sur-réglementation ou bien sous-réglementation

Plusieurs orateurs ont exprimé le point de vue selon lequel les obstacles administratifs à l'investissement étranger ne résultaient pas simplement de la sur-réglementation. Comme l'a noté brièvement un participant, "il ne s'agit pas de gouverner moins, mais de gouverner mieux". Pour plusieurs orateurs, le problème tient en partie à l'absence de lois et de réglementations. Lors de leur passage à l'économie de marché, il reste encore aux pays d'Europe centrale et orientale à se doter de tout un ensemble de lois allant de pair avec des marchés libres et le pluralisme démocratique. Dans certains cas, des lois datant de l'ère socialiste ont été abrogées sans que de nouvelles lois les remplacent, ce qui revient à jeter le bébé avec l'eau du bain.

L'un des orateurs a déclaré que la libéralisation avait peut-être été "excessive" au tout début du processus de transition de la Pologne, affirmant que la taille de l'administration de ce pays, réduite lorsqu'on la compare à celles des pays plus développés, accroît les problèmes d'ajustement. Les ressources de l'administration publique sont rognées au moment même où cette dernière est de plus en plus sollicitée. Dans ce pays, les douaniers sont moins nombreux que dans le passé. Un orateur hongrois a signalé que les mouvements de

personnel observés dans les ministères de son pays n'ont pas toujours eu un effet positif pour les entreprises et que, du fait de l'encombrement des prétoires, l'exécution des contrats, l'enregistrement des sociétés et les procédures de faillite connaissent de longs délais.

Le même banquier a rappelé que dans son pays, l'adoption des lois était précédée généralement de négociations qui intervenaient avec les syndicats et d'autres groupes d'intérêt sociaux. Par ce qu'il a appelé une "sur-réaction" au socialisme, il a été mis fin à l'ancien mécanisme de consultation sans qu'un autre mécanisme, mieux adapté aux nouvelles conditions, ait été institué. Un participant tchèque a remarqué qu'il était urgent de combler certaines lacunes dans le cadre législatif de son pays. Faute d'une loi appropriée sur les marchés publics, les entreprises étrangères qui souhaiteraient soumissionner dans les ventes au gouvernement ne peuvent le faire.

Les obstacles administratifs ne sont pas le propre des pays d'Europe en transition

Plusieurs orateurs ont insisté sur le fait que les obstacles administratifs ne se rencontrent pas uniquement en Europe centrale et orientale. Certains ont fait état de difficultés administratives rencontrées dans les pays de l'OCDE et ont comparé des faits observés aussi bien dans les pays d'Europe orientale que dans ceux d'Europe occidentale. Le fait que ces obstacles ont des origines fort diverses permet toutefois de tempérer ces observations. Dans les États ex-socialistes, les obstacles tiennent à l'absence de lois ou à l'adoption de lois mal adaptées aux conditions particulières de la transition. En outre, les règles sont opaques ou contradictoires, les mécanismes du contrôle et les voies de recours font défaut et la façon dont sont perçus le rôle et les responsabilités de l'administration dans un État démocratique reflète des décennies de planification. Cette situation forme un violent contraste avec les conditions existant dans les pays de l'OCDE où la règle de droit est acceptée, même si les systèmes de réglementation ne fonctionnent pas toujours sans heurts.

Néanmoins, comme l'a dit le représentant d'une importante société internationale, l'administration serait aussi tâtilonne en Allemagne qu'elle l'est en Europe orientale. Selon le directeur d'une autre grande société européenne, on peut trouver des exemples de corruption aux États-Unis et d'absence de convertibilité des devises au Brésil. Il entendait montrer par là que ces facteurs constituent un élément normal de l'activité commerciale et que les entreprises multinationales devraient être en mesure de les surmonter.

Un homme d'affaires hongrois a expliqué que dans son pays, bon nombre des contrôles administratifs sont liés aux problèmes de change puisqu'il n'est pas encore parvenu à la totale convertibilité de sa monnaie. Il a ajouté toutefois que les contrôles des mouvements de capitaux sont également courants dans les pays développés, comme le prouve la longue liste des réserves que les États Membres de l'OCDE formulent encore à l'égard du Code des mouvements de capitaux. Il a noté, en concluant son intervention, que la Hongrie formulait moins de réserves à cet accord et moins d'exceptions à l'Instrument relatif au traitement national que nombre de pays de l'OCDE.

Un intervenant d'un pays d'Europe occidentale, spécialiste de l'administration publique, a signalé que dans un certain pays d'Europe occidentale, la mise en conformité d'un simple imprimé de déclaration fiscale coûte aux entreprises des dizaines de millions de dollars. Cet intervenant a

ajouté que les fonctionnaires chargés de faire respecter ces prescriptions juridiques se montrent de plus en plus soupçonneux dans les enquêtes qui sont menées au sujet de leur activité de crainte que l'on remette en question l'utilité ou l'importance de leurs fonctions.

De l'avis d'un participant venu d'Amérique du Nord, les administrations sont généralement repliées sur elles-mêmes, secrètes et enclines à la réglementation. Toutefois, les participants ont reconnu en général que le problème est plus grave dans les pays ex-socialistes que dans les pays de l'OCDE, faute de règles et de systèmes permettant d'assurer la transparence, l'impartialité, la surveillance, etc.

