

Des structures pour
l'amélioration du
processus budgétaire

Le contrôle budgétaire
d'après les directives de la
Commission Européenne

Les sondages d'opinion
contribuent aux réformes

Une coalition bulgare
se mobilise contre
la corruption

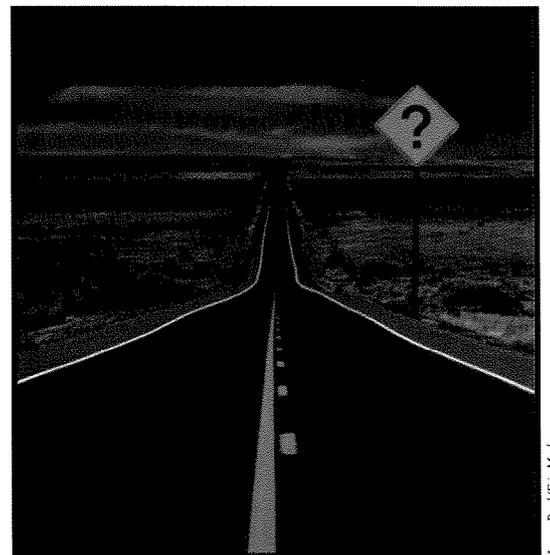
La "Nouvelle Gestion Publique" : des embûches pour l'Europe centrale et orientale

par Richard Allen

Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont nombreux à être attirés par "l'Expérience de la Nouvelle-Zélande" en matière de réforme de la gestion du secteur public. D'autres pays -- au nombre desquels l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, et la Suède -- ont mené des expériences qui présentent des similitudes, à un degré ou à un autre, avec l'approche adoptée par la Nouvelle-Zélande. Ces démarches sont désignées collectivement sous le nom de "Nouvelle Gestion Publique". Le présent article conseille la prudence pour l'application des approches empruntées à la nouvelle gestion publique pour les réformes menées en Europe centrale et orientale.

L'expérience tentée en Nouvelle-Zélande trouve son origine dans la crise qu'ont traversé les finances publiques de ce pays et nombre des réformes entreprises ont été conçues pour renforcer la gestion du budget et pour contrôler les procédures. De telles réformes ont porté sur la décentralisation et sur la déconcentration de la prise des décisions ; le développement de contrats entre les ministres et les "chefs d'agences" et entre des organismes du secteur public et des entreprises du secteur privé ; l'accent mis sur les produits et les résultats des politiques du gouvernement plutôt que sur les moyens mis à leur disposition ; et le développement d'arrangements comptables et budgétaires fondés sur des méthodes "de l'exercice" de type commercial plutôt que sur une comptabilité de caisse conventionnelle. Le recours fréquent à des contrats est un trait caractéristique, qui marque la distinction entre l'approche néo-zélandaise et celle qu'ont adopté d'autres pays familiers de la Nouvelle Gestion Publique.

Comme pour toutes les expériences, des méthodes scientifiques sont nécessaires pour évaluer les effets de l'expérience néo-zélandaise sur le comportement des fonctionnaires et sur l'efficacité et l'efficacité des services publics. Les données récoltées à ce jour sont encore insuffisantes. Il est encore trop tôt pour conclure au succès complet ou partiel de l'expérience.



Mise en garde adressée aux pays pratiquant des réformes

Cette simple constatation devrait servir de mise en garde aux pays d'Europe centrale et orientale pour qu'ils ne prennent pas le chemin tracé par la Nouvelle-Zélande sans une grande prudence. Mais il existe également d'autres raisons à cela, comme l'a expliqué Allen Schick dans un document remarquable publié récemment (Banque Mondiale, mars 1998) sous le titre *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms* (Pourquoi la majorité des pays en développement ne devrait pas tenter l'expérience des réformes conduites en Nouvelle-Zélande), et dont la lecture est utile pour tous ceux qui envisagent de mener des réformes de ce type. Si le document signé par Schick est rédigé surtout à l'intention des pays en développement, et porte principalement sur la question des contrats, ses principales conclusions sont également valables pour les PECO.

Pour ce qui concerne les contrats, par exemple, Schick avance plusieurs arguments de poids concernant les dangers auxquels expose l'approche choisie par la Nouvelle-Zélande. Ces risques subsistent également dans d'autres démocraties à économie de marché avancée, où les conditions préalables sont déjà réunies. (et dans le cas des PECO, ces arguments ont une portée accrue) :

Suite à la p.3 ➤

Dossier

Le Code de transparence
fiscale du FMI

Vol. V - N° 1
jan./fév. 1999

TGP est publié six fois par an par SIGMA, Programme de soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement les opinions officielles de la Commission européenne ni des pays Membres de l'OCDE ou des pays d'Europe centrale et orientale prenant part au Programme. Les propositions de texte sont les bienvenues. Les suggestions d'articles, les textes humoristiques et les lettres à la rédaction sont à envoyer à l'adresse ci-dessous. Les rédacteurs se réservent le droit de modifier les textes dans un souci de style, de grammaire et d'espace en se référant entre autres aux *Conseils de style* et au *Livre vert* de l'OCDE.



Directeur du Programme SIGMA
Bob Bonwitt

Rédacteur en chef
Bart W. Édes

Rédactrice-adjointe
Belinda Hopkinson

Coordination technique
Françoise Locci

Traduction française
Denis Winckler

Conception
Imp.act, Paris, France

Impression
A&M Conseil, Bron, France

Illustration (page 9)
László Quitt

Tribune de la Gestion Publique
SIGMA-OCDE, Services d'information
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Tel : (33.1) 45.24.79.00 - 45.24.13.76
Fax : (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
web site: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
ISSN : 1024-7424
Copyright OCDE, 1999

Toute reproduction ou traduction de ce document, dans son ensemble ou par extraits, est autorisée gratuitement à condition que son origine soit précisée comme suit : "© OCDE, reproduit avec l'autorisation de l'OCDE", et en citant le nom de l'auteur, ainsi que le volume, le numéro et la date de la parution de TGP. Prière de communiquer au secrétariat de SIGMA une copie faisant foi de tout article reproduit, à l'adresse ci-dessus.

Tribune de la Gestion Publique est imprimée sur papier recyclable.

Le droit européen sur l'Internet

Les citoyens des Etats Membres de l'Union européenne -- et des Pays candidats -- recherchent toujours plus fréquemment des informations sur l'Union, et, entre-autres sur son droit. Pour répondre à ces demandes d'information, la Commission européenne a créé "EUR-lex", qui est une version informatisée du service d'accès au droit européen actuellement en vigueur. Le service d'accès offre plus de 1.000 pages de références au droit européen qui se rapporte aux relations internationales, aux règlements d'application, (règlements, décisions, directives), à la réglementation complémentaire et à une série de dispositions non contraignantes.

Le site Internet enrichi, à <http://europa.eu.int/eur-lex>, offre à présent un accès plus convivial à tout le droit européen. A la différence de la version imprimée, le service Internet d'accès au droit actuellement en vigueur est mis à jour tous les mois dans l'ensemble des 11 langues de l'UE. En outre, l'utilisateur est conduit directement à la documentation juridique qu'il cherche, parmi plus de 50.000 pages de texte intégral dans chacune des langues officielles.

Cette nouveauté au niveau de l'Union suit l'exemple donné par beaucoup de gouvernements, qui ont accru leur transparence et amélioré l'accès de leurs citoyens à l'information en plaçant leurs lois sur le World Wide Web. En Europe centrale et orientale, le Parlement de l'Estonie (Riigikogu) a lancé un nouveau système fondé sur l'Internet, qui permet à ceux qui le parcourent d'écouter en direct les débats des séances plénières du corps législatif. Le site informatique du Riigikogu, <http://www.riigikogu.ee>, permet également de suivre l'élaboration des projets de lois, en montrant leur texte original, les amendements et les comptes-rendus afférents des commissions parlementaires.

Si l'usage de l'Internet demeure relativement limité en Europe centrale et orientale, il augmente régulièrement. En Estonie, à titre d'exemple, le nombre des utilisateurs de l'Internet était, en octobre 1998, de 40 pour cent supérieur à celui de douze mois avant. En constatant cette augmentation du nombre des citoyens "connectés", les responsables de l'Etat s'aperçoivent que l'Internet complète effectivement le recours aux outils plus traditionnels pour informer la population des travaux du gouvernement et de l'administration publique. La page de SIGMA (<http://www.oecd.org/pumalsigmaweb>) offre des liens au site "Europa" de l'UE, et aux sites officiels des gouvernements de treize pays d'Europe centrale et orientale. En outre, SIGMA étudie la manière de rendre plus facilement disponibles dans leurs traductions françaises et anglaises les textes des lois de base sur l'administration publique dans ces pays. Nous utiliserons ce site pour vous informer sur les progrès réalisés.

Bart W. Édes, Rédacteur en Chef

TABLE DES MATIERES

• La gestion des deniers de l'Etat	
Mesurer l'effet utile des systèmes budgétaires : la meilleure pratique internationale	4
La Banque mondiale aide les pays à réduire leurs risques fiscaux conditionnels	5
• La gestion publique et l'intégration européenne	
Surveiller les évolutions budgétaires dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance	7
• Dans le point de mire de la Tribune	
Transparence fiscale : le code du FMI	8
Les exigences d'une norme minimale de transparence fiscale	10
• Prendre les rênes en main	
Utiliser les sondages d'opinion publique pour faire progresser la réforme	11
• L'Ethique dans le secteur public	
Coalition 2000 : un partenariat public-privé pour lutter contre la corruption en Bulgarie	12
• Dernière heure	
La charte belge de l'utilisateur des services publics	14
Nouveautés : Un choix de publications et d'articles récents	14
• En Bref	15
• Agenda	16

► *suite de la p.1*

- parmi les contrats souscrits par les gouvernements, suivant le modèle néo-zélandais, beaucoup ne sont pas de vrais contrats, au sens commercial, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas régis par des relations directes, et ils ne permettent pas à "l'acheteur" de services de mettre un terme à son contrat et à demander réparation devant les tribunaux si le "vendeur" manque à son engagement de fournir. Les contrats dans lesquels l'"acheteur" de services est un ministre et le "vendeur" un haut fonctionnaire ou des hauts fonctionnaires de son ministère ou d'une agence concernée sont particulièrement fictifs à cet égard ;
- dans un pays tel que la Nouvelle-Zélande, l'usage extensif des contrats sera susceptible d'affaiblir les valeurs traditionnelles de la fonction publique, la responsabilité personnelle et le professionnalisme. Dans les PECO, cet usage des contrats pourrait rendre encore plus difficile la tâche de construction d'un système moderne d'administration publique qui adhère à ces qualités et normes éthiques essentielles ;
- la négociation et l'application des contrats sont à l'origine d'énormes coûts de transaction;
- beaucoup de PECO, à la différence de la Nouvelle-Zélande, ne disposent ni du robuste secteur privé dont le gouvernement a besoin pour négocier des contrats dans des conditions satisfaisantes, ni de procédures judiciaires qui lui permettent de les faire appliquer.

