12049
COL/AM/9

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Direcção-Geral da Contabilidade Pública

Gabinete de Estudos António José Malheiro

IN
1033
IN
3246

ACTES DE GESTION DU PERSONNEL QUI FAVORISENT LA COOPÉRATION INTERMINISTÉRIELLE

Par

AURELIANO FELISMINO

Membre du Comité des Pratiques Administratives de l'Institut International des Sciences Administratives

1968

Institut International
des Sciences Administratives

COMITE DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES

Questionnaire relatif aux actes de gestion du personnel qui favorisent la coopération interministérielle

I - PRÉAMBULE

Au cours de ses réunions à Paris, en juillet 1965,le Comité des Pratiques administratives a décidé d'étudier les actes de gestion du personnel qui sont de nature à favoriser la coopération interministérielle des fonctionnaires.

Lors de la table ronde de Copenhague, en juillet 1967, le Comité a approuvé un premier projet de questionnaire tout en faisant certaines suggestions. Il a fixé également les étapes ultérieures pour l'étude de ce document.

Le questionnaire ci-joint a acquis sa forme définitive.

II - RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE DÉFINITIVE:

1. Le bon fonctionnement de l'État exige que les fonctionnaires supérieurs des divers département ministériels aient conscience de l'interdépendence des problèmes qu'ils abordent dans leurs secteurs respectifs. La coopération interministérielle constitue une nécessité de plus en plus importante de la gestion politique et administrative globale.
   Quelle est à cet égard la situation dans votre pays ?

1. Il n'est pas douteux que la coopération entre les services et les ministères est essentielle pour la bonne gestion politique et administratives globale.

Il s'agit d'aspects qui peuvent s'encadrer dans la "coordination et relations horizontales".

La conscience de ce fait a déterminé l'adoption par le Gouvernement de mon Pays de mesures visant l'application et le développement de cette coopération.

Conformément à l'ojectif que l'on se propose, et à ce qui a été demandé, nous pouvons citer les mesures concrètes les plus importantes qui ont été prises visant cette finalité, et qui pourront faire l'objet de modifications ou d'ajustements aux réalités qui surgiront progressivement.

Ainsi, en 1957, par le Décret-Loi nº. 41 241, du 24 août, a été créée la Commission de Coordination des Publications de l'État. Et, imédiatement après, l'article 10 de la Loi nº. 2 090, du 21 décembre de la même année (Loi de Finances pour 1958) a prévu la création d'un service permanent chargé d'étudier et de proposer les mesures qu'il jugerait les plus utiles en vue de la rationalisation progressive des services publics.

Comme première ébauche de centralisation et de coordination administrative, dans le cadre de la Présidence du Conseil, a été créé, en novembre de la même année (Décret-Loi nº. 41 383), le Secrétariat Général de la Présidence du Conseil, comprenant un service embryonnaire pour la planification économique (l'Inspection Supérieure du Plan de Mise en Valeur), d'où a résulté plus tard le Secrétariat Technique de la Présidence du Conseil, dont nous nous occuperons plus loin.

Par résolution du Conseil des Ministres, en date du 18 mars 1959, ont été constitués, au sein des ministères civils, des commissions de simplification administrative, chargées de procéder à la révision des méthodes de travail administratif en vue d'une plus grande efficacité des services publics. Précédemment déjá, aux termes du Décret nº. 38 503, du 12 novembre 1951, avait été créée la Commission Centrale d'Enquête et d'Étude de l'Efficacité des Services Publics, chargée de chercher et d'étudier les facteurs dont dépend la productivité des services (où est englobée la coopération entre les services du même ministère et entre ceux des différents ministères) et de proposer les mesures tendant à la développer. De même, la Loi de Finances pour 1962 contenait un précepte autorisant le Gouvernement à pro-

mouvoir la réorganisation des services publics, afin d'en améliorer l'efficacité, d'augmenter les garanties des particuliers et d'assurer la coopération plus effective du public avec l'administration.

En octobre 1962 (Décret-Loi nº. 44 652), a été créée, à la Présidence du Conseil, la structure de la planification et de l'intégration économiques nationales, où ont été englobés une Commission Interministérielle et le Secrétariat Technique déjà existant. Cette commission a été dédoublée en groupes, et ceux-ci en sous-groupes de travail constitués par des représentants des Ministères directament intéressés aux aspects sectoriels du développement socio-économique.

Cet effort du Gouvernement pour mettre à exécution une politique de réforme de l'Administration, en vue d'en augmenter l'eficacité, a été accompagné de réformes parcellaires ou sectorielles de quelques départements (Réforme fiscale et réforme des services dépendant du Ministère de la Justice, promulgation du nouveau Statut des Fonctionnaires d'Outre-Mer réorganisation du Ministère des Provinces d'Outre-Mer, etc.).