B. LES RÉFORMES SOUHAITÉES PAR LES ENTREPRISES

Les participants à la réunion ont formulé tout un ensemble de propositions propres à améliorer la situation de l'administration publique en Europe centrale et orientale. En général, ils ont insisté sur le fait qu'il était nécessaire que l'administration publique soit solidement ancrée dans la règle de droit. Selon eux, la prévisibilité, la transparence et la globalité du système législatif et réglementaire sont les éléments les plus importants à court terme. La réglementation devrait être conçue en ayant à l'esprit les conséquences des règles et de leur mise en oeuvre, ainsi que la possibilité de contester les décisions en cas de conflits. En adhérant à ces principes, on peut contribuer à assurer la concurrence nécessaire pour garantir la prospérité du secteur privé et créer un marché offrant aux consommateurs toute liberté de choix.

En général, les participants ont estimé qu'améliorer l'efficacité, la moralité et la responsabilité étaient des objectifs à plus long terme. Ces caractéristiques, à l'instar de celles qui ont été indiquées plus haut, sont inhérentes à une administration de type réellement professionnel dont la mise en place est l'objectif ultime des parties prenantes dans l'économie. Bon nombre de participants ont exprimé l'idée selon laquelle les *avantages de la réforme bénéficient non seulement aux investisseurs étrangers mais également aux entreprises nationales*, et principalement aux petites et moyennes entreprises pour lesquelles une administration médiocre entraîne des difficultés démesurées.

Les gouvernements eux-mêmes ont beaucoup à gagner, et pas seulement indirectement, de la stimulation de l'activité économique obtenue en améliorant les conditions faites aux entreprises. Ils ne peuvent également que bénéficier du respect accru que la population accordera à un secteur public observant les principes auxquels ont adhéré les démocraties parvenues à maturité. Ainsi respectées, les autorités auront moins à craindre de voir leur position et leur stabilité sociale compromises par l'inobservation de règles jugées illégitimes en raison de la façon dont elles sont élaborées, mises en oeuvre ou appliquées. Mais une réforme ne se conçoit pas sans une volonté. Un fonctionnaire d'un pays de l'OCDE où a été créée une commission regroupant des représentants de l'administration et des entreprises en vue d'améliorer les opérations administratives a formulé quelques avis inspirés de sa propre expérience. Il a déclaré en particulier que les résultats obtenus par la commission s'expliquent principalement par le soutien politique que le Premier Ministre et les principaux ministères ont apporté à la réforme.

Les propositions des participants en matière de réforme peuvent être classées en cinq grandes catégories : 1) mise en place d'un cadre et de procédures juridiques d'ensemble ; 2) développement de systèmes permettant de faciliter la communication et le dialogue ; 3) création de procédures de consultation et de règlement des conflits ; 4) élaboration de programmes de formation et d'éducation ; 5) mise en oeuvre de stimulants pour les fonctionnaires. Les principaux points évoqués lors de l'examen de ces questions sont repris dans les sections suivantes :

Cadre et procédures juridiques d'ensemble

Bon nombre de participants ont fait observer que les entreprises ont besoin de certitude pour opérer efficacement et programmer l'avenir. Les entreprises redoutent les risques politiques d'un changement des principes fondamentaux qui régissent l'économie, une adhésion précaire à la règle de droit en vigueur et aux dispositifs d'application, l'incertitude des fonctionnaires quant à leurs fonctions et à leurs pouvoirs de réglementation ainsi que l'imprécision des procédures et des responsabilités. Les participants se sont ralliés à l'idée selon laquelle, pour réduire ces incertitudes, le pouvoir public doit mettre en place un cadre juridique global concrétisant leur engagement de respecter la démocratie, la règle de droit, la concurrence, le choix des consommateurs, la transparence et le principe d'économie mixte.

Théoriquement, la réforme devra trouver un juste équilibre entre le contrôle exercé par le gouvernement central, de façon que les objectifs stratégiques soient atteints, et une autorité décentralisée permettant de répondre avec souplesse aux besoins locaux. Par ailleurs, la réforme doit moderniser les processus d'élaboration des règlements et de prise de décision et améliorer la capacité du gouvernement central à définir des politiques cohérentes pour orienter l'évolution générale du secteur public. Les participants ont déclaré qu'il importerait que les gouvernements garantissent un contrôle et une responsabilité appropriés de façon à ne pas freiner l'innovation et l'évolution technologique. Les pouvoirs publics pourraient également soutenir les efforts visant à surveiller et évaluer les résultats du secteur public dans le cadre d'un système de réglementation bien conçu.

Pour un intervenant d'un pays d'Amérique du Nord, les principales entreprises pourraient s'inspirer de leur propre expérience pour conseiller les pouvoirs publics sur la façon de restructurer l'administration. Ces dernières années, dans de nombreux pays développés, de grosses entreprises ont fait l'objet d'un réaménagement et d'une réorganisation substantiels destinés à renforcer leur flexibilité et leur compétitivité. Certains estiment que les administrations qui ont un personnel pléthorique ou inapproprié ou qui n'ont pas été conçues pour une économie de marché et une société civile opérant dans des conditions de liberté ne peuvent que profiter de l'expérience de ces entreprises. Comme l'a observé l'orateur, "les pouvoirs publics, à la différence des entreprises, n'ont pas l'expérience voulue pour faire en sorte que cela se produise". Il a ajouté que dans un monde de plus en plus interdépendant, la perspective globale des entreprises vaut également pour les pouvoirs publics.