D'une manière plus générale, un pays qui essaierait d'appliquer des réformes du type néo-zélandais dans un environnement qui ne partagerait pas les mêmes caractéristiques juridiques et culturelles s'exposerait, semble-t-il à un danger. Des pays du continent européen, tels que la France et l'Allemagne, ont dû faire face à des difficultés sérieuses lorsqu'ils ont voulu importer des solutions inspirées de la NGP, et pour ces raisons, entre autres, ces réformes n'ont pas eu l'ampleur qu'elles auraient pu avoir. Il a été difficile, notamment, de réduire les opérations de l'administration qui sont inefficaces, ou de commercialiser celles qui pourraient être réalisées par le secteur privé dans de meilleures conditions, parce que les employés du gouvernement disposent d'une grande sécurité d'emploi, inscrite dans la loi.

D'une façon comparable, les pays qui se sont dotés de mécanismes centraux forts (par

exemple, grâce à leur ministère des Finances ou à des inspections), pour exercer leur gestion et leurs contrôles financiers sur les ministères et les agences, connaissent des difficultés -- de nature juridique et pratique -- lorsqu'il s'agit de transférer ces responsabilités et les personnels responsables à des ministères dépensiers, même pour faire droit au concept de la gestion décentralisée des ressources.

Système informel ou système formel ?

Les PECO doivent faire face à une difficulté supplémentaire du fait que leurs pratiques informelles de gestion dans le secteur public et leurs procédures budgétaires informelles sont souvent au moins aussi importantes, sinon plus importantes, que les règles formelles. Dans les pays occidentaux, un élément de non-formalisme est un lubrifiant essentiel pour les rouages de machines administratives dans lesquelles les procédures et les règles formelles dominent toutes les activités importantes du gouvernement. Dans les pays où ces règles sont absentes, cependant, le coût de l'absence de formalisme est élevé et, selon les mots de Schick, ils recouvrent "un manquement courant aux règles de la fonction publique et aux autres contrôles, du temps et des ressources perdues à se coller au système, une méfiance à l'égard du gouvernement, une corruption qui est passée dans les mœurs, et un mépris pour les produits et les résultats des programmes publics et pour les performances des agences et des agents de l'Etat."

Schick en tire la conclusion suivante : "Avant la réforme, la Nouvelle-Zélande avait des budgets qui contrôlaient les dépenses et correspondaient aux transactions réelles ; elle disposait également d'une fonction publique qui déterminait la manière suivant laquelle les employés de l'Etat étaient recrutés et rémunérés. Elle avait, en d'autres termes, un secteur public formel. Cela est une condition préalable essentielle pour l'adoption de réformes selon le modèle néo-zélandais."

Des progrès méthodiques

S'il est vrai que la plupart des PECO ne répondent pas à ces exigences, à l'étape actuelle de leur évolution, cela ne veut pas dire qu'ils ne pourront pas prendre des dispositions sensées

pour améliorer les opérations de l'Etat, pour réduire le champ de l'informel par la mise en place des règlements, et pour renforcer les capacités de gestion de l'administration, la confiance dont elle jouit et son expérience. Schick propose une "séquence logique" comportant les étapes suivantes :

1. La privatisation ou la sous-traitance pour les opérations de l'administration qui peuvent être fournies en de meilleures conditions par le secteur privé, et d'en obtenir un juste prix grâce à la passation de marchés publics. Les progrès dans le secteur public exigent des avancées parallèles dans l'économie de marché et dans ses "infrastructures" (par exemple, l'amélioration des marchés financiers, le renforcement de la comptabilité professionnelle et des services de soutien financier, etc.).
2. La modernisation du secteur public signifie la mise en place d'un système de règles formelles fiables et opérationnelles. A titre d'exemple, les ministères dépensiers et les agences doivent mettre en place les règlements, les procédures et les disciplines nécessaires pour mettre en œuvre le budget approuvé par le parlement.
3. S'ils souhaitent mettre en place les compétences nécessaires, la confiance, des valeurs sûres et respectées par le public, les responsables politiques et les administrateurs doivent faire porter leur effort sur les éléments de base de la gestion publique. D'après Schick, "ils doivent être en mesure de contrôler les ressources requises, avant qu'il ne leur soit demandé (comme dans le modèle néo-zélandais) de contrôler les résultats ; ils doivent être en mesure de tabler sur des ressources avant qu'il ne leur soit demandé de rendre compte des coûts ; ils doivent respecter des règles uniformes avant d'être autorisés à établir leurs propres règles ; et ils doivent fonctionner dans des départements intégrés et centralisés avant d'être autorisés à jouer leur propre carte dans des agences autonomes".
4. Enfin, le secteur public devrait être organisé suivant les principes du contrôle interne, c'est à dire qu'il doit être doté des systèmes et des procédures que toute organisation de l'administration publique se doit d'avoir pour s'acquitter de sa tâche, garantir le respect des lois et des règlements, gérer son personnel et les autres ressources de manière efficace et protéger les biens de l'Etat.

Suite à la p.15 ►

Mesurer l'effet utile des systèmes budgétaires : la meilleure pratique internationale

par Larry O'Toole

Certaines organisations internationales, parmi les plus importantes, ont mis au point des instruments destinés aux praticiens du budget et à leurs autorités politiques, pour leur permettre d'évaluer les systèmes budgétaires nationaux et de déterminer de manière objective la mesure dans laquelle ils se comparaient à la meilleure pratique internationale. Ces instruments, qu'ils soient déjà prêts, ou qu'ils le soient en 1999, sont rédigés sous la forme de questionnaires ou de listes de contrôle, et accompagnent souvent un manuel décrivant les bonnes pratiques et proposant des exemples tirés de l'expérience acquise par d'autres pays.

Le regain d'attention pour les questions touchant à la qualité de la gestion publique, et singulièrement la gestion effective du budget, est partagé par tous les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale, avec ses implications sur la performance budgétaire, le contrôle strict de la mise en œuvre budgétaire, et les dispositions qui permettent l'exercice du contrôle par la CE.

Tous les gouvernements de la région tireraient avantage d'une évaluation systématique de leurs méthodes actuelles de gestion des dépenses, afin d'en mesurer l'effet utile et la solidité dans la durée, de préparer leur amélioration future de manière économique, et d'obtenir le soutien du public pour les efforts accomplis. Les dispositifs très différents qui sont mis au point par les institutions internationales peuvent apporter une aide opportune et utile aux efforts qui sont ainsi fournis.

Le travail qui est fourni par le Comité OCDE/PUMA des hauts responsables du Budget doit être mentionné dans ce contexte. En 1998, il avait réalisé un examen approfondi du système budgétaire de la Suède. Cet exercice sera répété en 1999 pour le Canada.

Le Code de bonne pratique du FMI

En avril 1998, le FMI a annoncé la parution de son "Code des bonnes pratiques en matière de transparence fiscale—Déclaration sur les principes" ("Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles"), sur lequel porte le Point de mire de la Tribune dans ce numéro. Le Code est complété par un questionnaire et un formulaire d'évaluation qui

devraient être pris en considération par tout gouvernement dont le souci principal est de renforcer sa crédibilité parmi les institutions financières internationales, les investisseurs internationaux et les bailleurs de crédit.

Le manuel de la Banque mondiale

Le manuel de la Banque mondiale sur la gestion de la dépense publique ("Public Expenditure Handbook") a été publié en 1998 et il vise plus directement à faciliter la mise au point concrète des systèmes budgétaires. Il est assorti de toute une gamme de listes de contrôle et de questionnaires de diagnostic permettant de guider l'examen des principaux domaines de la gestion budgétaire. Bien que les listes de contrôle soient présentées comme principalement concernées par les "points critiques qu'un administrateur (de la Banque Mondiale) doit prendre en compte ... pour faire des recommandations fondées sur des informations suffisantes", elles peuvent également servir de guide pratique pour les praticiens nationaux qui s'efforcent d'analyser des aspects spécifiques de leurs systèmes.

Une publication prochaine de la BAD

La Banque asiatique de développement (BAD) publiera en 1999 son Manuel pour la gestion des dépenses de l'État dans les économies en développement et en transition ("Manual for Managing Government expenditure in Developing and Transitional Economies"). Ce document sera plus complet que ses prédécesseurs et il ira plus loin que les principes, pour décrire la "plomberie" de tous les sous-systèmes de budgétisation. Le questionnaire/liste de contrôle qui sera publié avec le manuel se proposera de fournir une assistance également concrète et détaillée.

SIGMA, qui a apporté sa contribution au manuel d'origine de la BAD, envisage d'en publier une "version SIGMA" adaptée aux besoins spécifiques de sa clientèle en Europe centrale et orientale. SIGMA se propose également de publier un questionnaire d'accompagnement. Ce questionnaire sera conçu comme un outil de diagnostic à l'usage des praticiens du budget et des responsables de la prise de décisions au niveau politique dans les pays d'Europe centrale et orientale. En tenant compte de l'allure rapide prise par les

changements dans ces pays, au cours de la décennie écoulée, et des nombreuses améliorations qui ont déjà été apportées aux institutions et aux processus de budgétisation, ce questionnaire est conçu comme un outil qui permettra de tirer les enseignements, de mesurer les effets des changements accomplis, et d'établir le calendrier et les priorités pour les prochaines étapes du changement, parmi lesquels ceux qui sont stimulés par le processus d'intégration européenne.

Tirer profit des nouveaux instruments

Leur nature même fait que les systèmes budgétaires de tous les pays sont le résultat d'un amalgame de facteurs de nature politique, économique et administratifs, tous ayant leur propre dynamique, et il est très difficile de les étudier comme un tout. Il serait conseillé que tous les gouvernements de la région, chez qui certains éléments de ce système complexe se présentent en bonne forme, alors que d'autres éléments demeurent insatisfaisants, tirent tout le profit possible de l'existence de ces nouveaux instruments, pour percevoir les dividendes de leurs réformes et mettre au point les stratégies de réformes encore nécessaires. ♦

Larry O'Toole est un ancien Vice-Ministre du Gouvernement canadien. Il a exercé les fonctions de Conseiller Senior pour la gestion des dépenses au secrétariat de SIGMA entre 1993 et 1996, avant de prendre sa retraite. Il continue à travailler en tant que consultant et peut être contacté à Ottawa, Ontario, Canada au fax : (1.613) 722.24.16, ou au e-mail : lotoole@ibm.net. Pour des renseignements sur la manière de se procurer les publications du FMI et de la Banque mondiale, mentionnées dans le présent article, voir les Nouveautés à la page 14.