Plus récemment, en 1964, la Loi nº. 2123, du 14/12, relative au Plan Intercalaire de Mise en Valeur, a autorisé le Gouvernement, aux termes du Titre IX, à promouvoir, entre autres, la modernisation des organisations et des méthodes de travail dans les services publics. Plus tard, dans le cadre des travaux préparatoires du III^{e} Plan de Mise en Valeur (qui a succédé au Plan Intercalaire) a été constitué — sur résolution du Conseil des Ministres pour les Affaires Économiques, et à côté de ceux qui existaient déjà et que nous avons signalés précédemment — un groupe de travail comprenant des représentants de tous les Ministères civils pour l'étude des problèmes inhérents à la poursuite d'une politique de Réforme Administrative, objectif où est englobée sans aucun doute la coopération, aussi bien entre les secteurs du même Ministère qu'entre les différents Ministères, qui fait l'objet de cette question nº 1.

À côté de ces mesures, nous pourrions en énumérer d'autres, d'un caractère moins général, mais peut-être non moins importantes pour le problème à l'étude.

Quelques-unes de ces mesures seront mentionnées dans les réponses aux questions suivantes.

D'autre part, l'activité déployée par quelques départements en matière d'organisation de cours, colloques, séminaires, publications sur

les différents aspects à considérer en vue d'une administration efficace, et aussi la création de noyaux embryonnaires de services O.M. dans quelques départements publics, ont également contribué, entre autres, à développer un climat de coopération entre les ministères et a créer chez les responsables une conscience plus parfait de l'interdépendance des questions à la charge des secteurs correspondant, grâce aux contacts ainsi établis et aux échanges d'idées que ces mesures ont permis de réaliser.

2. Quels sont les principaux obstacles à un esprit et à des habitudes de coopération entre les hauts fonctionnaires des divers départements ministériels ?

2. Dans le cas portugais, on ne saurait affirmer qu'il existe des obstacles insurmontables à la coopération entre les hauts fonctionnaires.

Cette absence de coopération, dans la mesure où on peut la constater, doit résulter davantage, nous semble-t-il, de facteurs humains que de tous autres. Toutefois, il faut reconnaître l'incidence des aspects mentionnés sur les questions suivantes (2.1. à 2.8) du problème de la coopération.

2.1. La diversité des statuts octroyés aux fonctionnaires ?

Par exemple: - les conditions particulières du recrutement ou de formation;

- Les modalités particulières de certaines carrières privilégiées (avancement, régime pécuniaire).

2.1. Les exemples cités sous cette rubrique peuvent effectivement être à l'origine de difficultés; mais l'on admet que, dans certains cas, une volonté ferme permet de les surmonter, de manière à eliminer l'influence de ces facteurs, d'autant plus qu'au-dessus d'un niveau déterminé de l'échelle hiérarchique des fonctionnaires, les situations dont ils jouissent, privilégiées ou non, ne doivant pas peser dans la balance de la coopération, qui vise l'intérêt de l'État, considéré comme "intérêt commun".

2.2. La "stratification" du personnel des administrations en groupes homogènes de plus en plus nombreux qui tendent à se protéger et à s'opposer?

2.2. Sur ce point également on admet la formation de groupes spécialisés, étant donné qu'ils sont indispensables pour faire face aux multiples fonctions de l'État. Dans les cas(qui ne se produiront pas toujours) où ces groupes manifesteraient, un sens de protection ou d'opposition aux autres ou influenceraient directement, ou indirectement l'esprit de coopération, il semble que l'action à exercer residera dans la création d'une mentalité dans le sens opposé. Dans cette action les dirigeants auront naturellement un rôle prépondérant à jouer.

2.3. L'accroissement des fonctions principales des administrations et la répartition de celles-ci en un trop grand nombre d'unités administratives(ministères et autres) qui jouissent en fait d'une autonomie assez large et dont les missions souvent se rencontrent ?.

2.3. Quant à cette question, nous pensons que les difficultés au niveau des services peuvent effectivement contribuir à entraver la coopération entre les différents départements ministériels, mais que ces difficultés pourront être résolues, dans un parfait esprit de coopération, par les dirigeants, qui s'efforceront d'ausculter les différents points de choc et qui proposeront les mesures en vue de les éliminer.

2.4. Les diverses barrières existant entre les administrations et s'opposant à la mobilité des fonctionnaires ?

2.4. Sur ce point, nous pensons que les difficultés relatives à la mobilité des fonctionnaires entre les administrations peuvent influencer ou non la coopération interministérielle.

En vérité, cette mobilité peut être salutaire, dans la mesure où tel ou tel technicien sera appelé à exercer des fonctions dans un autre secteur, ce qui donnera lieu à une coopération plus éclairée.