De nombreux commentateurs ont insisté sur la nécessité de modifier les structures organiques afin de renforcer la responsabilité, évaluer les résultats, et créer un dispositif de contrôle administratif qui tienne compte du rapport coût/efficacité. Les participants ont été unanimes à observer que la mise en oeuvre effective des lois relatives à la procédure administrative, la

programmation des principes qui doivent orienter les décisions des pouvoirs publics, l'évaluation des coûts des nouvelles réglementations pour les entreprises et la création d'un organisme indépendant chargé de suivre les actions des pouvoirs publics permettraient de réaliser des progrès notables à court terme. Un expert en administration publique a préconisé l'institutionnalisation des systèmes de vérification comptable pour contrôler les dépenses et faire échec à la corruption.

D'autres participants ont indiqué qu'il était indispensable de promulguer des lois de grande qualité et de réexaminer la législation et les réglementations en vigueur afin d'y relever des incohérences éventuelles et leur inadaptation à une démocratie moderne axée sur une économie de marché. Un participant tchèque a préconisé, par exemple, un examen des lois de son pays pour déterminer les lacunes à combler et, inversement, les excès de réglementation qui entravent l'activité commerciale. Un autre intervenant a évoqué l'exemple de la Suède qui, en 1985, a procédé à un inventaire de ses lois afin de déterminer lesquelles d'entre elles étaient encore nécessaires et celles qui ne l'étaient pas. Le porte-parole d'une grosse entreprise multinationale a cité l'exemple d'une commission allemande créée pour examiner la réforme gouvernementale. Plus de douze ans après sa publication, le rapport détaillé de cette commission retient encore l'attention et appelle le respect.

Pour plusieurs participants venus de pays proches de l'Europe centrale et orientale, la privatisation est un moyen efficace pour réduire les obstacles administratifs. Un chef d'entreprise d'Europe occidentale a fait observer qu'aux Pays-Bas un organisme privé délivre certaines autorisations selon un système dont l'efficacité permet de réduire les délais au minimum. Un autre chef d'entreprise a fait également remarquer que la corruption qui a régné dans le passé en Italie avait été renforcée par le contrôle exercé par un parti politique sur les entreprises publiques. D'après lui, le fait de durcir l'opinion publique contre les activités illégales et immorales du secteur public italien pousse à la privatisation des biens publics.

Systèmes permettant de faciliter la communication et le dialogue

Pour maints participants, l'une des premières étapes pour régler le problème des obstacles administratifs à l'investissement consiste à améliorer la communication entre l'administration et les entreprises. Un chef d'entreprise tchèque a rappelé le fossé existant entre l'administration et le secteur privé tandis que des participants polonais ont indiqué que malgré le rôle économique important joué à présent dans leur pays par le secteur privé, les entreprises restent vulnérables.

Certes, c'est à l'administration qu'il appartiendrait de s'ouvrir aux entreprises, mais pour les experts en gestion, il faut également que les entreprises s'organisent mieux elles-mêmes, par exemple en mettant en place des groupes de liaison qui feraient connaître leur point de vue au secteur public, et pour élaborer, en collaboration avec l'administration, des objectifs communs. Selon un participant tchèque, les torts existent des deux côtés. D'autres commentateurs ont insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à créer des passerelles à tous les niveaux de l'administration publique et à favoriser les liens entre les entreprises et l'administration locale.

Si tous les participants étaient d'accord pour reconnaître que les intérêts des entreprises pouvaient être mieux représentés, la question de savoir *comment* ces intérêts devraient être organisés a suscité un débat animé

et fait apparaître une certaine divergence de vues. Par exemple, plusieurs participants ont observé que les grosses entreprises à capitaux publics exerçaient une grande influence dans tous les pays ex-socialistes et que leurs dirigeants ne partageaient pas toujours les vues des chefs d'entreprises qui se développent sous un régime de propriété privée. Le profil national des sociétés des pays d'Europe centrale et orientale évolue rapidement, mais les entreprises privées n'en sont encore qu'au "premier stade" de leur développement, comme l'a observé le représentant d'une entreprise tchèque. La diversité des perspectives et des priorités selon la taille de la société, le secteur et le régime de propriété, comme c'est déjà le cas dans les pays développés, compliquent encore les efforts d'organisation.

La question de savoir quel serait le modèle international qui conviendrait le mieux pour structurer les entreprises d'Europe centrale et orientale a suscité des prises de position affirmées. Les participants familiarisés avec l'expérience canadienne ont exposé les avantages du modèle japonais qui favorise l'interaction entre entreprises et administration, mais d'autres ont contesté l'utilité d'un modèle de ce genre pour les pays en transition. Certains ont préconisé la création d'une association unique reconnue par les entreprises qui pourraient ainsi faire passer leur message à l'administration de façon claire et unifiée.

Par contre, plusieurs participants ont mis en garde contre la création d'une association de ce genre qui risquerait d'être dominée par les entreprises d'Etat traditionnelles, hostiles à la réforme, à la suppression des intérêts des petites et moyennes entreprises ainsi qu'à l'institutionnalisation des pouvoirs favorables au protectionnisme. Un expert en administration publique a attiré l'attention des participants sur une solution mise en oeuvre au Royaume-Uni où les fonctionnaires procèdent maintenant à des enquêtes et prennent des contacts au hasard de façon à tenir compte des intérêts des entreprises.

Les entreprises qui s'efforcent de faire connaître leurs préoccupations se heurtent à une autre difficulté : les sociétés des pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas totalement adhéré à la pratique du "lobbying" (groupes de pression), acceptable dans les démocraties avancées. On considère comme "sales" ou corrompues les tentatives faites pour influencer sur la législation. Un participant hongrois a conseillé la prudence aux investisseurs étrangers qui tentent d'infléchir la politique des pouvoirs publics dans les pays d'accueil. Un porte-parole d'une association regroupant de grosses entreprises européennes a recommandé aux entreprises occidentales d'aider leurs homologues des pays d'Europe centrale et orientale à apprendre à communiquer avec l'administration.