La Banque mondiale aide les pays à réduire leurs risques fiscaux conditionnels

par Hana Polackova



Photo prise à titre courtois

Hana Polackova

Compte tenu des importantes implications fiscales des "passifs latents de l'Etat", la Banque mondiale a élargi son analyse de la solidité fiscale des pays et de leur politiques et institutions fiscales, tout en encourageant les gouvernements à faire connaître leurs risques financiers. Elle aide également les pays à améliorer leurs structures de finances publiques pour traiter les programmes de soutien conditionnel avec autant d'attention qu'ils le feraient pour tout autre programme de dépenses.

La Banque mondiale s'est efforcée de trouver des réponses à la question suivante : Que peut-on faire pour réduire les risques fiscaux ? Ce qu'il est convenu de désigner par l'expression de passifs latents de l'Etat est à mettre en relation avec des risques fiscaux cachés, mais majeurs. Des exemples de ces risques peuvent être trouvés dans les crises bancaires et les pertes financières des entreprises publiques, où le gouvernement est tenu d'agir en tant que garant des institutions financières et des entreprises concernées, ou encore dans des garanties similaires, explicites ou implicites, qui sont données par l'Etat, et qui effectuent des ponctions sur les finances publiques souvent de manière inattendue. Des ajustements fiscaux qui ont pour seul objectif de résorber des déficits et des dettes ne peuvent prévenir l'instabilité fiscale. Une analyse fiscale conventionnelle continue à ne pas prendre en compte les risques fiscaux latents.

Les risques et les incertitudes fiscaux augmentent dans les pays du monde entier pour plusieurs raisons. A titre d'exemple, les mouvements de capitaux privés augmentent et deviennent plus instables. Beaucoup de pays raisonnent à présent en termes de résultats et de produits pour les services publics qu'ils fournissent, et cela peut impliquer une garantie implicite ou explicite du gouvernement, pour le cas où leurs résultats ou leurs produits ne correspondent pas à ce qui était attendu de la part des utilisateurs, ou aux normes établies par le gouvernement. Et, à s'en tenir aux opérations de sauvetage constatées dans le passé, les risques moraux constatés sur les marchés augmentent.

Les économies en transition connaissent des risques financiers particulièrement importants dans la mesure où elles dépendent d'un financement de l'étranger et que leurs structures de propriété sont opaques, qu'elles ont des systèmes d'information insuffisants, et que leurs systèmes de réglementation et d'application du droit sont faibles. Ces lacunes se traduisent par des faillites financières et commerciales qui, à leur tour, font pression sur le gouvernement pour obtenir des plans de sauvetage.

Les types de risques financiers

Une analyse de la gestion financière d'un pays serait incomplète si elle ne tenait pas compte des obligations assumées par le gouvernement, sachant que ces dernières, tout en étant parfaitement légales, ne figurent pas sur le budget formel de l'Etat, par exemple parce

qu'elles sont financées sur des fonds extrabudgétaires. Il convient que les gouvernements prennent en considération toutes les sources de risques financiers s'ils souhaitent éviter l'instabilité fiscale et réaliser leurs objectifs à long terme. Il existe quatre types de risques fiscaux: les risques directs ou latents, chacun desquels pourra être explicite ou implicite.

Les passifs directs sont des obligations qui viendront à échéance quel que soit le cas. Ils sont prévisibles en fonction de facteurs économiques et d'options sous-jacentes. Les passifs latents sont celles des obligations qui ne viendront à échéance qu'en fonction d'un événement particulier qui peut ou qui peut ne pas se matérialiser. Pour ce qui est des choix des gouvernements, la probabilité de la matérialisation d'un risque et l'importance de la contribution qui sera demandé à l'Etat pourra être exogène (c'est le cas des désastres naturels) ou endogène (c'est le cas de la responsabilité encourue par les institutions du marché et les programmes du gouvernement pour les risques moraux sur les marchés). Les passifs explicites sont des obligations spécifiques de l'Etat, définies par la loi ou par un contrat. Le gouvernement a mandat légal pour répondre à ces obligations à la date de leur échéance. Les passifs implicites représentent une obligation morale pour le gouvernement ou une charge prévue par lui, non au sens juridique, mais sur la base des attentes du public et de la pression politique. La matrice présentée ci-dessous indique la source de chaque type de risque fiscal.

<i>Les sources possibles de risques fiscaux (passifs) pour les gouvernements centraux</i>	
Direct, explicite (dette de l'Etat, budget de l'Etat, et dépenses juridiquement contraignantes à long terme)	Latent, explicite (garanties fournies par l'Etat, régimes d'assurance de l'Etat, obligations des agences garanties par l'Etat)
Direct, implicite (régimes de sécurité sociale -- lorsqu'ils ne sont pas financés sur le budget de l'Etat, coûts récurrents à venir des projets d'investissements publics, dépenses futures pour répondre aux exigences de l'appartenance à l'UE et à l'OTAN)	Latent, implicite (faillites de banques/entreprises, rachat des passifs en vue d'une privatisation, banqueroute d'une administration sous-nationale ou d'une banque centrale sur ses propres obligations, remise en ordre environnemental, secours en cas de désastre)

Suite à la p.6 ➤

► suite de la p.5

Les passifs directs explicites sont l'objet principal des analyses fiscales conventionnelles. Ces passifs comprennent les dettes de l'Etat, les dépenses autorisées par la loi de finances, les dépenses réalisées à long terme pour des motifs déterminés par la loi (tels que les traitements et les pensions de retraite des fonctionnaires), et dans certains pays, le régime de sécurité sociale.

Les passifs directs implicites apparaissent souvent comme une conséquence prévisible des politiques de dépenses publiques à long terme. Compte tenu de leur nature implicite, ces obligations ne figurent pas dans les rapports du gouvernement sur la fiscalité -- bien qu'elles soient importantes lorsqu'il s'agit de dépenses associées à la démographie. A titre d'exemple, dans un régime public par répartition, les futures pensions de retraite constituent un passif direct implicite, et son importance reflète l'ampleur revue des avantages et le nombre des ayant droit, mais également l'évolution démographique et économique.

Les passifs latents explicites obligent, légalement, le gouvernement à effectuer un paiement si un événement particulier a lieu. Leurs coûts fiscaux sont invisibles jusqu'au moment où ils deviennent dus. Les responsables de l'Etat ont souvent recours aux garanties de l'Etat et aux agences extérieures du système budgétaire pour financer et mettre en œuvre des politiques même si ces dernières s'avèrent par la suite très coûteuses. Les arriérés et d'autres obligations des agences garanties par l'Etat, ou celles qui dépendent directement de lui, effectuent des ponctions sur les ressources publiques avec un certain décalage dans le temps. C'est ainsi qu'une série d'années caractérisées par un budget équilibré et une dette publique réduite ne signifie pas nécessairement que le gouvernement a été prudent dans sa politique fiscale, ni qu'il a garanti la future stabilité fiscale. Sur les marchés, les promesses faites par le gouvernement d'apporter son soutien crée

un risque moral immédiat, surtout si le gouvernement assure une couverture complète contre tous les risques.

Les passifs latents implicites ne sont pas officiellement reconnus avant la réalisation du risque. L'événement déclenchant, le montant auquel correspond le risque, et les déboursements demandés au gouvernement sont incertains. Dans la plupart des pays, le système financier constitue le passif latent implicite le plus lourd pour le gouvernement. Les marchés s'attendent à être soutenus par l'Etat bien au delà de son obligation légale lorsque la stabilité financière est en jeu. Les autorités fiscales sont également souvent obligées de couvrir les pertes non garanties et les obligations de la banque centrale, des administrations locales, des entreprises appartenant à l'Etat ou des très grandes entreprises privées, des agences budgétisée et des agences extrabudgétaires, et des autres institutions dont le sens politique est important.

La réduction et le contrôle des risques

La Banque mondiale a apporté son soutien aux institutions financières publiques pour :

- reconnaître le coût fiscal potentiel des garanties et des autres programmes correspondant à un soutien latent du gouvernement ;
- budgétiser et comptabiliser ou faire connaître les risques non-budgétaires ;
- établir les réserves nécessaires ;
- élaborer et gérer des programmes de garanties de l'Etat ou d'assurances publiques de manière à réduire les risques encourus par l'Etat et de limiter les risques moraux encourus sur les marchés ; et
- surveiller, réglementer et assurer la transparence concernant les risques dans les secteurs public et privé.

Dans un certain nombre de pays, tels que l'Estonie, la Hongrie et la République tchèque, la Banque mondiale a aidé les responsables de l'Etat à repérer, à classer et analyser les risques fiscaux ; à prendre

en compte, dans l'analyse fiscale, le coût des subventions implicites fournies par les programmes de soutien latents (par exemple par les crédits et les garanties accordées par l'Etat aux agences) ; et à déterminer les risques auxquels le gouvernement est exposé, de même que ses politiques de réserves. A l'heure actuelle, par exemple, le gouvernement tchèque a pris l'initiative courageuse de révéler ses risques fiscaux au public ; de reconnaître les déficits fiscaux cachés et extérieurs au système budgétaire (qui sont à l'origine d'une dette publique cachée presque aussi importante que la dette de l'Etat) ; et de traiter le problème des risques fiscaux autant sur le front des orientations politiques que sur celui des institutions.

Il conviendrait qu'une attention plus grande soit accordée dans tous les pays à la question des risques fiscaux. Mais le problème peut être plus difficile à résoudre dans nombre de pays d'Europe centrale et orientale en raison de facteurs tels que la fragmentation du budget, du recours intensif aux dépenses extrabudgétaires, mais également du fait qu'un grand nombre d'institutions financières sont de la propriété de l'Etat et parce que les informations financières ou les systèmes de déclaration sont insuffisants dans le secteur public. Outre les travaux effectués par la Banque mondiale dans ce domaine, il convient très évidemment de se rapporter au récent Code de transparence fiscale du FMI (voir les articles à la page 8 et à la page 10). ♦

Hana Polackova est Spécialiste de la Gestion du Secteur public au Département pour l'Europe centrale, Division des Opérations par pays, à la Banque mondiale. Elle peut être contactée à Washington D.C. au tél. : (1.202) 473.01.82 ; fax : (1.202) 522.27.54 ; e-mail : hpolackova@worldbank.org.