D'autre part, les mutations de fonctionnaires entraînent normalement une période d'adaptation, plus au moins longue, et par conséquent pourra affecter légèrement la coopération.

2.5. La lourdeur et le formalisme des communications entre les administrations ?

2.5. C'est un fait établi que ces facteurs affectent la coopération.

Au Portugal, on s'est efforcé d'éliminer ou de réduire ces obstacles en améliorant l'organisation et le fonctionnement des Services et en procédant à la déconcentration des compétences, afin de rendre plus souples les communications entre les Services, et entre ceux-ci et les administrés. Nous avons déjá fait allusion à ces mesures dans la réponse à la question nº. 1.

Plus concrètement, quelques techniques d'organisation et de méthodes mises en pratique, des simplifications de structure et de procédure englobées dans les réformes de quelques services, et des mesures sur la déconcentration des compétences, soit par transfert soit par délégation de ces compétences, ont contribué à résoudre ou à atténuer l'acuité du problème. Le Décret-Loi nº. 42 800 du 11 janvier 1960, et plus récemment le Décret-Loi nº. 48 059, du 23 novembre 1967, peuvent être cités comme mesures importantes en matière de déconcentration des compétences.

2.6. L'absence d'une vue globale sur les objectifs du Gouvernement ? Cela peut résulter notamment;

- De lacunes dans l'information politique des fonctionnaires;
- De la formation trop spécialisée de certains fonctionnaires et du manque de formation générale administrative;
- De contacts insuffisants entre fonctionnaires.

2.6. Dans mon Pays, les hauts fonctionnaires sont, directement ou par l'intermédiaire du dirigeant du département correspondant, en contact avec le Ministre dont ils dépendent.

Ce fait, allié à leur préparation générale, de niveau universitaire (il s'agit, ne l'oublions pas, de hauts fonctionnaires), ainsi qu'à leur préparation et à leur expérience professionnelles, leur permet en règle générale d'être en possession non seulement d'une vue d'ensemble des objectifs gouvernementaux, mais encore de détails de la politique sectorielle qui se projette plus directement dans l'action à entreprendre par les départements auxquels ils appartiennent.

D'ailleurs, le Gouvernement donne une large publicité aux coordonnées essentielles de sa politique, à travers les moyens normaux d'information, en tenant des conférences de presse, ou en rédigeant des notes officielles.

Le problème se revêt d'aspects particuliers en ce qui concerne les fonctionnaires à caractère plus particulièrement technique. Toutefois, ceux-ci étant encadrés dans l'organisation générale et dans les programmes de travail du secteur correspondent, acquièrent la vision globale nécessaire des objectifs gouvernementaux par l'intermédiaire des dirigeants et d'autres hauts fonctionnaires des services respectifs.

Ce fait montre que les contacts entre fonctionnaires doivent se dérouler avec la fréquence et l'intensité nécessaires à l'intégration de tous dans les objectifs à poursuivre. Les colloques, séminaires ou simples réunions de travail, la constitution déjà signalée, dans certains cas, de conseils de Directeurs-Généraux et de commissions régionales de fonctionnaires de divers organismes, ainsi que d'autres initiatives, identiques, ont conduit à des résultats acceptables qui, évidemment, peuvent et doivent être améliorés; et on travaille dans ce sens.

C'est ainsi que ce que l'on appelle le problème de l'"information descendente" a été envisagé au Portugal.

2.7. La tendance des pouvoirs politiques à confier des tâches importantes de l'État à des institutions ou à des groupes situés en dehors de l'administration traditionnelle ?

2.7. L'État portugais s'efforce, en règle générale, de résoudre tous les problèmes au moyen de ses propres institutions.

Les groupes ou commissions mentionnées dans d'autres réponses à ce questionnaire sont constituées en règle générale par des fonctionnaires représentant les services respectifs, ou bien spécialement qualifiés dans les matières étudiées au sein de ces groupes. Dans de nombreux cas, et toutes les fois que cela se révèle nécessaire, sont appelés à faire partie de ces groupes des représentants du secteur privé.

2.8. La participation plus au moins déterminante de groupes d'intérêt à l'élaboration des lignes d'action au niveau gouvernemental ?

2.8. L'existence de groupes ayant pour objectif défini de tracer des lignes d'action déterminées au niveau gouvernemental n'affecte en rien, nous semble-t-il, la coopération départementale, étant donné que leur action se déroule à un niveau qui dépasse la compétence des services traditionnels. À ces groupes participent habituellement de hauts fonctionnaires des organismes de l'État, dont l'action d'étude, de planification, ou de critique n'est pas en opposition avec leurs fonctions normales, c'est pourquoi leur inclusion dans ces groupes ne peut que contribuer à une coopération plus étroite entre les secteurs auxquels chacun appartient.