Plusieurs participants ont mis l'accent sur la nécessité de rechercher par delà les milieux d'affaires des alliés parmi d'autres groupes pour qui la définition de la politique est aussi un enjeu. Selon eux, les investisseurs étrangers pourraient faire équipe, dans le pays considéré, avec les chefs d'entreprise, les consommateurs et les organisations sans but lucratif qui peuvent soutenir la réforme administrative et les objectifs qui y sont liés. Un orateur qui connaît bien la situation en Roumanie a soutenu que la coopération de tous les groupes-clés de la société est essentielle si l'on veut modifier le comportement à l'égard de la démocratie et du capitalisme, et faire progresser les tâches que se sont fixés les réformateurs. Les commentaires des représentants ont tourné notamment autour de ces thèmes : la réforme administrative intéresse aussi les citoyens et le public doit lui aussi pouvoir préconiser un changement.

Les médias, dans la mesure surtout où ils peuvent informer l'ensemble de la population sur les avantages que peut apporter la réforme administrative à l'économie et au mode de vie des citoyens, ont eux aussi été considérés comme un allié qui pourrait intervenir puissamment dans le changement. Le président de la réunion a rappelé que c'est grâce aux médias que la corruption de l'administration polonaise avait pu être découverte. Pour plusieurs participants, les groupements d'entreprises devraient se voir conférer un rôle public plus important lorsqu'il s'agit d'obstacles administratifs à l'investissement.

On peut déjà citer pour l'Europe centrale et orientale des exemples concrets de communication entre les secteurs public et privé. Par exemple, le représentant de l'Agence tchèque pour l'investissement étranger a rappelé que, deux fois par an, les autorités de son pays se réunissent à huis clos avec des représentants des milieux d'affaires pour un dialogue franc. Un orateur venu de Hongrie a noté que dans son pays, une association de sociétés internationales a créé des liens d'étroite coopération avec les principaux ministères qui traitent des questions économiques et que par des contacts personnels et une diplomatie tranquille, elle a influencé non sans un certain succès l'élaboration de la législation.

Processus de consultation et règlement des problèmes

Au-delà de la question de la communication entre les groupes d'entreprises et l'administration, ainsi qu'entre diverses autres parties prenantes, plusieurs participants ont identifié la nécessité d'améliorer les mécanismes de consultation en matière d'administration en faisant intervenir les entreprises. De fait, les uns après les autres, les orateurs ont indiqué que lors de l'élaboration et des mises en oeuvre des lois et des réglementations, les entreprises avaient été déçues de ne pas avoir communication de certaines données.

Ces préoccupations expliquent que lors de la réunion, plusieurs participants se soient déclarés favorables à la désignation d'un "médiateur des entreprises" qui occuperait un poste central au sein de l'administration. Ce fonctionnaire défendrait les préoccupations des entreprises et porterait les problèmes rencontrés par le secteur privé à la connaissance des plus hautes instances en vue de leur règlement. Les participants ont examiné favorablement l'exemple des Pays-Bas où les projets de loi passent devant une commission au sein de laquelle les représentants des travailleurs et des employeurs font connaître leurs points de vue avant que le Parlement ne se prononce. Un représentant auprès de la Sous-Commission du BIAC en Pologne a fait part du projet de son organisation de créer un forum consultatif qui procéderait à des échanges avec l'administration.

Certains orateurs ont également préconisé le renforcement des organismes responsables de l'investissement étranger en Europe centrale et orientale. On trouve pratiquement dans tous les pays de cette région un bureau ou une agence chargés de donner des informations aux étrangers et de les aider à s'y retrouver dans le dédale administratif. Toutefois, ce "site d'accueil" perd de son efficacité en raison de l'existence de plusieurs agences du même type à différents niveaux de l'administration. Par ailleurs, l'appui qu'il pourrait apporter aux investisseurs étrangers est également compromis par la médiocrité de la communication et de la coordination avec d'autres agences et ministères et par l'incertitude quant à leurs responsabilités respectives.

Formation et éducation

Plusieurs orateurs ont souligné la nécessité urgente de former et d'éduquer les décideurs, les fonctionnaires, les groupes représentatifs des intérêts des entreprises qui commencent à se constituer, ainsi que l'ensemble de la population des pays d'Europe centrale et orientale. Tous ont été d'accord pour dire que ces efforts doivent viser à favoriser une culture de l'esprit d'entreprise et à développer la créativité tant à l'extérieur qu'au sein de l'administration. Un représentant d'un groupe sans but lucratif a déclaré que faire comprendre aux gens ce qu'est le nouveau climat de concurrence est fondamental pour le changement. Un chef d'entreprise d'un pays de l'OCDE a ajouté que les principales sociétés d'Europe occidentale estiment qu'il faut donner la priorité absolue à la formation.

La proposition d'accroître le niveau de qualifications et de modifier l'attitude des fonctionnaires qui sont les facteurs indispensables à la réforme a été appuyée par la quasi-totalité des participants. Comme l'a déclaré l'un d'entre eux, fort de son expérience en Roumanie, les fonctionnaires doivent comprendre le rôle qu'ils jouent. Un orateur polonais a préconisé le développement des qualifications pour pouvoir s'adapter au changement. Un autre participant, qui a travaillé au développement des investissements, s'est déclaré favorable à l'apport d'un sang neuf dans l'administration afin de transformer les mentalités parallèlement à la formation technique. Un autre orateur a présenté les activités de mécénat menées dans plusieurs pays précédemment socialistes dans le but de soutenir les instituts de formation à la fonction publique et de conseiller et d'informer les administrations locales sur leurs nouveaux rôles et leurs nouvelles responsabilités.