Surveiller les évolutions budgétaires dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance

par Hedwig Onega



Photo prise à titre consultatif

Hedwig Onega

A la date du 1^{er} juillet 1998, la partie du Pacte de stabilité et de croissance qui se rapporte à la surveillance des situations budgétaires est entrée en vigueur. L'article en question décrit le dispositif multilatéral de surveillance mis en place par le Pacte. Il est conçu pour aider au maintien de la prudence budgétaire au cours des années à venir et pour susciter une étroite collaboration en matière de politiques, et des échanges d'informations entre les pays de l'Union européenne.

Le Pacte de stabilité et de croissance énonce les conditions qui garantissent la discipline budgétaire dans l'Union économique et monétaire (UEM) mise en place par le Traité de Maastricht. Le Pacte consiste en un premier Règlement du Conseil sur le renforcement de la surveillance des positions budgétaires (le volet préventif du Pacte) et en un second sur l'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la procédure prévue par le Traité sur les déficits excessifs (son volet dissuasif). Deux résolutions du Conseil européen ont été ajoutées à ces textes juridiques : la première de ces résolutions comprend un engagement de tous les acteurs à agir rapidement en cas de mauvaise conduite budgétaire, alors que la seconde contient une déclaration sur la croissance et l'emploi.

Le Pacte met en place une procédure élaborée pour la surveillance de l'évolution budgétaire dans les Etats Membres de l'UE. La surveillance multilatérale des positions budgétaires fera en sorte que la discipline budgétaire soit maintenue dans l'Union monétaire. Cela renforcera les conditions garantissant la stabilité des prix et une croissance forte et durable, aboutissant à la création d'emplois. Le Pacte fait une obligation aux Etats qui adoptent la monnaie unique de soumettre leurs programmes de stabilité au Conseil des Ministres et à la Commission européenne, alors que les Etats Membres qui ne font pas partie de la zone euro sont tenus de présenter des programmes de convergence.

Programmes de stabilité et de convergence

Le Pacte spécifie les informations qui doivent être fournies par les programmes de stabilité et de convergence :

- l'objectif budgétaire à moyen terme pour une position budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent, et l'itinéraire d'ajustement permettant d'atteindre cet objectif ;
- les principales hypothèses concernant les évolutions attendues et les variables économiques importantes qui se rapportent à la mise en œuvre du programme de stabilité ;
- les mesures budgétaires et économiques envisagées pour atteindre ces objectifs ; et
- une analyse sur la manière dont des changements intervenus dans les principales hypothèses économiques affecteraient la position du budget et de la dette.

Le Pacte précise également que les Etats Membres qui ne participent pas à la zone euro devront préciser leurs objectifs monétaires à moyen-terme et la relation entre ces derniers et la stabilité des prix et des taux d'échanges dans leur programme de convergence.

Autres informations techniques

Les pays de l'Union européenne ont convenu -- dans un nouveau code de conduite sur le contenu et la forme des programmes de stabilité et de convergence -- d'inclure des informations techniques complémentaires

dans les programmes : ces informations préciseront la manière dont ils ont déterminé leurs objectifs budgétaires à moyen terme, l'état de la mise en œuvre et la nature des mesures annoncées dans le programme, les composantes du budget, pour ce qui est des recettes ou des dépenses, les réformes institutionnelles touchant au processus budgétaire, etc.

Les procédures de la CE

Le Pacte précise également en détail la procédure retenue pour l'examen des programmes de stabilité et de convergence. Le Conseil devra examiner chacun d'entre eux dans un délai de deux mois à partir de la date de leur communication, sur la base des évaluations préparées par la Commission et par le Comité mis en place au titre de l'article 109c du Traité. La Commission adoptera dès lors une recommandation, et après consultation du Comité mentionné ci-dessus, elle proposera un avis. Dans son propre avis, le Conseil pourra inviter l'Etat Membre concerné à ajuster son programme.

Chacun des programmes sera dès lors utilisé comme outil de surveillance pour contrôler les événements budgétaires dans les pays de l'Union. Dans les cas de dérapages importants par rapport aux objectifs fixés dans les programmes, le Conseil pourra adopter une recommandation requérant l'Etat Membre concerné à adopter des mesures d'ajustement.

Les programmes qui ont été soumis jusqu'à présent font apparaître que les Etats Membres se proposent d'atteindre des positions budgétaires "proches de l'équilibre ou en excédent" -- qui leur permettront de gérer les fluctuations cycliques "normales" de l'activité économique -- dès l'an 2000 au plus tard. Les pays d'Europe centrale et orientale qui seront admis dans l'Union européenne devront également adhérer au Pacte de stabilité et de croissance. ♦

Hedwig Onega est Administrateur principal, à la Direction générale II, Affaires économiques et financières, à la Commission européenne. Elle peut être contactée à Bruxelles au tél. : (32.2) 299.43.88 ; fax : (32.2) 299.35.04 ; e-mail : h.onega@dg2.ccc.be.

Transparence fiscale : le Code du FMI

par Barry H. Potter

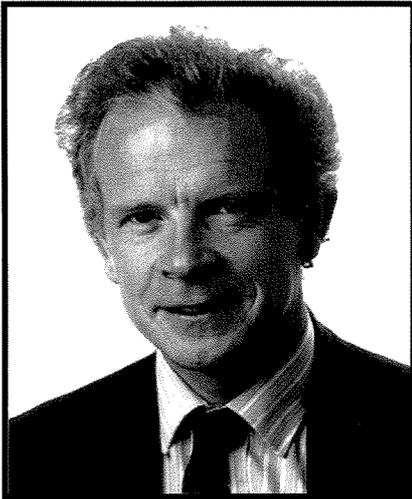


Photo prise à titre courtois

Barry H. Potter

En avril 1998, le FMI a publié un "Code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale—Déclaration de principes" (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles*; NDLR : en langue anglaise seulement). Le présent article décrit le contexte du Code, en résume le contenu, et présente les plans qui sont faits pour sa mise en œuvre. En modernisant leur droit et leurs procédures budgétaires, en harmonie avec les exigences occidentales et en fonction des exigences de l'UE, les pays d'Europe centrale et orientale pourront envisager, lorsque cela est opportun, d'adopter les principes, la méthodologie et les normes proposés par le Code.

Depuis de longues années, le FMI avait relevé, à l'occasion de ses travaux de surveillance, de la mise en œuvre de ses programmes et de ses activités d'assistance technique, la nécessité d'une plus grande transparence non seulement en matière de comptabilité fiscale, mais également pour l'information monétaire et statistique. Nombre de documents du FMI soulignaient la nécessité d'améliorer l'ouverture et la responsabilité au moment de l'adoption des politiques en matière fiscale, mais également dans les pratiques de gestion du budget. Mais à aucun moment, ni le FMI ni aucune autre autorité, n'avaient totalement explicité ce qui devait être entendu par transparence fiscale ni essayé de désigner les meilleures pratiques dont les pays pourraient s'inspirer.

D'une année sur l'autre, la volonté de démontrer une transparence lors de l'adoption des politiques fiscales et dans la gestion du budget devenait une tâche plus complexe, mais également plus importante pour les gouvernements. Elle devenait une tâche plus complexe parce que l'ampleur et la variété des actions fiscales ou quasi-fiscales avaient augmenté, alors que la rapidité de la réaction du marché à des situations fiscales défavorables était devenu plus rapide et ample. Il était également devenu évident que toute initiative tendant à promouvoir la transparence fiscale devait être le fruit d'une démarche suffisamment ouverte pour obtenir un large soutien des membres du FMI. Aucun modèle particulier de pouvait être adopté. Il devait être tenu compte à la fois de considérations historiques et contextuelles, et de diversités culturelles ou de facteurs juridiques et institutionnels.

Le Code : les principes généraux en matière de transparence fiscale

Dans ces conditions, l'objectif a été de faire du Code un large ensemble de principes généraux sur la transparence fiscale, qui fut acceptable pour tous les pays. Le Code devait également préciser comment ces principes généraux devraient être traduits, dans le contexte de systèmes différents, en principes spécifiques souhaités et en pratiques s'appliquant à l'adoption des politiques fiscales et à la gestion des budgets.

La première étape a porté sur le Code lui-même, qui a défini quatre principes généraux (ces derniers sont repris, de manière plus détaillée, à la page 10 de la présente parution de *TGP*) :

- a. clarté des rôles et des responsabilités
- b. mise à la disposition du public des informations ;
- c. préparation ouverte du budget, de sa mise en œuvre et système de notification et
- d. assurances indépendantes sur l'intégrité.

Pour compléter le Code, quelque trente deux principes et pratiques spécifiques ont alors été retenus et classés sous ces principes généraux.

Il faut voir dans le premier principe (a) le fondement de tous les autres. Une définition sans équivoque des rôles et des responsabilités distincts de l'administration et du secteur privé est une condition préalable pour

obtenir des déclarations claires sur les politiques fiscales, et pour la surveillance de leur mise en œuvre. Ce n'est qu'au moyen de ces déclarations sur les politiques suivies, et avec une surveillance effective, qu'une responsabilité peut être acquise devant le corps électoral. Il convient ainsi de tracer une frontière entre les secteurs public et privé ; et au sein du secteur public, parmi les activités fiscales, monétaires et celles qui concernent les entreprises publiques ; mais également, dans une dimension différente, entre les différents niveaux du gouvernement.

Dans l'ensemble du Code, on ne propose aucune distribution particulière des responsabilités, ni de structure institutionnelle pour les agences du gouvernement. Néanmoins, l'un des avantages du Code est que l'attention accordée à la transparence encourage également l'efficacité dans les opérations de l'Etat. Il reste que même des dispositifs fiscaux sur lesquels le FMI a des doutes, tels que la conservation d'un nombre excessif de fonds extrabudgétaires (FEB) ou le recours à des activités quasi-fiscales, ne sont pas bannies. Le Code considère plutôt que là où les FEB ou les activités quasi-fiscales jouent un rôle, ce dernier devrait être précisé de manière claire et ses conséquences financières explicitées dans un rapport.

Le second principe (b) concerne la nécessité de disposer d'informations fiscales au moment opportun, et qui soient précises, complètes et régulières ; et les gouvernements doivent s'engager clairement à publier ce type d'informations. La notion d'exhaustivité va au delà de celle que recouvre classiquement le budget du gouvernement central : le Code souligne la nécessité d'établir un rapport, non seulement sur les projets et les produits des administrations de niveaux inférieurs et des FEB, mais également sur toute activité quasi-fiscale confiée à des agences externes au gouvernement, ou entreprises par celles-ci. Un traitement comparable est envisagé pour les dépenses financées par l'impôt et pour les passifs latents, l'un et l'autre pouvant avoir une importance considérable au regard des impôts, bien qu'ils ne soient pas systématiquement déclarés par la plupart des pays, y compris par beaucoup de pays de l'OCDE.