3. Par quelles mesures pourrait-on améliorer la coopération interministérielle ? (1)

3.1. Dans le domaine de la gestion du personnel:

3.1.0. En organisant ou en favorisant la mobilité des hauts fonctionnaires ?

3.1.0. Nous ne pensons pas que le transfert de hauts fonctionnaires d'un Ministère à un autre puisse favoriser la coopération interministérielle; au contraire, il peut

(1) Dans le souci d'apporter aux membres du Comité des Pratiques administratives des informations aussi pratiques que possible, il est suggéré de répondre aux questions proposées en relatant certaines expériences effectuées ou envisagées dans chaque pays. Il y aurait intérêt à analyser sommairement les aspects positifs ou négatifs de certaines mesures appliquées en vue de favoriser la coopération interministérielle mais qui peuvent être, à d'autres égards, une source de difficultés pour l'action administrative.

prise qui doit caractériser la moderne "administration de développement", en opposition au concept (que beaucoup considèrent comme dépassé), d'administration essentiellement légaliste".

3.1.2. En organisant un système de rotation des fonctionnaires des différents ministères, soit en début soit en cours de carrière ?

3.1.2. De même que dans les cas examinés aux numéros précédents, la rotation du personnel suscite jusqu'à un certain point, les inconvénients de l'adaptation, nécessaire à n'importe quel stade de la carrière du fonctionnaire. Mais, dans le cadre des Directions Générales, nous ne voyons que des avantages à la rotation des fontionnaires.

Il convient de mentionner ici un cas qui a été constaté au Portugal. La Direction Générale de la Comptabilité Publique a facilité le placement de fonctionnaires dans des Départements de différents Ministères.

L'action de ces fonctionnaires s'est révélée efficace et a même fait l'objet de références élogieuses. Cette affirmation est encore confirmée par les demandes de cession de fonctionnaires qualifiés qui sont adressées à la Direction Générale en question.

Dans ces cas, l'adaptation est rapide, étant donné la nature des tâches auxquelles sont destinés les fonctionnaires en question, et qui sont jusqu'à un certain point commune à tous les Services, adaptation à laquelle contribue également la somme des connaisssances acquises.

Soulignons encore que les cessions de fonctionnaires ont lieu aux différents stades de leur vie professionnelle.

Ainsi, de l'expérience citée, nous recueillons une opinion favorable à la mutation des fonctionnaires, aux différents stades de leur carrière, dans les cas où les fonctions à exercer présentent une certaine identité, mutation

qui peut conduire à des avantages, soit qu'elle contribue à améliorer les routines, soit même qu'elle stimule l'esprit du fonctionnaire dans le sens du perfectionnement.

La rotation en grande échelle, c'est-à-dire au-delà du domaine défini par le cadre auquel appartient le fonctionnaire, et qui est généralement le cadre de la Direction Générale correspondante, ne serait possible que moyennant l'existance de grands corps de fonctionnaires, autrement dit de cadres communs à différents départements du même Ministère ou même de plusieurs Ministères, ce qui,en règle générale, n'est pas le cas au Portugal.

3.1.3. En créant un corps spécial de hautes fonctionnaires dont la répartition et l'utilisation incomberaient à une autorité interdépartementale ?

- En créant des fonctions d'un tipe nouveau, dont le rôle serait d'être l'interprète ou l'intermédiaire entre différents spécialistes et entre spécialistes et généralistes ?

(Par exemple, des fonctions chargées d'analyser les solutions proposées par les hommes de science et par les techniciens ou,en se fondant sur les conclusions de ces derniers, de préparer les décisions que doivent prendre les hommes politiques ou les administrateurs).

3.1.3. Quant à la première question, où est cité l'exemple de la création d'un corps spécial de hauts fonctionnaires dont la répartition et l'utilisation incomberaient à une autorité interdépartementale, cette solution nous semble peu viable, étant donné la multiple spécialisation des différents départements.

En effet, l'action de ce qu'on pourrait appeler"l'élite de choc" entraînerait des difficultés compréhensibles de coopération, étant donné que, mise en présence des problèmes, elle susciterait fréquemment des oppositions ou des résistances de la part d'autres dirigeants, et que l'on considère comme désavantageuses.

À la question formulée au second point nous semble au contraire plus plausible et capable de conduire à de meilleurs résultats pratiques que la précédente, étant donné que cet élément de liaison, sans fonctions d'intervention parfaitement définies, servirait de médiateur dans les difficultés qui pourraient éventuellement surgir, et l'on admet qu'il y aurait ainsi possibilité de coordonner une ample coopération.

