



SIGMA

# TGP

*Tribune de la Gestion Publique*

Bulletin bimestriel pour les praticiens de l'administration publique des pays d'Europe centrale et orientale

Contrôle financier :  
définitions et modèles  
européens

La transparence  
fiscale en progression  
en Hongrie

La Lettonie entend  
améliorer son audit  
interne

De nouveaux modules  
de formation pour  
les fonctionnaires  
chargés des marchés  
publics

Dossier

Comment les Pays-Bas  
contrôlent  
et auditent  
les fonds de l'UE

Vol. V - N° 6  
novembre/décembre 1999

## La protection des intérêts financiers de l'État et de l'Union Européenne

Par Kjell Larsson et Johannes Stenbæk Madsen



Image: Bank/Anthony Edwards

La mise en place d'un contrôle financier efficace dans les pays candidats à l'Union Européenne (UE) est en bonne place tant dans l'agenda des pays membres actuels, que dans celui de la Commission Européenne, du Parlement Européen et des pays candidats eux-mêmes. En prévision de l'élargissement de l'UE, tout le monde se préoccupe de la capacité qu'ont les États candidats à l'adhésion de protéger les intérêts financiers de l'Union dans la gestion des fonds de l'UE, et d'y parvenir dans le cadre de systèmes de contrôle financier adaptés couvrant l'ensemble du budget national. Le Conseil européen consacré à l'Agenda 2000 qui s'est tenu à Berlin, et les rapports émanant du Comité de réflexion des experts indépendants et de la Cour des Comptes européenne ont également insisté sur la nécessité d'assurer une gestion et un contrôle plus efficaces des fonds de l'UE.

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* de l'OCDE.



Directeur du Programme SIGMA  
Bob Bonwitt

Rédacteur en chef  
Bart W. Édés

Rédactrice-adjointe  
Belinda Hopkinson

Coordination technique  
Patricia Prinsen-Geerligs

Version française  
Bernard Cazes, traducteur  
François-Roger Cazala, révision  
Halima Benlatrèche, correctrice

Conception  
AIRE, Cergy, France

Impression  
Les Presses de Brevannes, Limeil-Brevannes,  
France

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

Toute reproduction ou traduction à usage non-commercial de cette lettre d'information, 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 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 imprimé sur papier recyclable.

## GLOSSAIRE

■ **Contrôle financier** se réfère généralement aux aspects financiers du contrôle de gestion et du contrôle interne (qu'ils concernent les procédures administratives, la gestion en général ou le budget). Ce contrôle peut s'exercer a priori (antérieurement à la dépense) ou a posteriori (postérieurement à la dépense).

■ **Contrôle de gestion/contrôle interne** se réfère à l'ensemble des procédures et des moyens permettant d'atteindre les objectifs et de respecter le budget et les règlements en vigueur, de protéger les actifs, de s'assurer de l'exactitude et de la fiabilité des données comptables et de faciliter les décisions de gestion, en assurant notamment la mise à disposition, au moment opportun, des informations financières.\*

■ **Contrôle** se réfère aux examens a posteriori des activités, des modes opératoires et des produits d'un organisme permettant de s'assurer qu'ils sont conformes aux objectifs, budgets, lois et normes applicables. Le but de ces examens est de relever, à intervalles réguliers, les écarts de performance qui pourraient nécessiter des mesures correctives.\*

■ **Audit interne** désigne un service au sein d'une entité qui a été chargé par la direction d'effectuer des vérifications et d'évaluer les systèmes et les procédures de l'entité afin de minimiser les probabilités de fraudes, d'erreurs ou de pratiques contraires à l'efficacité. L'audit interne doit être indépendant au sein de l'organisation et dépendre directement de la direction. Ce terme peut également désigner une activité.\*

■ **Contrôle externe** désigne un contrôle exercé par un organisme externe et indépendant de l'entité contrôlée, et dont l'objet est d'établir un rapport exprimant un avis sur les comptes et les états financiers, la régularité et la légalité des opérations, la gestion financière et la réalisation des objectifs.\*

\*Adapté du glossaire en neuf langues *Glossaire: Sélection des termes et expressions utilisés en matière de contrôle externe des finances publiques*, par Patrick Everard et Diane Welter, ©1989 Cour des Comptes des Communautés Européennes, Luxembourg.

## COMMENT L'UNION EUROPÉENNE UTILISE ACTUELLEMENT LE TERME « CONTRÔLE FINANCIER »

S'agissant de l'examen analytique des pays candidats à l'UE et des Rapports Réguliers de la Commission sur les progrès réalisés, la Commission associe à « contrôle financier » des termes légèrement différents. Dans ce contexte, « contrôle financier » couvre à la fois ce que la Commission appelle « contrôle financier interne » et « contrôle financier externe ». Le premier est synonyme de ce qu'on qualifie généralement de contrôle financier, tandis que le

second est synonyme de ce qu'on qualifie généralement de contrôle externe (en anglais, « audit »). Tels que les utilise la Commission Européenne, la principale différence entre contrôle financier et contrôle externe est que le contrôle financier inclut à la fois le contrôle a priori et le contrôle a posteriori, tandis que le contrôle externe couvre exclusivement les contrôles a posteriori (voir également en page 4 l'article de Robert de Koning, DG-AUDIT).