Le troisième principe (c) porte sur les pratiques utilisées pour la préparation et la mise en œuvre du budget et les rapports qui en sont faits. Il s'agit ici du cœur véritable de la transparence fiscale ; et le FMI était conscient de la nécessité de préparer des pratiques et des normes qui seraient universellement applicables aux différents systèmes de gestion du budget dans différents pays. Alors que le Code retient les bonnes pratiques sur les questions de base, un document distinct, appelé " Guide sur la gestion des dépenses publiques " ("Guide on Public expenditure management" ; NDLR : existe uniquement en langue anglaise) décrit le fonctionnement de ces pratiques, dans les conditions différentes de préparation budgétaire, d'exécution, et de rapport dans quatre groupes de pays -- "Commonwealth", francophones, latino-américains, et dans les économies en transition.

Le quatrième principe (d), enfin, complète le tableau et porte sur la communication des informations fiscales, en exigeant que les données fiscales, et que les hypothèses économiques adoptées pour la mise au point des plans fiscaux soient ouvertes à l'examen du public. Il porte sur le assurances traditionnelles d'audit externe et d'indépendance statistique, mais il propose également que les gouvernements accueillent avec une plus grande ouverture la collaboration d'autres agences indépendantes.

La mise en œuvre

L'étape qui a suivi la publication du Code a consisté, en octobre 1998, dans la présentation sur l'Internet, (<http://www.imf.org/fiscal>) d'un manuel de conseils développant le contenu du Code. Le manuel s'efforce de relever les bonnes pratiques qui constituent une norme minimale devant être adoptée par tous, ou par la plupart des pays, dans un délai raisonnable. Il cite également les meilleures pratiques adoptées dans des domaines particuliers qui intéresseront les pays dotés des systèmes fiscaux les plus transparents. Mais le manuel précise que la mise en œuvre du Code est entièrement volontaire. La majorité des pays membres du FMI devront réaliser des efforts considérables pour mettre en œuvre ne fut-ce que les normes



Illustration: Linda Quirk

minimales, et ils pourront avoir besoin d'une assistance pour les aider à ce faire. Un des rôles du manuel est d'aider les pays à repérer les domaines dans lesquels l'assistance technique sera la plus efficace.

Dans certains domaines couverts par le Code, il existe (ou il existera) des normes internationales qui ont été mises en place par le FMI ou par d'autres organisations. Le Code et le manuel se proposent d'apporter leur soutien à ce type d'initiative.

A titre d'exemple, l'harmonisation est maintenue avec les normes comptables du secteur public qui sont en cours d'élaboration avec la Fédération internationale des comptables (IFAC). La transparence des interactions de l'administration avec le secteur bancaire (telles que les décrit le Code) devrait apporter une contribution aux normes bancaires qui sont actuellement en cours de rédaction par la Banque des règlements internationaux. Le FMI a commencé à travailler sur un code de bonnes pratiques de politique monétaire et financière.

Le questionnaire d'évaluation

De manière à aider les pays à constater la mesure dans laquelle ces pratiques de gestion fiscale correspondent au Code, le FMI a mis au point un questionnaire et un rapport sur la transparence fiscale (présentés sur le site du FMI). Ils devraient permettre aux autorités des pays concernés d'évaluer les points forts et les faiblesses de leur système de gestion. Mais le grand public et les autres organisations, telles que l'OCDE, la Banque

mondiale, les banques régionales de développement, et l'UE, peuvent également avoir accès à la documentation, de sorte que toute partie intéressée puisse s'atteler à obtenir une plus grande transparence fiscale.

Plusieurs pays travaillent à l'heure actuelle à l'achèvement du questionnaire, de manière volontaire, et dans certains cas avec l'assistance du FMI. Au fur et à mesure où plus de pays effectuent l'évaluation de leur transparence fiscale, et qu'ils commencent à élaborer et à mettre en œuvre de mesures aptes à rendre leurs systèmes de gestion fiscale plus ouverts et fiables, des programmes d'assistance technique seront proposés pour promouvoir une plus grande transparence.

Conclusion

En fin de comptes, le FMI conçoit la transparence fiscale comme un ensemble de principes qu'il convient d'adopter, et non comme un modèle imposé. Tout comme les meilleures pratiques pourront évoluer, les normes minimales devraient être améliorées et augmentées dans les années à venir. Mais en encourageant les pays à mettre en œuvre le Code, le FMI reconnaît les limites de ses propres ressources : il accueille volontiers les contributions des autres parties (il s'appuie, par exemple, sur le Groupe de travail de hauts fonctionnaires du budget de l'OCDE) intéressées, y compris par l'assistance technique. ♦

Barry H. Potter est Chef de la Division de la Gestion des dépenses publiques, au Département des affaires fiscales du FMI. Il peut être contacté à Washington D.C. au tél. : (1.202) 623.56.69 et par fax : (1.202) 623.60.73. Voir les Nouveautés à la page 14 pour des informations sur la façon d'obtenir des copies du Code.

Les exigences d'une norme minimale de transparence fiscale

Le FMI a publié en octobre 1998 son Manuel sur la transparence fiscale (Manual on Fiscal Transparency ; NDLR publié uniquement en langue anglaise). Ce document Internet développe les éléments présentés dans le "Code des bonnes pratiques en matière de transparence fiscale—Déclaration de principes" (Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration of Principles ; NDLR publié seulement en langue anglaise), qui avait été approuvé par le Comité intérimaire du Conseil des Gouverneurs du FMI en avril 1998. Comme l'explique Barry Potter dans le Point de mire de la Tribune, le Code relève quatre grands principes pour la transparence fiscale auxquels tous les pays devraient adhérer, et notamment les pays d'Europe centrale et orientale.

On trouvera ci-dessous les principales exigences qui découlent de ces principes, et qui permettent d'atteindre une norme minimale de transparence fiscale. Ces exigences et le texte intégral du Manuel sont présentés sur l'Internet à l'adresse: <http://imfnt1x.imf.org:80/external/np/fad/tr/ans/manual/intro.htm>.

Clarté des rôles et des responsabilités

- Il convient de définir le gouvernement général selon les termes du Système de la comptabilité nationale (System of National Accounts, SNA) ou du manuel du FMI sur les statistiques relatives aux finances de l'Etat (IMF Manual on Government Finance Statistics, GFS, 1986).
- Il convient de disposer d'une nomenclature des portefeuilles de participation de l'Etat.
- Les activités extrabudgétaires devraient être soumises à l'examen du gouvernement et faire l'objet d'une organisation par ordre prioritaire dans le contexte du processus budgétaire.
- Les activités quasi-fiscales (AQF) importantes de la banque centrale, des institutions financières publiques (IFP) et des entreprises non-financières (ENF) doivent être relevées.
- Il convient de disposer d'une loi de finances ou d'une structure administrative englobant les activités de nature budgétaire et non-budgétaire, et spécifiant les responsabilités de gestion fiscale.

• La fiscalité devrait être soumise à l'autorité de la loi et la mise en œuvre des lois fiscales doit toujours être assortie de garanties de procédure.

L'information mise à la disposition du public

- Les documents budgétaires et les rapports de comptabilité devraient couvrir les activités extra-budgétaires.
- Les estimations budgétaires originales et révisées pour les deux années qui précèdent le budget devraient être incluses dans les documents budgétaires.
- Les documents budgétaires devraient inclure une nomenclature des principaux passifs latents de l'administration centrale ainsi que les dépenses financées sur l'impôt, de même qu'une nomenclature des AQF importantes de la banque centrale, des IFP et des ENF.
- Le niveau et la composition de la dette du gouvernement central devraient être présentés tous les ans, avec un décalage ne dépassant pas six mois.
- Il conviendrait de publier une déclaration des pratiques rendant compte des activités fiscales.
- Il conviendrait de faire connaître le calendrier des dates de publication des rapports annuels, calendrier, qui comporterait la date de leur mise à disposition au public et l'annonce des plus fréquents rapports.

La transparence concernant la préparation du budget, son exécution et les rapports afférents

- Un document prévisionnel fiscal et économique devrait être présenté avec le budget, en comprenant une déclaration sur les objectifs et les priorités de la fiscalité, un sommaire des prévisions économiques, et une évaluation qualitative de la viabilité fiscale.
- Une présentation devrait être faite sur la structure à moyen terme du budget ; elle comporterait les prévisions macro-économiques sur lesquelles le budget est fondé, sans omettre les hypothèses-clefs concernant les prévisions.
- Une présentation des risques fiscaux devrait être jointe aux documents budgétaires, portant entre autres sur l'impact que les variations des hypothèses faites seraient susceptibles d'avoir sur les prévisions fiscales,

les passifs latents, et les principales inconnues affectant les prix des programmes spécifiques.

- Toutes les activités de l'administration générale devraient être couvertes par le budget et la classification de la comptabilité. Les transactions devraient être notées sur une base brute, et il devrait en dériver une classification par catégories économiques, administratives et fonctionnelles.
- Le système de classification devrait préciser la responsabilité administrative correspondant à la perception et l'utilisation des fonds publics.
- Le solde d'ensemble devrait figurer sur les documents budgétaires avec une table analytique faisant apparaître sa marge par rapport aux estimations budgétaires.
- Il conviendrait de joindre au budget une présentation des normes de comptabilité utilisées.
- Les normes GDDS¹ sur la périodicité et la présentation à la demande des rapports du gouvernement central (chaque trimestre, pour le trimestre précédent) devraient être respectées.
- La comptabilité finale des administrations centrales devrait correspondre à des normes exigeantes de couverture et de fiabilité, elle devrait correspondre aux attributions budgétaires, et devrait faire l'objet d'un audit réalisé par un auditeur externe indépendant. Les comptes destinés au contrôle devraient être préparés dans un délai de 12 mois de la fin de l'année fiscale sur laquelle ils portent.

Les assurances indépendantes d'intégrité

- Des mécanismes devraient être mis en place pour assurer que les conclusions de l'audit externe soit communiquées au parlement et que les actions correctrices requises soient réalisées.
- Les normes de l'exercice d'audit externe devraient correspondre aux normes internationales.
- Les méthodes de travail et les hypothèses utilisées pour la réalisation des prévisions macro-économiques devraient être mises à la disposition du public. ♦

¹GDDS -- General Data Dissemination System (système général de diffusion des données) -- normes mises en place en 1997 pour aider les pays à fournir au public des données économiques, financières et sociodémographiques complètes, accessibles et fiables, au moment opportun.