Toutefois, pour un orateur, si l'éducation des fonctionnaires est importante, il faut avant tout modifier les conditions de travail négatives qui peuvent annuler les acquis de la formation. Il est donc essentiel de créer une culture administrative ouverte à l'innovation, à l'esprit d'entreprise et à la démocratie.

Les participants se sont également penchés sur la nécessité d'éduquer des sociétés qui connaissent mal le fonctionnement du capitalisme et de la démocratie. Un chef d'entreprise d'un des pays de l'OCDE a proposé à cette fin de diffuser des programmes de télévision vers les pays d'Europe centrale et orientale afin de les aider à se prendre eux-mêmes en charge. Un participant tchèque a insisté sur l'importance qu'il y a à former les jeunes.

Quelques experts en gestion ont préconisé de donner un rôle actif aux entreprises privées dans ce vaste domaine. Certains ont rappelé les programmes en cours ou envisagés dans les pays de l'OCDE, programmes qui offrent une formation aux fonctionnaires au sein des entreprises du secteur privé. Dans une perspective plus vaste, un représentant de l'une des principales associations d'entreprises a proposé un partage des tâches dans lequel l'administration concentrerait ses efforts sur l'éducation en général tandis que les entreprises se consacraient à la formation des travailleurs.

Stimulants à l'intention des fonctionnaires

Les participants ont reconnu qu'il ne suffit pas de modifier les attitudes ou les niveaux de qualifications des fonctionnaires, et que le

processus de réforme au sein de l'administration suppose bien plus encore. Les conditions de travail doivent être également améliorées. Cela veut dire qu'il faut insister sur la moralité, les systèmes de rémunération et le prestige des fonctionnaires. La mise en oeuvre d'une loi sur le service public ferait beaucoup pour accroître la confiance des personnels administratifs et assurer leurs droits. L'idée a été avancée, compte tenu de la limitation des ressources des administrations, de réduire les effectifs pour pouvoir majorer les salaires.

Les conditions d'emploi médiocres offertes aux fonctionnaires sont, comme cela est expliqué dans la section ci-après, l'une des principales causes des obstacles administratifs.

C. RAISONS À L'ORIGINE DES OBSTACLES ADMINISTRATIFS

Les participants ont estimé que même s'il est unanimement reconnu que la réforme administrative doit s'inscrire dans le processus global de la transition en Europe centrale et orientale, les causes des obstacles administratifs n'ont retenu qu'insuffisamment l'attention. Certes, des centaines de lois et règlements ont été adoptés dans cette région, mais ils l'ont souvent été sans un souci suffisant de leur qualité, de leur cohérence et de leur adaptation aux conditions politiques et économiques, ni de la capacité de l'administration à assurer leur mise en oeuvre. La mise en oeuvre réelle des lois relatives à la procédure administrative reste incomplète dans bon nombre de pays en transition et les fonctionnaires n'ont pas reçu la formation nécessaire pour connaître le rôle du marché ou celui reconnu à l'administration dans un État démocratique.

Les bureaucraties des pays d'Europe centrale et orientale sont l'héritage de régimes autoritaires où l'administration était là pour mettre en oeuvre les directives d'un parti dirigeant unique, imbriqué dans un gouvernement dont il était indissociable. Héritée également de la période socialiste, l'idée que la loi devait être le reflet de la doctrine officielle plutôt qu'un instrument de réforme. Les participants ont fait remarquer qu'il existait des incohérences et des lacunes qui ont donné toute latitude d'action à des fonctionnaires ignorants, ou peu soucieux de la règle de droit telle qu'elle est pratiquée dans la zone de l'OCDE. Les bureaucraties issues du socialisme ne ressemblent guère aux structures existant dans des États modernes et démocratiques où le libre marché est déterminant. Et pourtant, modifier ces bureaucraties n'est pas une tâche facile.

De fait, la réforme est un processus hasardeux et elle est mal accueillie par ceux dont elle rend l'avenir incertain. Les groupes d'intérêt, restreints mais influents dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, préconisent le maintien du statu quo. Particulièrement dangereux pour les réformateurs sont les systèmes de réglementation qui privilégient de multiples groupes d'intérêt tant au sein de l'administration que du secteur privé et dont on peut penser qu'ils s'opposeront à pratiquement tout projet de réforme. Pour surmonter toute résistance aux réformes et protéger les efforts des réformateurs contre les groupes d'intérêt lésés, une orientation et un soutien politiques sont indispensables.

Une tâche gigantesque

Pour s'intégrer comme il convient dans l'économie mondiale, les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale devraient adopter des

législations qui soutiennent l'économie de marché et soient en conformité avec les normes et les critères internationaux. Tout le cadre juridique de ces pays a dû être repensé et des milliers de lois et règlements ont été adoptés en l'espace de 5 ans. Les Parlements ont ployé sous le nombre des lois nouvelles destinées à répondre aux besoins d'un secteur privé naissant et au désir ardent de ces pays de s'intégrer dans les institutions occidentales.