C'est le moment, semble-t-il, de signaler ici qu'il existe au Portugal différents organes de l'administration appelés Conseils (Conseil National du Tourisme, Conseil du Crédit, Conseil des Travaux Publics, Conseil de l'Agriculture, Conseil des Mines, etc.), qui sont chargés de donner leurs avis sur les problèmes fondamentaux de la politique à suivre par le Gouvernement dans les matières correspondantes, et qui sont ensuite mis à exécution — une fois que le Gouvernement les a approuvés — par les agents de l'Administration. Ces Conseils, au niveau national, supérieur ou régional, ont fonctionné dans l'ensemble d'une manière satisfaisante, malgré quelques difficultés inhérentes au travail de groupe et, dans certains cas même, ont été marqués par un caractère opérationnel accentué.

3.1.4. En réservant totalement ou partiellement les emplois du haut cadre administratif à des fonctionnaires ayant reçu la formation d'une "Grande École" ?

3.1.4. Sur ce point, et sans laisser de reconnaître le grand mérite de la sélection des fonctionnaires moyennant la formation spéciale donnée par une "Grande École", il semble que l'on ne puisse manquer de reconnaître également l'intérêt des enseignements, toujours utiles, que procure le milieu professionnel au long de la carrière du fonctionnaire et, dans ces conditions, nous pensons qu'en recourant, aux deux forme de sélection l'on obtiendra des résultats plus favorables.

Au Portugal est en vigueur le principe général (bien que l'on admette des exceptions) qui consiste à exiger un diplôme supérieur adéquat pour la nomination à de hauts postes de la carrière de fonctionnaire. On peut dire que cette règle a donné de bons résultats, surtout quand elle est appliquée à des individus qui sont déjà fonctionnaires.

3.1.5. En organisant une formation initiale commune aux nouvelles recrues destinées aux différents départements" ?

3.1.5. Bien que, comme nous avons déjà eu l'occasion de signaler, il en est qui soutiennent la constitution de grands corps de fonctionnaires pour permettre un plus grand mouvement et une plus grande facilité d'accès, et ainsi mieux définir la carrière respective et contribuer à son prestige, le fait est que les normes en vigueur dans mon Pays sont orientées, en règle générale, dans le sens de l'existence de cadres appartenant en propre à chaque Ministère. Dans ces conditions, la préparation des candidats aux différents cadres — bien qu'englobant une partie commune correspondant à la matière qui s'applique d'une manière générale à tous les secteurs de l'Administration Centrale de l'État — comprend également une partie spéciale, concernant l'action du département correspondant.

De ce qui précède il découle qu'en règle générale on ne pratique pas chez nous la préparation initiale commune aux candidats aux postes de fonctionnaires des différents départements, à part quelques tentatives isolées dans tel ou tel Département, mais on vise seulement la préparation et la formation des fonctionnaires de chaque département.

Toutefois, il nous semble que lorsqu'auront été modifiées les prémisses précédemment exposées, il y aura lieu d'envisager le problème, bien qu'avec certaines limitations imposées par la nature des fonctions à exercer et le niveau des postes à occuper, car il nous semble que le système pourra donner de bons résultats.

3.1.6. En poursuivant une politique active et continue de perfectionnement des cadres, notamment par l'organisation de cycles de formation ou de séminaires à caractère interdépartemental ?

3.1.6. Il s'agit d'initiatives importantes ayant une large projection dans le bon fonctionnement des services et qui peuvent contribuer dans une grande mesure à améliorer la formation professionnelle ainsi qu'à assurer une coopération efficace.

Des expériences de cette nature ont été réalisées, assez fréquemment, à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, au Portugal, en vue de la formation technique du personnel (cours de formation, colloques, groupes de travail, séminaires, etc.).

Au Portugal également, au niveau des Directeurs Généraux ont été organisées des réunions et des colloques dans le cadre des différents Ministères.

De même, au niveau général, ont été créées des commissions constituées par des fonctionnaires des organes périphériques des divers départements intervenant dans l'action régionale. Nous pensons pouvoir affirmer que, d'une manière générale, ces initiatives se sont révélées fructueuses.

3.1.7. En adaptant l'enseignement supérieur aux besoins spécifiques d'une administration en évolution ?

(sciences politiques, sociologie, sciences de gestion).

3.1.7. Nous pensons qu'il y a effectivement quelque chose d'important à faire en ce qui concerne l'adaptation de l'enseignement supérieur (et même secondaire ou moyen) aux nécessités réelles d'une administration en évolution. Dans ce domaine également, au Portugal, et bien que, me semble-t-il, l'on n'a pas encore épuisé toutes les mesures utiles possibles, on a cependant entrepris une action en vue de l'adaptation visée dans cette question. En effet, à cô

té de quelques cas de modification des plans d'étude des écoles supérieurs où sont enseignées les matières intéressant la Science de l'administration (désignation depuis longtemps en usage), ont été organisés dans ces écoles des cours éventuels "a latere" sur les matières en question. D'autre part existent des écoles et instituts, soit officiels soit privés, où fonctionnent des cours spéciaux plus au moins orientés dans le sens des sciences politiques, sociales et de gestion.