L'utilisation des enquêtes d'opinion au service de la réforme

par Jak Jabes

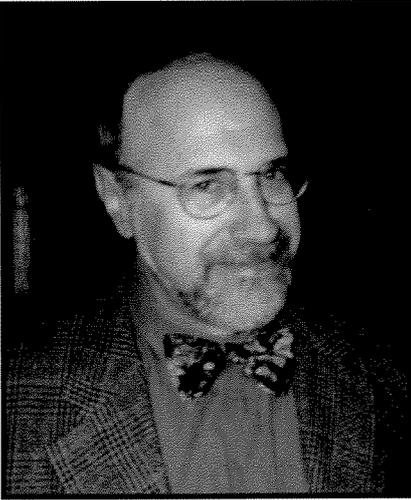


Photo prise à titre canonis

Jak Jabes

Les enquêtes d'opinion publique donnent aux citoyens la possibilité de faire entendre leurs opinions sur les priorités et les actions du gouvernement et de l'administration. En utilisant correctement ces instruments, les administrateurs peuvent faire en sorte que la modernisation de l'administration bénéficie du soutien de la population.

Le public se forme une opinion non seulement sur ce que fait un gouvernement mais également sur ce qu'il devrait faire. Les citoyens ont acquis des convictions sur l'économie et sur les conditions de travail, mais aussi sur les programmes sociaux et sur les institutions politiques qui influencent ou modèlent leur existence. Ils font plus confiance à certaines institutions qu'à d'autres, ils préfèrent certaines politiques sociales à d'autres et ils savent dans quelle mesure les systèmes d'éducation et de protection de la santé leur donnent satisfaction. Lorsqu'on le leur demande, les citoyens sont en général disposés à exprimer leurs réflexions sur ces questions. Au cours des dernières années, les recherches menées sur les enquêtes ont beaucoup progressé, et elles bénéficient de l'utilisation d'ordinateurs qui conservent et analysent des quantités considérables de données relatives aux opinions et permettent d'effectuer sur elles des tests empiriques. Les administrateurs peuvent avoir recours à des techniques modernes de sondage pour modeler le contenu des plans qu'ils font pour

la réforme de l'administration publique et obtenir un soutien en leur faveur.

L'utilisation des sondages par les gouvernements

Les sondages ont acquis de l'importance parce que les gouvernements ont un besoin important d'information sur la manière dont leurs initiatives sont perçues. Les sondages d'opinion peuvent fournir ce type d'information grâce à l'analyse des réponses à des questions pertinentes qui ont été fournies par des groupes de citoyens sur leurs opinions concernant des sujets en particulier et sur leurs préférences quant au choix du gouvernement. D'autres enquêtes sont réalisées tant par l'administration centrale que par les administrations locales pour mesurer l'ampleur de la satisfaction du public vis à vis des services fournis. S'il est exact que les enquêtes ne peuvent véritablement jouer un rôle de meneur effectif et respectueux des principes, et qu'elles ne déterminent pas seules l'orientation donnée à une politique publique, elles peuvent fournir des informations intéressantes aux responsables lorsqu'ils s'interrogent sur meilleure façon de servir les intérêts du public.

Une nouvelle publication SIGMA intitulée *Les enquêtes d'opinion au service de la réforme de l'administration publique* (Document SIGMA No. 25), décrit les contextes dans lesquels des gouvernements des pays Membres de l'OCDE ont entrepris des enquêtes lorsqu'ils souhaitent disposer d'informations sur les attitudes, les convictions, les perceptions et les comportements de leurs citoyens. L'analyse de ces données ont révélé la mesure dans laquelle ces opinions étaient ou n'étaient pas partagées par les différents groupes socio-démographiques. En renouvelant une enquête à des intervalles réguliers, l'administration peut apprendre dans quelle mesure ces attitudes et ces convictions évoluent dans le temps.

Que ce soit à l'occasion de la mise en œuvre de nouvelles politiques ou de la poursuite de politiques plus anciennes, ou encore à l'occasion de la réforme d'institutions et de dispositifs de mise en œuvre des prestations de l'administration, de la suppression ou de la création d'agences, les gouvernements peuvent souvent tirer profit des indications fournies par les citoyens. S'il est vrai que certaines réformes touchent tous les citoyens, un certain nombre

de réformes entreprises par les gouvernements n'affectent que certains groupes et ces derniers, qu'ils le souhaitent ou non deviennent la population-cible des changements. Le gouvernement attachera beaucoup d'importance aux informations qu'il reçoit en retour de ces groupes d'intérêt au moment où il élabore ou réforme sa politique. Les chercheurs, auteurs de trois articles inclus dans la même publication et consacrés respectivement à l'utilisation des enquêtes en Hongrie, en Lituanie et dans la République Tchèque, font ressortir une vaste gamme d'applications possibles des sondages.

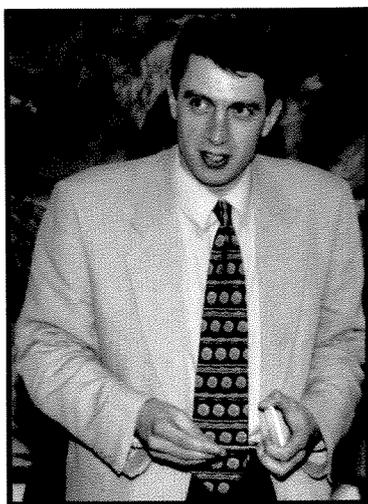
Les enquêtes apporteront une contribution aux réformes de l'administration dans la mesure où elles sont bien ciblées, c'est-à-dire si elles trouvent leurs "destinataires". Si les données rassemblées sont fiables, elles permettront d'orienter les réformes avant qu'elles ne soient lancées, et elles en faciliteront la gestion aussi bien pendant qu'après le processus de réforme. Il convient que les enquêtes soient mises au point en utilisant des principes de méthodologie bien établis par les sciences sociales. Les meilleures garanties pour assurer le bon usage des enquêtes dans les pays d'Europe centrale et orientale consisteront dans la mise en place par les gouvernements de petites unités dans le centre du système (par exemple, dans le bureau du Premier ministre), avec des collaborateurs qui en tant que conseillers en sciences sociales, seront à même de donner un avis sur la précision d'un sondage et sur la validité de l'information.

Sans être aussi directes que d'autres moyens mis à la disposition des citoyens pour influencer la prise de décisions, les enquêtes contribuent à donner le sentiment d'une démocratie participative, surtout si les citoyens sont conscients du fait que leurs attitudes et leurs opinions sont prises en compte. La valeur de cet acte de participation augmente encore lorsque le citoyen n'est pas seulement conscient du fait que son opinion est demandée, mais qu'il apprend que son opinion est susceptible de changer le cours des décisions qui sont arrêtées parmi les différents choix qui s'offraient au départ. ♦

Jak Jabes dirige l'unité du développement des stratégies d'Administration publique auprès de SIGMA. Il peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.13.12 ; fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : jak.jabes@oeecd.org.

Coalition 2000 : un partenariat public-privé pour lutter contre

par Boyko Todorov



Photo/Georgi Donchev

Boyko Todorov

Coalition 2000 est une initiative menée par plusieurs organisations non-gouvernementales (ONG) bulgares pour lutter contre la corruption. Grâce à cette coopération entre des institutions de l'Etat, des ONG et des individus, un Plan d'action contre la corruption en Bulgarie a été adopté, une campagne de sensibilisation a été menée et un système de surveillance de la corruption a été mis en place.

La lutte contre la corruption dans l'administration publique est une des priorités majeures pour les gouvernements des anciens pays communistes et les organisations internationales. Le problème de la corruption est aggravé dans ces pays en raison de l'immense tâche entreprise de faire passer rapidement leur société d'une situation où elle était fermée sur elle-même et subissait un contrôle économique généralisé, à une démocratie politique ouverte, assise sur une économie de marché.

La Bulgarie a un environnement politique et juridique instable. Cela a miné ses politiques à long terme et son développement, porté préjudice à la capacité des administrations centrale et locales, conduit à des distorsions du processus de privatisation (conduit par plusieurs gouvernements successifs), et contribué au maintien d'une tradition de

secret et de discrétion administrative excessive. Cette situation a pour résultat un niveau de corruption intolérable qui fait obstacle de manière réelle au succès de la transition.

Les origines de Coalition 2000

Au cours de l'année 1997, l'accession au pouvoir du gouvernement de centre-droite a eu pour conséquence une stabilité politique et financière, tout en ouvrant la porte à des mesures de lutte contre la corruption. Après avoir commencé en 1997 son investigation sur la réaction du public face à la corruption, le Centre pour l'étude de la démocratie (CED) a lancé Coalition 2000 au début de l'année 1998 en tant que projet conjoint. Il a invité des ONG, des institutions de l'Etat et des personnalités à s'associer dans une coalition publique-privée pour lutter contre la corruption. L'engagement pris par le gouvernement de combattre la corruption était de ce point de vue une condition préalable importante, puisqu'elle autorisait les institutions de l'Etat -- qui étaient un élément du problème -- à devenir un élément de la solution.

Ce partenariat public-privé pour la prévention de la corruption est un cas unique dans le contexte post communiste. La réduction de la corruption n'exige pas seulement que soient prises des mesures opportunes de renforcement des institutions, mais elle demande aussi que soient mises en place les conditions sociales préalables à un état de droit. Dans ce contexte, il est vital que soit encouragé une culture fondée sur la confiance dans les institutions et de leur respect, mais aussi sur la transparence et l'ouverture des activités de l'administration, et une orientation vers la stabilité et la prévisibilité.

La méthode de travail de Coalition 2000 est fondée sur la conviction que la corruption qui se manifeste à l'interface entre les secteurs public et privé, ne pourra être jugulée que par une coalition entre les institutions de ces mêmes secteurs. Les effets pervers de la

corruption sont légion : ils imposent des coûts économiques plus élevés aux transactions sociales, ils violent les droits des citoyens, réduisent l'efficacité et la légitimité du gouvernement, compromettent les investissements étrangers ainsi que le climat des affaires dans leur ensemble, etc. Pour toutes ces raisons, seul un effort conjoint du gouvernement, des entreprises et de la société civile peut faire barrage de manière réaliste à la corruption.

Par ailleurs, les partenariats à long terme créés au sein de Coalition 2000 fournissent une garantie quant à la durée des efforts de lutte contre la corruption. La Coalition n'est pas une campagne à court terme car si elle l'était, elle ne ferait qu'aggraver le problème en alimentant le cynisme de la population.