Dans un délai très bref, lois et règlements ont été adoptés pour organiser la comptabilité, la faillite, le système bancaire, la constitution des sociétés, la concurrence et les multiples autres aspects qui caractérisent une économie de marché. Les incohérences observées dans la législation et la réglementation qui ont lésé les chefs d'entreprises, en particulier les étrangers habitués à opérer sur des marchés développés, s'expliquent par le rythme rapide du processus de réglementation. En outre, les responsables chargés de mettre en oeuvre la législation ont été noyés sous un flot de notions et de contraintes qui leur étaient étrangères. Comme l'a noté un participant hongrois, l'administration n'a pas reçu pour mission de s'opposer aux étrangers, il s'agit plutôt d'un problème de "maturité" (ou plus précisément de manque de maturité).

Les gouvernements des pays de l'OCDE qui ont déjà adopté des lois mieux structurées pour soutenir leur commerce intérieur et extérieur n'en sont pas moins, eux aussi, confrontés tous les jours à la complexité croissante de la vie et aux besoins d'une société qui exige des réglementations nouvelles (par exemple dans certains domaines tels que la protection de l'environnement, le secret de la vie privée et les moyens de communications modernes). Ces défis sont d'autant plus lourds pour des pays encore peu familiarisés avec les principes de base intervenant dans la réglementation d'un marché libre et avec les caractéristiques qui sont le propre des systèmes démocratiques pluralistes.

De surcroît, les systèmes de contrôle, qui existent dans la zone de l'OCDE ne sont pas encore institués dans ces pays, ou s'ils le sont, ils y fonctionnent encore mal, ce qui conduit à une mauvaise répartition des ressources et du personnel. Les gouvernements des pays de l'Europe centrale et orientale ont bien désigné des personnalités chargées de superviser les questions d'administration, notamment la réforme administrative, mais leur tâche est souvent entravée par l'insuffisance des communications avec les ministères qui traitent des questions économiques importants. Par ailleurs, les personnes chargées de régler les problèmes administratifs ne bénéficient pas toujours d'un appui politique solide et durable.

Des exigences contradictoires

Un banquier, qui exerce ses activités dans un pays ex-socialiste, a affirmé que la démocratie ne s'accompagnait pas toujours d'une mutation rapide des pratiques bureaucratiques qui brident les entreprises. Alors qu'un régime autoritaire est en mesure de provoquer des modifications immédiates, un système qui est conçu pour répondre aux attentes d'un électorat diversifié, à ses droits et à ses besoins variés, n'est pas de ceux qui peuvent progresser rapidement.

D'autres participants ont observé que les besoins des administrations sont multiples et contradictoires et que les décideurs ne comprennent pas toujours qu'entreprendre une réforme présente des avantages qui compensent les

coûts, y compris les pertes de temps et de ressources, de même qu'elle peut susciter l'hostilité des intérêts acquis. Un orateur a soutenu qu'il est parfois difficile de concilier les besoins des entreprises et des administrations. En réalisant l'un des objectifs du gouvernement (par exemple, le recouvrement de l'impôt), l'administration peut en compromettre un autre (celui de faciliter le commerce). Le représentant d'un groupe à but non lucratif, partisan de la réforme, a évoqué le risque politique qu'implique pour les réformateurs le fait de proposer un programme de réformes qui dérange un trop grand nombre d'électeurs. Un intervenant tchèque a déclaré que jusqu'à une date toute récente son gouvernement ne s'était absolument pas intéressé à la réforme administrative.

Ce qui expliquerait aussi le peu d'attention accordé à la réforme de l'administration publique, c'est que l'on croit qu'elle a peu de défenseurs. En dehors de certains milieux d'affaires, y compris, en particulier, les investisseurs étrangers, le changement a peu de partisans avérés. (Selon un observateur, qui connaît bien les problèmes de la Bulgarie, les investisseurs étrangers constituent l'unique élément moteur de la réforme institutionnelle de ce pays). Comme l'a par ailleurs expliqué un chef d'entreprise polonais, l'investissement étranger pose un problème social et politique délicat et les entreprises locales ne sont pas toutes convaincues qu'il soit bénéfique. Pour les participants, ces circonstances s'expliquent du fait que les décideurs, tout autant que la société dans son ensemble, ignorent que la réduction des obstacles administratifs bénéficie à tous.

De plus, il y a dans la société des groupes jouissant de droits acquis, pour lesquels le maintien du statu quo est un enjeu vital, et cela malgré l'appauvrissement qui peut en résulter pour la santé et le bien-être du pays. Les entreprises publiques qui bénéficient d'un accès privilégié auprès des décideurs ainsi que des opportunités commerciales que leur offre le secteur public ne tiennent pas tellement à voir réduire leur position privilégiée. Les fonctions politiques débordent souvent sur l'administration et les forces dirigeantes n'ont pas tellement envie de réduire les effectifs de crainte que la popularité du gouvernement ne s'en ressente ou qu'il en résulte une instabilité sociale, alors que sévit un chômage élevé et souvent croissant.

Les vicissitudes de la fonction publique

Le personnel de ces administrations n'est pas formé aux pratiques du marché et n'a pas reçu de consignes sur la façon d'organiser ses rapports avec la population dans son ensemble. Telle qu'elle est entendue dans les pays développés, la notion de *fonctionnaire* n'existe pas. Par ailleurs, la comptabilité, les techniques de gestion, la programmation informatique, la tenue des registres, les relations avec le public, etc., sont autant de pratiques essentielles qui ne leur ont guère été enseignées.