C'est ainsi que l'Institut Supérieur des Sciences Sociales et de Politique d'Outre-Mer (qui vise essentiellement la préparation de fonctionnaires d'Outre-Mer), l'Institut Supérieur des Sciences Économiques et Financières, les facultés de Droit et d'Économie, et l'Institut des Études Sociales sont des établissements qui exercent une action importante dans la préparation de quelques futurs fonctionnaires et contribuent à la formation de leur mentalité dans le sens de la coopération souhaitée, qui est le point central du présent questionnaire.

3.1.8. En organisant l'information constante des hauts fonctionnaires ?

En favorisant la constitution d'associations groupant le haut cadre ?

3.1.8. En ce qui concerne l'information des fonctionnaires, nous pensons qu'en recourant à des moyens de divulgation tels que journaux, revues, bulletins d'information et circuits fermés de télévision, il serait possible d'obtenir une collaboration qui favoriserait l'information et la coopération des hauts fonctionnaires.

Quant à la constitution de groupement à caractère culturel, nous pensons également qu'ils doivent procurer des avantages considérables, car, à travers ces contacts, se créent parfois des amitiés qui, sans ce moyen, se noueraient difficilement.

Comme on demande dans le questionnaire que soient exposées des expériences concrètes réalisées dans chaque

pays, c'est le moment de signaler que, récemment encore, au Portugal, comme l'on se proposait d'étendre le domaine de la mécanisation à la comptabilisation mécanographique des traitements des fonctionnaires de certains services périphériques, des contacts directs, des causeries et des réunions à caractère formatif et informatif entre le dirigeant des services mécanographiques du Ministère des Finances et les responsables des secteurs à englober dans sa nouvelle phase de la mécanisation, ont permis d'obtenir des résultats utiles et rapides. C'est ainsi que l'on est parvenu à résoudre avec une facilité relative un problème qui se présentait comme revêtant une certaine difficulté.

3.1.9. En donnant au plus grand nombre possible de fonctionnaires l'occasion de représenter leur pays à des réunions internationales ?

3.1.9. Les contacts au niveau international sont de même hautement utiles, car ils permettent d'acquérir la connaissance de nouvelles techniques, dont beaucoup, dûment adaptées au mileu respectif, apportent des bénéfices considérables.

Mon Pays est toujours prét, non seulement à bénéficier de l'expérience étrangère, mais encore à partager avec les autres pays les résultats de sa propre expérience.

3.2. Dans le domaine institutionnel et fonctionnel:

3.2.0. En associant les hauts fonctionnaires à l'élaboration des grandes lignes d'action des pouvoirs politiques:

- au niveau de leur département ministériel;
- au niveau d'organes interdépartementaux responsables de la politique générale qui conditionne les politiques des différents départements;
- au niveau des organes législatifs ?

3.2.0 Il y a, nous semble-t-il, le plus grand intérêt à ce que des fonctionnaires supérieurs des différents départements ministériels interviennent dans la coordination des grandes lignes d'action des pouvoirs politiques, quand ils y sont invités.

En ce qui concerne le niveau où devra avoir lieu l'intervention de ces fonctionnaires, nous pensons que la formule la plus adéquate réside dans l'existance d'organes interdépartementaux, auxquels est attribuée une fonction spécifique d'étude et de coordination conjoncturales, étant donné que si l'intervention se circonscrit à un secteur déterminé, il est probable que quelques détails d'ensemble échappent à la vision générale dont il y a lieu de tenir compte.

D'autre part, la collaboration au niveau des organes législatifs ne semble pas recommandable, car on reconnaît l'avantage d'un nouveau "filtrage" au niveau politique avant que les conclusions soient converties en directives définitives.

À titre d'information, nous pouvons signaler qu'au Portugal les dispositions qui visent l'étude et l'exécution de la Réforme Administrative, du Plan de Mise en Valeur, de l'Organisation et des Méthodes, et autres initiatives qui peuvent être généralisées, ont été encadrées dans la Présidence du Conseil.

Cependant, quand il s'agit de question spécifiques d'un Ministère déterminé, on a adopté le critère qui consiste à instituer des "commissions d'étude" affectées aux secteurs correspondants.

Toujours pour la définition de lignes générales d'action commune, fonctionnent au sein de divers Ministères (comme on l'a déjà partiellement signalé dans la réponse à la question 3.1.3.) des "conseils nationaux, supérieurs, de coordination et consultatifs", dont font partie des personnalités (dans leur grande majorité fonctionnaires) compétentes dans les différentes matières et des représentants des services de l'État et du secteur privé.