Objectifs

La coalition concentre ses efforts sur les points suivants :

- Apporter son soutien à la mise en place d'institutions démocratiques, à la promotion de valeurs démocratiques, et élaborer un plan d'action de lutte contre la corruption, en organisant des tables-rondes entre experts et législateurs de manière à préparer des amendements aux arrangements institutionnels et à la structure réglementaire destinée à réduire la corruption, en particulier parmi les hauts fonctionnaires ;
- Provoquer une prise de conscience du public sur la corruption et mettre en place des mécanismes qui soutiennent les efforts de lutte contre la corruption dans l'éducation publique, par l'exemple donné et par la diffusion du message ;
- Servir de chien de garde au processus de réforme en concentrant l'attention sur la mise en œuvre pratique de règles du jeu claires et transparentes, de l'intégrité et d'un contrôle démocratique.

Rapport d'évaluation et plan d'action

La Coalition a voulu que sa première action consiste en une mise au point d'un Rapport sur l'évaluation de la corruption qui deviendrait un outil de diagnostic.

la corruption en Bulgarie

Cet outil a permis d'évaluer le niveau de corruption dans les différentes sphères de la vie publique et de dresser le profil des principales caractéristiques de sa perception par le grand public, les administrateurs, les experts et les responsables politiques.

Au delà, la Coalition a été l'une des principales parties prenantes à la rédaction du Plan d'action contre la corruption en Bulgarie. La rédaction a été marquée par plusieurs étapes d'un travail analytique, et des consultations ont eu lieu parmi toutes les institutions concernées. Six groupes d'experts ont abordé des domaines allant de la réforme des tribunaux et de l'administration publique au rôle des média et aux aspects internationaux de la lutte contre la corruption.

L'approche exhaustive adoptée pour la rédaction du premier document reflétait la logique de Coalition 2000, consistant à s'adresser à toutes les parties prenantes de la lutte contre la corruption. La Coalition a ainsi demandé une contribution aux agences des administrations centrale et locales, aux entreprises privées et aux ONG, aux syndicats et aux organisations internationales. La coopération qu'elle a obtenue d'experts de l'Institut de développement économique de la Banque mondiale, de l'OCDE, de SIGMA, du Conseil de l'Europe, et du gouvernement des Etats-Unis, lui a permis de bénéficier d'un capital important d'expérience internationale. Cette initiative a été développée avec la collaboration de la mission locale d'USAID qui a été particulièrement utile, et de son siège de Washington.

L'approbation du carrefour de programme

A la suite de ces consultations menées en profondeur, le Plan d'action de lutte contre la Corruption en Bulgarie a été adopté en novembre 1998 par un Carrefour de programme auquel participaient des ministres du gouvernement, des responsables des agences de l'administration centrale, de membres du Parlement, des représentants

des associations professionnelles, des ONG et des organisations internationales. En 1999 et en l'an 2000, la Coalition se propose d'organiser des Carrefours annuels de programme dans le but de constater les progrès accomplis et d'adopter des lignes de conduite pour la période suivante.

Une campagne de sensibilisation

La vaste couverture médiatique du premier Carrefour de programme a également contribué à favoriser un second objectif important de Coalition 2000 qui était de réduire la tolérance du public à l'égard des pratiques entachées de corruption, en s'appuyant sur une campagne de sensibilisation ciblée. L'accent mis sur la sensibilisation pour aboutir à des changements d'attitude est fondé sur la conviction que des attitudes hostiles à la corruption se traduiront par des mécanismes qui récompenseront les comportements droits et puniront les comportements déviants.

La Coalition concentrera ses activités de sensibilisation et de communication sur trois groupes clefs qui sont considérés comme particulièrement importants pour le succès de la réforme anti-corruption : le grand public, les responsables des choix politiques, et les professionnels du plus haut niveau, y compris dans les média. Cette approche ciblée permettra de tailler les messages sur mesure de manière à ce qu'ils soient adaptés à l'expérience et au rôle joué par les différents groupes. L'effort de sensibilisation visera également à promouvoir auprès de la communauté internationale les efforts faits par la Coalition en faveur d'un changement institutionnel.

Le système de surveillance de la corruption

Un des instruments utilisés au cours de la campagne de sensibilisation était le fruit du système de surveillance de la corruption (SSC). Le SSC a été conçu par la Coalition comme un moyen pour fournir des informations précises sur la perception de la corruption, de même que sur l'importance des pratiques entachées de

corruption dans les différents secteurs de la vie publique, et de manière régulière. Son architecture, qui est très particulière, a été mise au point par Vitosha Research, et CED, avec la collaboration d'un conseil consultatif d'experts fonctionnaires et non-fonctionnaires. Le SSC fournit des informations à la fois sur l'étendue de la corruption et sur l'efficacité de la mise en œuvre du plan d'action.

Les index d'évaluation de la corruption

La Coalition publie régulièrement des index d'évaluation de la corruption qui fournissent un profil approximatif de ce fléau, basé sur son importance et ses aspects spécifiques, en se fondant sur des enquêtes menées auprès du grand public et des agents de l'Etat. Ces index comprennent : 1) l'acceptabilité de principe ; 2) la vulnérabilité à la corruption ; 3) les pressions poussant à la corruption (fréquence des tentatives de corruption des agents de l'Etat) ; 4) les implications personnelles dans les pratiques entachées de corruption ; 5) l'évaluation de l'étendue des pratiques entachées de corruption ; 6) l'efficacité pratique (l'efficacité des pratiques entachées de corruption pour résoudre des difficultés) ; 7) les espoirs relatifs à la corruption -- la capacité de la société bulgare à s'adapter à la corruption. ♦



Boyko Todorov dirige le Centre d'Information du Conseil de l'Europe à Sofia, et il est membre du Comité directeur de Coalition 2000. Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès du Secrétariat de la Coalition, au Centre d'étude de la démocratie, 1 rue Lazar Stanev, Sofia 1113, Bulgarie, tél. : (359.2) 971.30.00 ; fax : (359.2) 971.22.33. Voir également le site Internet de la Coalition à <http://www.online.bg/coalition2000>.

La charte de l'utilisateur de services publics, par Jean-Jacques Legrand et Patrick Staes

En 1993, l'administration fédérale belge a publié la "Charte de l'utilisateur des services publics", parmi une série d'initiatives prise pour moderniser l'administration publique. Cette Charte énonce les trois piliers du service public : la transparence, l'accessibilité et la protection juridique. Elle résume les principes qui sous-tendent un certain nombre d'initiatives législatives et structurelles prises par le gouvernement pour améliorer les services rendus au public. Dans la volonté d'assurer la continuité de services concernés par la Charte et les rendre indépendants des aléas politiques, ils ont été confiés à un Collège des Secrétaires-généraux qui rassemble les hauts responsables des ministères fédéraux.

Les deux auteurs de ce livre ont été impliqués depuis plusieurs années dans le

contenu et la mise en œuvre de différentes activités concernées par la Charte. Leur ouvrage propose une vue d'ensemble, une analyse et une critique des textes juridiques sur lesquels la Charte est fondée, mais il le fait également pour les changements structurels entrepris pour améliorer les relations avec le gouvernement et les clients.

Les auteurs font également de nombreuses suggestions concernant les domaines où il conviendrait de s'engager ou d'améliorer la situation existante.

Les chapitres font état du contexte dans lequel la Charte a été mise en place, son esprit et sa lettre, son programme d'activités et ses perspectives d'avenir. Le livre contient des informations présentées sous forme de tableaux et de graphiques, ainsi qu'un

questionnaire sur la satisfaction de l'utilisateur.

Les fonctionnaires d'Europe centrale et orientale qui sont attelés à la tâche d'améliorer les relations entre l'administration publique et les citoyens trouveront dans cet ouvrage analytique un document de référence utile. ♦

La Charte de l'utilisateur des services publics/Het Handvest Van De Gebruiker, Ministère de la Fonction publique, version bilingue français/flamand, 1998, 154 pages en français, 152 pages en flamand. N'existe pas en anglais. ISBN 268040-1333-2. Pour commander : Editions Labor, 156 Chaussée de Haecht, 1030 Bruxelles. E-mail : lblabor@labor.be. Pour plus d'informations sur la Charte elle-même, contacter l'Institut de formation de l'administration fédérale à Bruxelles au tél. : (32.2) 229.73.51 ; fax : (33.1) 229.73.47, ou consulter le site Internet du gouvernement belge à <http://belgium.fgov.be>.

NOUVEAUTÉS :



UN CHOIX DE PUBLICATIONS ET D'ARTICLES RÉCENTS

Note: toutes les publications présentées ci-dessous sont disponibles en anglais, sauf mention contraire.

Publications et articles récents

ARROWSMITH, Sue. "The Way Forward or a Wrong Turning? Une évaluation de la politique de la Communauté européenne sur la passation des marchés publics, à la lumière du Livre vert de la Commission," *European Public Law*, vol. 3, issue 3, septembre 1997, pp 389-411. A commander auprès de : Kluwer, Kamerlingh Omnesweg 7-11, 3300 Dordrecht, Pays-Bas; tél. : (31.78) 524.400 ; fax: (31.78) 524.474.

BLAKE, Richard, Jill A. GROB, Donald H. POTENSKI, Phyllis REED, et Pat WALSH. "The Nature and Scope of State Government Ethics Codes," *Public Productivity and Management Review*, vol. 21, no. 4, juin 1998, pp 453-449.

DAVEY, Kenneth et Gábor PÉTERI. *Local Government Finances: Options for Reform*, 1998, 254 pages. A commander auprès de : Local Government Know How Programme, Kolozsvár utca 22/a, 2094 Nagykovcsi, Hongrie.

FARAZMAND, Ali. *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. A commander auprès de : Sage, 6 Bonhill St., London EC2A 4PU Angleterre ; tél. : (44.171) 374.06.45 ; fax: (44.171)374.87.41.

FMI, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles*, 16 avril 1998, 5 pages. Disponible sur l'Internet à <http://imfnt1x.imf.org:80/external/np/fad/trans/code.htm>. Un projet de manuel du FMI sur la transparence fiscale y est également présenté. En anglais seulement.

IOS PRESS, *Public Administration and Development: Improving Accountability, Responsiveness and Legal Framework*, 1998, 140 pages. A commander auprès de : IOS Press, Van Diemenstraat 94, 1013 CN Amsterdam, Pays-Bas ; fax : (31.20) 620.34.19 ; e-mail : order@iospress.nl. NLG95 ou £31.