Un orateur a mis en lumière les problèmes que pose la formation des personnels administratifs. En Europe centrale et orientale, les écoles d'administration publique ne disposent pas de programmes ni du personnel qualifié qui pourrait former des étudiants appelés à pourvoir des postes de service public. Les responsables choisis récemment au niveau local sont des professionnels respectés dans un domaine donné, mais qui ignorent tout du fonctionnement d'une municipalité et de ses responsabilités en matière de réglementation. Les personnes chargées à présent de prendre des décisions

complexes ont été pendant des années habituées à agir sur l'ordre de leurs supérieurs hiérarchiques qui leur donnaient des directives détaillées en ne leur laissant guère de latitude pour agir.

Ne sachant rien du capitalisme et ignorant de surcroît les disciplines fondamentales, ces responsables travaillent dans des conditions qui ne leur permettent guère d'en tirer parti. Par ailleurs, la société voit l'administration telle qu'elle était précédemment et tient les fonctionnaires en piètre estime. Les restrictions budgétaires ne permettent guère d'accroître les salaires, les fonctionnaires ont avec leurs collègues et avec leurs supérieurs hiérarchiques des relations tendues et leurs tâches sont très compartimentées. Ils ne peuvent participer aux décisions qui influent sur leur travail et leurs responsabilités que de façon limitée et sporadique.

Il n'est pas surprenant que la moralité en ait beaucoup pâti. Les fonctionnaires craignent pour leur avenir à mesure que sont créés et démantelés les organismes et les ministères. La plus grande incertitude règne quant à leurs droits et à leur protection tandis que les décideurs s'efforcent d'exercer sur eux des pressions politiques. La notion d'un service public professionnel et apolitique progresse lentement dans une région où pendant des décennies, la politique a marqué toutes les décisions prises à tous les échelons, et pas uniquement dans les milieux administratifs.

De plus, les salaires sont faibles si on les compare à ceux du secteur privé dans bon nombre de domaines. Dans certains cas, le salaire n'est qu'une partie infime de celui que proposent les entreprises multinationales. Des budgets publics serrés ne permettent guère d'espérer une hausse des salaires ni de nouveaux recrutements, et la charge de travail a augmenté de façon exponentielle parallèlement à la croissance explosive du secteur privé et à la pléthore de lois et réglementations nouvelles qu'il faut mettre en oeuvre et faire respecter.

Cumulés, ces facteurs ont entraîné un exode des cerveaux qui a aggravé le problème de l'insuffisance d'éducation et de formation des effectifs. Comme l'a noté un participant hongrois, il n'est pas rare de voir des fonctionnaires déployer le minimum d'efforts à leur poste rémunéré par l'Etat, en partie pour conserver leur énergie et leur temps pour un deuxième emploi qui leur permet de "joindre les deux bouts". Peu motivés, ils accordent alors peu d'attention aux besoins du public, y compris des entreprises, qui pour leur existence quotidienne, dépendent des rouages administratifs.

D. MESURES À PRENDRE POUR LES ENTREPRISES, L'ADMINISTRATION ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

S'appuyant sur les propos tenus tout au long de la réunion, les participants ont unanimement conclu que de nouveaux travaux étaient indispensables si l'on voulait mieux cerner la nature des obstacles administratifs en Europe centrale et orientale et rechercher d'éventuelles solutions. Mais en même temps, ils ont estimé que l'on disposait déjà de suffisamment d'expérience et d'informations pour prendre des mesures spécifiques permettant de créer un service public de caractère professionnel. Plusieurs propositions ont été faites au sujet d'actions qui pourraient être prises par des groupes d'entreprises -- aux plans national ou multinational --, les administrations et les organisations internationales pour faciliter le règlement du problème des obstacles administratifs à l'investissement.

Le rôle des gouvernements d'Europe centrale et orientale

Dès lors que les gouvernements contrôlent les administrations qui entravent l'investissement, les participants ont estimé que c'est logiquement à eux que revient la plus grande part du fardeau que représentent les réformes futures. A court terme, chacun de ces gouvernements peut définir des principes à l'intention des décideurs, faire appliquer les dispositions des lois sur la procédure administrative, désigner un médiateur pour aider les entreprises à résoudre les problèmes, et nouer des contacts réguliers avec les milieux d'affaires.

Les participants ont également proposé que les gouvernements des pays de cette région désignent une instance de contrôle indépendante, instituent une comptabilité analytique, partagent l'élaboration des lois avec les groupes d'entreprises et évaluent les coûts des nouvelles législations pour le secteur privé. Des intervenants ont également déclaré que les gouvernements devraient procéder à un inventaire des lois en vigueur, améliorer les activités de formation et nouer des contacts avec les gouvernements des pays occidentaux pour s'inspirer de leur expérience et de leur savoir-faire en matière de réforme administrative.

Organisation des entreprises

Bon nombre des recommandations visant des associations d'entreprises nationales et internationales ont porté notamment sur les questions d'organisation, telles que la mise en place de groupes de contact dans chaque pays et la mobilisation des groupes nationaux pour assurer la liaison avec l'administration. De façon plus générale, les experts patronaux ont noté que les entreprises étaient bien placées pour transmettre leur savoir-faire (de l'Ouest à l'Est), gérer les programmes de formation et contribuer au développement de la gestion. Divers intervenants ont également soutenu les propositions visant à organiser dans chaque pays des enquêtes ou des tables rondes qui étudieraient le comportement des entreprises à l'égard de la réforme administrative.