À l'exception des Conseils spécifiquement et exclusivement consultatifs, les autres, outre les fonctions consultatives qui pourront leur être dévolues, prennent des libérations à exécuter par les Services adéquats. Tel est, en particulier, le cas les Conseils de Coordination.

3.2.1. En créant des formes institutionnelles chargées d'animer et de coordonner l'ensemble des activités administratives ? (1)

3.2.1. Comme on l'a déjà exposé en synthèse dans la réponse à la question nº. 1, on a adopté successivement, dans l'administration portugaise, des mesures visant:

- à promouvoir la réorganisation des services publics, afin d'en améliorer l'efficacité, d'augmenter les garanties des particuliers et d'assurer une coopération plus effective entre le public et l'Administration;
- à adapter d'une manière dynamique l'organisation des services à l'évolution permanente des réalités.

Pour compléter ce que nous avons dit à ce propos, il convient de mentionner ici que les mesures précédemment signalées ont atteint récemment leur point culminant avec la création du Secrétariat de la Réforme Administrative, qui exercera ses attributions dans les domaines suivants:

i) statut juridique et conditions économico-sociales des fonctionnaires de l'État;

ii) formation et perfectionnement professionnel des fonctionnaires;

iii) organique de l'Administration dans ses différents secteurs et échelons et structure des cadres du personnel;

iv) méthodes de travail et techniques de fonctionnement dans les services publics;

v) installation et équipement des mêmes services;

(1) Il ne serait pas sans intérêt d'être informé sommairement sur les divers types d'administrations "horizontales", c'est-à-dire interdépartementales, qui peuvent exister dans chaque pays.

vi) relations humaines et relations publiques;

vii) révision, codification et divulgation des mesures législatives et règlementaires sur les questions mentionnées dans les rubriques précédentes.

Les réalités et les perspectives de la vie administrative portugaise ont en outre conseille de poursuivre dans la ligne de la déconcentration et de la simplification, moyennant l'adoption de mesures visant à atténuer le poids de la bureaucratie actuelle, en allégeant les tâches administratives des Ministres et des dirigeants des services, en appelant les fonctionnaires des catégories inférieures des secteurs de la direction à participer d'une manière plus active et plus solidaire à la vie de l'administration et à maintenir un contact plus étroit avec les administrés.

Il faut souligner que la Direction du Secrétariat de la Réforme Administrative est assistée par un Conseil de Coordination où sont représentés les Ministères et les Secrétariats d'État, ainsi que le Secrétariat Technique de la Présidence du Conseil.

3.2.2. En créant des groupes de travail de hauts fonctionnaires, soit en vue de coordonner une action commune, soit en vue d'étudier des problèmes spécifiques intéressant plusieurs départements ?

3.2.2. La création de "groupes du travail" pour l'étude et la coordination de différents problèmes est effectivement d'un grand intérêt.

Cette pratique est adoptée depuis quelque temps au Portugal, où existent des groupes de travail dépendant de la Commission Interministérielle de Planification et d'Intégration Économique, constitués par des représentants des Services et des entités intéressées.

En outre, d'autres groupes ont été également constitués pour l'étude de problèmes liés à la Réforme Administrative ou d'autres problèmes spécifiques intéressant divers secteurs.

Les conseils coordinateurs — dont nous avons cité quelques-uns — ont également, dans de nombreux cas, résolu le problème de la coopération.

3.2.3. En centralisant certains actes de gestion du personnel ?

3.2.3. Il nous semble que la centralisation des actes liés à la gestion du personnel pourra être utilée, si elle est circonscrite à des cadres communs des Ministères. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner les problèmes communs à différents départements des divers Ministères liés à la gestion du personnel — admission, placement, promotion, enregistrement biographique et mise à la retraite.

3.2.4. En regroupant certaines unités administratives selon la parenté des objectifs à poursuivre ?

3.2.4. Le groupement de certaines unités administratives selon l'affinité des objectifs à poursuivre peut effectivement apporter des bénéfices à une collaboration parfaite.

Dans le cas portugais, nous pouvons signaler, au Ministère des Finances, l'action des Services Mécanographiques, qui exécutent par des procédés mécanographiques des tâches affectées à différents départements de l'État géographiquement dispersés.

3.2.5. En regroupant dans de vastes centres administratifs les départements et les services dont la dispersion géographique est la conséquence actuellement inévitable du phénomène de l'accroissement bureaucratique ?

3.2.5. La pratique suggérée dans cette question a été adoptée au Portugal au moyen des Services centraux qui atténuent, dans la mesure du possible, les effets de la déconcentration. Ce procédé a exercé une action fa-

vorable dans les cas où la concentration n'est pas considérée comme recommandable.