PETERS, B. Guy et Frans K.M. Van NISPEN. *Public Policy Instruments*, 1998, 240 pages. A commander auprès de : EE

Publishing, 8 Lansdown Pl., Cheltenham Glos GL50 2HU, Angleterre. £49.95.

Programme de Développement des Nations unies et le Centre pour le Développement de l'OCDE. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, 1998, 174 pages. A commander auprès de : Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, 304 E. 45th St., 12th Floor, New York, NY 10017, USA. Tél. : (1.212) 906.50.54 ; e-mail : g.shabbir.cheema@undp.org.

WEST, Jonathan, Evan BERMAN, et Elizabeth KELLAR. "Frontiers in Ethics Training," *Public Management*, Vol. 80, No. 6, 1998, pp 4-9.

BANQUE MONDIALE, *Public Expenditure Management Handbook*, juillet 1998, 192 pages. A commander auprès de : The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA, 20172-0960, USA; tél. : (1.703) 661.15.80 ; fax : (1.703) 661.15.01 ; e-mail : books@worldbank.org. \$30. En anglais seulement.

L'Administration publique dans la presse

Les institutions estoniennes s'enrichissent de l'Ombudsman

Le Gouvernement a adopté un projet de loi conférant au Chancelier juridique des fonctions d'ombudsman. D'après Paul Varul, fonctionnaire au Ministère de la Justice, "la principale tâche de l'Ombudsman sera de surveiller les activités des fonctionnaires et [de défendre] les droits des gens". La tâche de l'Ombudsman consistera en particulier à entraver la corruption et les abus de pouvoir par les agents de l'Etat, mais sera également d'informer le public de toute atteinte à la loi, de la part de tout agent de l'Etat. Le projet de loi précise le droit de chaque individu, y compris des condamnés, des appelés du

contingent, des non-citoyens, et des patients des institutions d'accueil pour les handicapés, à présenter leurs plaintes devant l'Ombudsman. Si l'Ombudsman estime qu'il y a eu atteinte aux droits d'une personne, il fera un rapport dans lequel il proposera des moyens de résoudre la difficulté. Le *Riigikogu* nommera le Conseiller juridique responsable des fonctions de Ombudsman. Source : Estonian Review (bulletin de presse électronique du Ministère estonien des Affaires étrangères).

Le financement des budgets locaux en Pologne

Le Parlement de la Pologne a adopté une loi sur le budget des communes, des districts et

des provinces dans le contexte de la décentralisation administrative de l'Etat (voir *TGP*, Vol. IV, No. 5, septembre/octobre 1998). Au titre de cette loi, les budgets locaux recevront une part des recettes des impôts locaux et ils bénéficieront de subventions et d'allocations du budget central pour différents projets. Les Communes recevront 26,7 pour cent des recettes de l'impôt sur les personnes physiques et 5 pour cent de l'impôt sur les sociétés. Les Districts recevront 1 pour cent de tous les impôts locaux, et les provinces seront destinataires de 1,5 pour cent de l'impôt sur les personnes physiques et de 0,5 pour cent de l'impôt sur les sociétés. Source : PAP via RFE/RL Newline.

► suite de la p.3

Etablir un parallèle avec l'intégration européenne

Il convient de relever que cette suite d'étapes concrètes correspond assez bien aux conditions qui sont exigées des pays candidats avant de devenir Membres de l'Union européenne. A titre d'exemple :

1. La croissance du Marché unique et l'introduction de l'euro dans une Europe en expansion encouragera le développement des économies de marché dans les nouveaux Etats Membres.
2. Les Etats Membres doivent respecter les exigences des traités de Maastricht et d'Amsterdam ; ils doivent préparer les plans économiques et fiscaux à moyen-terme qui font l'objet de l'examen des autres Etats Membres ; ils doivent mettre en œuvre les règles de Maastricht sur la "convergence fiscale" ; ils doivent contrôler leurs budgets compte tenu du Pacte de stabilité et de croissance. Si les pays échouent dans leur effort de convergence économique et fiscale, ils risqueront de lourdes pénalités. (L'article de Hedwig Ongena, publié en page 7 décrit ces exigences avec précision.)
3. Comme il ressort de l'alinéa précédent, et parce que les marchés financiers en exigeront les informations, les nouveaux Etats Membres devront améliorer la qualité et la transparence de leurs rapports relatifs à leurs budgets et à d'autres questions financières.
4. Les fonds destinés aux Etats Membres (ou aux pays candidats, aux titres des fonds de pré-adhésion, tels que ISPA et SAPARD), sont versés à la condition que ces pays aient mis en place des règles strictes pour assurer l'application de la réglementation communautaire. Cette réglementation s'applique :

- au contrôle interne des fonds, dans leur circuit allant de Bruxelles au budget de l'Etat et aux bénéficiaires directs (tels que les agriculteurs qui reçoivent leurs versements en provenance du FEOGA, ou les autorités locales qui utilisent les fonds structurels pour le financement de projets de transports) ;
 - aux procédures de passation des marchés publics, qui doivent être ouvertes et concurrentielles ;
 - au contrôle externe des transactions budgétaires de l'UE par les institutions nationales suprêmes d'audit, à la Commission elle-même et à la Cour des comptes européenne.
5. Compte tenu, en partie, des critiques formulées par la Cour des comptes européenne et par le Parlement européen concernant les mauvaises utilisations des fonds communautaires, la Commission a une forte tendance à évaluer l'efficacité et l'efficience de ses politiques. Les Etats Membres qui financent leurs projets sur les fonds de l'UE devront renforcer leur capacité à contrôler et à évaluer les résultats et les produits de ces politiques.

Les initiatives des organisations multinationales

Ces tendances générales, qui sont en lien avec le calendrier de l'élargissement de l'UE, ne sont pas des faits isolés. Des initiatives similaires, prises par les organisations multinationales comme le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque mondiale et l'OCDE, comprennent :

- le Code de transparence fiscale du FMI (Code of Fiscal Transparency) – bénéficiant du soutien d'autres organisations telles que

l'OCDE – qui fera subir une forte pression des autres partenaires sur les pays membres pour qu'ils renforcent leurs systèmes de comptendu financier de même que le contrôle et l'audit des institutions publiques (voir également l'article dans le Point de mire de la Tribune, signé par Barry Potter) ;

- les travaux en cours à la Banque mondiale pour créer une structure dans laquelle les gouvernements pourront classer et évaluer leurs passifs éventuels et les autres risques fiscaux qu'ils ont pris, mais qui ne sont pas nécessairement repris dans les chiffres annuels du budget. La République Tchèque et la Hongrie ont récemment pris quelques dispositions novatrices pour augmenter la transparence de leurs budgets dans cet état d'esprit (voir l'article de Hana Polakova, à la page 5).

Il sera possible aux PECO qui souhaitent tirer avantage de ces nouvelles méthodologies et approches, de s'inspirer des travaux récents de l'OCDE/PUMA, de SIGMA et de la Banque mondiale. Des outils de diagnostic ont été préparés pour aider les pays à décrire leurs budgets et leurs systèmes de contrôle et évaluer l'efficacité, l'efficience et la transparence de ces systèmes par rapport aux points de repère occidentaux (voir la contribution de Larry O'Toole en page 4). ♦

Richard Allen est Conseiller Senior pour la gestion des dépenses auprès de SIGMA. Il peut être contacté à Paris au tél. : (33.1) 45.24.13.01 ; fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : richard.allen@oecd.org.

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA -- Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale -- est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne. Financée principalement par le programme Phare de l'UE, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique. L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui regroupe 29 démocraties à économie de marché avancée. Le programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

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

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

SIGMA vise à :

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

Dans l'ensemble de son travail, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cette démarche comprend la garantie d'un soutien logistique à la constitution de réseaux de praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces derniers et leurs homologues dans d'autres démocraties.

SIGMA intervient dans cinq domaines techniques : les Stratégies de développement de l'administration publique; l'Elaboration, la coordination et la réglementation des politiques; la Gestion du service public; le Contrôle financier et l'audit de l'Etat. En outre, une unité du Service d'information diffuse des publications et des documents sur support électronique sur des sujets intéressant la gestion publique.

AGENDA



Les prochains événements

24-26 février 1999, Washington, D.C., USA. "Conference on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Among Justice and Security Officials." Contacter : Office of the U.S. Vice President, Washington, D.C., USA. Tél. : (1.202) 456.70.35. En anglais.

25-27 mars 1999, Sofia, Bulgarie. 7ème conférence annuelle de NISPAcee: "Improving Relations between the Administration and the Public." Contacter : Mme. Ludmila Gajdosova, NISPAcee Secretariat, Hanulova 5/B, 84002 Bratislava 42, République slovaque. Tél. : (421.7) 642.85.558 ; fax : (421.7) 642.85.357 ; e-mail : Ludmila@nisp.sk or Gajdosova@nisp.sk ; www : <http://www.nisp.sk>. En anglais.

26-27 mars 1999, Reading, Angleterre. "European Ombudsman Conference", conférence internationale organisée par Public Administration International, en collaboration avec le Centre for Ombudsman Studies, Department of Politics, University of Reading. Contacter : Public Administration International, 125 High Holborn, Londres, WC1V 6QA. Tél. : (44.171) 242.30.07 ; fax : (44.171) 242.20.07 ; e-mail : pai@public-admin.co.uk ; www : <http://www.public-admin.co.uk/pai>. En anglais.

12-14 avril 1999, Oxford, Angleterre. "Public Administration and Development - Jubilee Conference 1999." Contacter : PAD Journal, Marlborough House, Pall Mall, Londres SW1Y 5HX, Angleterre. Fax : (44.171) 747.63.35 ; e-mail : cf.walters@commonwealth.int. En anglais.

26 juillet-6 août 1999, Budapest, Hongrie. "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management" (Cours pour les fonctionnaires et pour les autres personnes intéressées aux relations intergouvernementales). Contacter : Eva Gedeon, CEU Summer University, Nádor U. 9, 1051 Budapest, Hongrie. Tél. : (36.1) 327.38.11 ; fax : (36.1) 327.31.24 ; e-mail : summeru@ceu.hu. En anglais.

Prière de noter que tous les programmes indiqués dans ce calendrier ne sont pas ouverts à tout praticien de l'administration publique ou au public en général. Les précisions sont fournies directement par l'organisateur qui peut être contacté pour de plus amples renseignements. Si votre organisation prévoit un événement pouvant intéresser les lecteurs de la Tribune de la Gestion Publique, prière de communiquer les informations à SIGMA (adresse en page 2). Un calendrier plus complet des événements pourra être trouvé à : <http://www.oecd.org/pumalsigmaweb>.