Organisations internationales

Le "rapprochement" des gouvernements d'Europe centrale et orientale et du secteur des entreprises pour examiner ensemble leurs problèmes ne s'étant pas opéré sans mal, il n'est peut-être pas surprenant que, pour bon nombre de participants, les organisations internationales pourraient jouer un rôle pour faciliter le dialogue et encourager les gouvernements de cette région à accélérer la réforme administrative. Les participants ont également préconisé que ces organisations financent la recherche et des ateliers sur des thèmes spécifiques liés à la réforme administrative et qu'elles assurent l'assistance technique et la formation. Ils ont également recommandé que les organisations internationales s'associent aux milieux d'affaires pour observer le comportement de l'administration à l'égard du public, suivre la réforme administrative, ses progrès réels, et voir, enfin, dans quelle mesure les entreprises pourraient surmonter les obstacles administratifs.

Partie III

ANNEXE : LISTE DES PARTICIPANTS ET AFFILIATIONS A LA RÉUNION

Experts patronaux

GRUBMAYR Alexander	Chef du département juridique Fédération des industriels autrichiens	AUTRICHE
KIRCHHOFF Gerd	Directeur de programme IBM Government Programmes - Europe	BELGIQUE
DEEKS William	Président du BIAC Global Business Advisor Noranda Inc.	CANADA
EHRENWORTH Sheldon	Président Public Policy Forum of Canada	CANADA
BATA Thomas J.	Président BATA Ltd.	CANADA
BERTUCCI Ms. Marianna	Directeur International Finance and Investment Consulting Services, Ernst & Young	ÉTATS-UNIS
BODNAR Pr. Dr. Zoltan	Directeur juridique Central-European International Bank Ltd.	HONGRIE
HARBULA Dr. Gyula	Directeur général Pannonia Hotels	HONGRIE
KOVACS Charles	Barclays de Zoete Wedd Limited	HONGRIE
CAMERANA Carlo	Vice-président Magnetis Marelli	ITALIE
SOTO PRIANTE Sergio	Conseiller du Président Affaires internationales COPARMEX	MEXIQUE
GLEIJM Arthur L.	Département des transports internationaux Dutch Transport Operators Association	PAYS-BAS
SOSNOWSKI Boguslaw	Président Hortex Co. Ltd Président de la réunion	POLOGNE
KOTELNICKI Piotr	Directeur général Management Resource Center - ICL	POLOGNE
BOUCHAL Milan	Conseiller du Vice-président - Directeur général adjoint Komerční Banka a.s.	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

DURR Seamus	Directeur des relations industrielles internationales Coca Cola International	ROYAUME-UNI
ALWERS Dr. Edgar	Vice-président ABB Asea Brown Boveri Ltd.	SUISSE
DE KLEBNIKOFF Serge	Directeur Business Council for Sustainable Development	SUISSE

Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC)

BATE Steve	Directeur
FRISVOLD Paal	Administrateur

Experts indépendants invités par SIGMA

SHENTOV Ognian	Président Centre de recherches sur la démocratie	BULGARIE
PRALONG Mme Sandra	Consultante en privatisation Fondation Soros	ÉTATS-UNIS
LAMARQUE Mme Danièle	Conseiller référendaire à la Cour des comptes Secrétaire général du CECR des services publics	FRANCE
SZIGETHY Zoltán	Directeur exécutif Institut pour l'administration locale et le service public	HONGRIE
DALY P.J.	Directeur exécutif Administration pour le développement industriel d'Irlande	IRLANDE
DOMINGUES Manuel	Conseiller du Comité d'administration des entreprises Secrétaire général TAP - Air Portugal	PORTUGAL
IZDEBSKI Hubert	Conseiller du Ministre de la réforme de l'administration publique	POLOGNE
PAULINY Frantisek	Conseiller ministériel Centre gouvernemental pour la coopération du soutien étranger à l'administration publique	RÉPUBLIQUE SLOVAQUE
HAVELKA Jan A.	Directeur général Agence tchèque pour les investissements étrangers	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

SMUTNY Pavel	Directeur général Konekta MS International Praha	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
-----------------	---	-----------------------

TEODORIU Bujor-Bogdan	Président Centre roumain pour les petites et moyennes entreprises	ROUMANIE
--------------------------	---	----------

Rapporteur

ÉDES Bart	Directeur des opérations internationales "The Budapest Sun"	HONGRIE
--------------	--	---------

SECRETARIAT DE L'OCDE

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE

JACOBS Scott	Administrateur principal
-----------------	--------------------------

NORMANN Göran	Administrateur principal
------------------	--------------------------

O'DWYER Kieran	Administrateur
-------------------	----------------

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des
systèmes de gestion (SIGMA), pays d'Europe centrale et
orientale

BONWITT Bob	Chef de Programme
----------------	-------------------

BIGART Mme Pamela	Consultante
----------------------	-------------

JABES Jak	Administrateur principal
--------------	--------------------------

HENIN Francis	Administrateur
------------------	----------------

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES, FISCALES ET DES ENTREPRISES

ALTER Rolf	Administrateur principal Division des mouvements de capitaux, des investissements internationaux et des services
---------------	--

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

BURNIAUX Jean-Marc	Administrateur Division de l'Europe centrale et orientale
-----------------------	--

DIRECTION DE LA SCIENCE, DE LA TECHNOLOGIE ET DE L'INDUSTRIE

SALAMON Administrateur
Martin Division de la politique de la science et de la
 technologie

SECRETARIAT GÉNÉRAL

CORRY Consultant
Charles Centre pour la coopération avec les économies en
 transition

CHAS Assistante
Mme Rosemary Division des Relations extérieures

TIFFONNET Assistante
Mme Gráinne Division des Relations extérieures