Cependant, il ne faut pas oublier que, chez nous également, on préconise la décentralisation des services et la déconcentration des compétences, comme un moyen d'obtenir plus opportunément et plus rapidement (et par conséquent avec une plus grande rapidité et une plus grande efficacite) des solutions pour les problèmes auxquels on se heurte au niveau régional.

3.2.6. En élargissant au niveau départemental et interdépartemental les perspectives habituelles notamment en développant les moyens d'études et de prévision ?

3.2.6. La mise à profit de toutes les occasions pour développer les moyens d'étude et de reflexion au niveau départemental et interdépartemental, est, nous semble-t-il, d'un grand intérêt.

Considérant les expériences qui ont été réalisée dans ce domaine à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, au Portugal, nous pouvons affirmer que les résultats obtenus sont encourageants. Effectivement, en temps opportun et au moyen de notes, de circulaires, de réunions, de cours de perfectionnement, de séminaires et de colloques, est maintenu au sein de la Direction Générale en question un niveau satisfaisant de formation professionnelle, d'où résulte également un esprit favorable à la recherche, comme le prouvent diverses publications du Gabinet d'Études adjoint à cette Direction Générale.

3.2.7. En établissant entre les divers groupes de pression représentant les intérêts sociaux ou économiques d'un pays et les fonctionnaires des liaisons suffisantes, de telle manière que ceux-ci perçoivent mieux le caractère global de l'action administrative ?

3.2.7. Le système corporatif portugais permet le contact permanent entre l'administration, au niveau gouverne-

mental et des services, et le secteur privé, par l'intermédiaire des organes représentatifs respectifs, de différents niveaux, dont la coupole est la Corporation. Parmi ces organes représentatifs se trouvent ceux qui correspondent aux activités et aux intérêts non seulement d'ordre économique, mais encore social.

Ce système permet d'obtenir les informations, les éclaircissements et les interventions jugées nécessaires pour garantir cette meilleure perception du caractère global de l'action administrative visée dans la question.

3.2.8. En tirant profit d'une planification indicative ou impérative, établie avec le concours des divers départements ministériels et des organes extra-administratifs ?

3.2.8. Oui, d'une manière générale. Je citerai un cas concret. Au Portugal, dans l'organisation des Plans de Mise en Valeur, on a suivi été réalisés avec le concours de représentants des différents ministères et Secrétariat d'État, ainsi que du secteur privé. Ce procédé a donné de bons résultats et a contribué à la coopération ultérieure entre les différents services et les secteurs intervenant dans l'exécution des plans en question.

3.2.9. En mettant en oeuvre un système de planification, de programmation et de gestion budgétaire permettant une direction par les objectifs et un contrôle systematique des écarts ?

3.2.9. Tous les systèmes qui permettent un contrôle efficace et permanent de toute la gestion offrent la possibilité de scruter les insuffisances qui, éventuellement, peuvent persister dans les différentes gestions administratives, ce qui est un bien.

Au Portugal, le système mentionné dans la question est pratiqué d'une manière générale.

C'est ainsi que, concentrant maintenant notre attention exclusivamente sur les Plans de Mise en Valeur, nous

constatons que, une fois opérée la planification initiale, suit une programmation annuelle d'ajustement à la situation conjoncturale (à côté de la révision générale prévue pour la moitié de la période totale d'exécution du Plan). Une fois les crédits annuels nécessaires fixés et comptabilisés, l'organe centralisateur de l'organisation du Plan, qui accompagne également son exécution, est mis périodiquement au courant des résultats obtenus.

3.3. En facilitant l'échange d'informations entre fonctionnaires de départements ministériels différents, notamment par le développement de centres de traitement automatiques de l'information, reliés entre eux?

3.3. Dans l'administration publique portugaise, l'usage d'ordinateurs se généralise. Cependant, à part le cas de quelques organismes à caractère scientifique - p.ex. le Laboratoire National du Génie Civil - leur application est encore pratiquement limitée à la réalisation de tâches administratives, telles que: comptabilisation des traitements des fonctionnaires, exécution de travaux relatifs aux contributions et impôts, statistiques, etc..

Ce point mérite cependant toute notre attention, et l'"informatique" nous apparaît d'un grand intérêt (il faut noter qu'a été récemment réalisé à Lisbonne la IV e Rencontre Internationale de Mécanographie et d'Informatique), mais, pour le moment, nous estimons que les conditions existant chez nous ne permettent pas encore d'exploiter les vastes possibilités de cette technique.

Entre-temps, et en une première étape, nous nous efforçons de donner le plus grand développement possible aux Centres mécanographiques que nous possédons et nous envisageons la création d'autres.

Le Membre du Portugal

Aureliano Felismino

Directeur Général de la Comptabilité Publique
Ministère des Finances

Lisbonne - Portugal