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| ■ La protection des intérêts financiers de l'État   |    |
| • Le contrôle financier interne public dans le contexte de l'élargissement de l'UE                                    | 4  |
| • Le Référentiel de base du contrôle financier dans les pays candidats à l'UE   | 6  |
| • Les textes essentiels du droit communautaire concernant le contrôle financier                                       | 8  |
| • Royaume-Uni : Veiller à la bonne gestion financière   | 9  |
| • Dans le point de mire de TGP :  |    |
| • Le contrôle et l'audit financier des fonds communautaires aux Pays-Bas  | 10 |
| • Le système de contrôle financier du Portugal  | 12 |
| • De nouvelles techniques de contrôle financier lancent un défi au modèle flamand de contrôle budgétaire et financier | 13 |
| • La Lettonie crée un nouveau système d'audit interne   | 14 |
| • Les activités de SIGMA en matière de contrôle financier interne   | 17 |
| ■ La gestion des deniers publics  |    |
| • La transparence budgétaire en Hongrie depuis le début de la transition  | 15 |
| • De nouveaux modules de formation pour les responsables de la passation des marchés publics                          | 16 |
| ■ Gouvernance et intégration européenne   |    |
| • La Lettonie consulte les groupes d'intérêts sur l'adhésion à l'Europe   | 18 |
| ■ L'éthique dans le secteur public  |    |
| • Un programme de formation à l'éthique pour les cadres du secteur public   | 19 |
| ■ Agenda  | 20 |

## La protection des intérêts financiers de l'État et de l'Union Européenne

Pour les pays candidats, l'adhésion à l'UE dépend explicitement du fait qu'ils adopteront et pourront appliquer l'*acquis communautaire*, et notamment les exigences en matière de contrôle financier interne. A une période où les capacités institutionnelles de l'Union font l'objet d'intenses discussions, l'adoption effective de l'*acquis* paraît plus que jamais déterminante pour l'adhésion des pays candidats à l'Union. En outre, il est essentiel d'améliorer les structures, les organisations, les procédures et les méthodes du contrôle financier, et de les rendre conformes aux bonnes pratiques européennes, non seulement pour répondre aux aspirations des Européens, mais également pour utiliser au mieux les deniers publics dans l'intérêt du contribuable.

### Les concepts clés du contrôle financier

Le dernier numéro de *TGP* (Vol. V, N° 5, septembre/octobre 1999) a été consacré au fonctionnement des institutions d'audit externe. Le présent numéro porte sur les structures, les organisations, les procédures et les méthodes du contrôle financier à l'intérieur de l'administration publique. Il est indispensable de faire la distinction entre les deux fonctions de contrôle qui sont liées entre elles. Il n'en reste pas moins qu'une condition préalable à un contrôle financier efficace dans l'administration concerne l'existence d'un contrôle externe efficace, et on peut soutenir en fait que l'inverse est également vrai.

Dans les articles et les livres traitant du contrôle financier, nombreux sont les concepts clés qui ne sont pas clairement définis. Dans certains cas il est possible qu'ils soient bien définis et bien compris par les comptables et les contrôleurs d'un pays, mais qu'on les utilise dans des sens très différents dans d'autres pays. Dans d'autres cas — il en va ainsi de bien des pays candidats — il n'existe pas de concepts généralement reconnus pour distinguer, par exemple, le contrôle et l'audit. C'est une source de confusion et d'incompréhension, qui a entraîné plus de complications et de ralentissement dans la mise en œuvre des réformes que ce n'eût été le cas s'il y avait eu une compréhension commune des concepts clés. Ce serait à notre avis un grand pas en avant que de pouvoir parvenir à une certaine «unification» des concepts. A cet égard les services de la Commission Européenne intervenant dans le processus d'élargissement ont un rôle important à jouer dans la définition des concepts clés du contrôle financier.

C'est pourquoi nous sommes heureux de publier dans ce numéro de *TGP* un article de Robert de Koning, de la DG-AUDIT de la Commission, qui explique l'utilisation que fait son service du concept de «contrôle financier interne public» dans le contexte de l'élargissement de l'UE (voir les pages 4 et 5).

### L'Acquis communautaire en matière de contrôle financier

L'*acquis communautaire* impose peu d'obligations quant au contrôle externe, mais il formule des exigences nombreuses et précises à propos du contrôle financier interne. Ces exigences ont trait à des termes tels que bonne gestion financière et contrôle financier, pistes de contrôle, contrôle interne, audit interne, organismes payeurs et organismes d'exécution, agrément, certification et normes d'audit admises internationalement. Certaines réglementations clés de l'UE relatives au contrôle financier interne sont décrites en page 8.

Dans ce numéro, Kjell Larsson et Johannes Stenbæk Madsen, de l'Unité de contrôle financier et d'audit de SIGMA, expliquent les concepts qui sous-tendent le «Référentiel de base du contrôle financier» élaboré par SIGMA lorsque la Commission lui a demandé de faire le point sur la situation du contrôle financier dans les pays candidats. En outre Suzanne Brom et Hans van der Wielen du ministère néerlandais des Finances font part de leur activité d'audit des fonds de l'UE dans un État Membre (voir les pages 10 et 11).

### Modèles européens de contrôle financier interne

Il y a des variations considérables d'un pays européen à l'autre dans la façon dont le contrôle financier interne est pratiqué. Au sein des États Membres de l'UE, on distingue traditionnellement deux grandes approches. La première, que l'on trouve dans des pays comme la France, le Portugal et l'Espagne, est parfois qualifiée de «contrôle a priori par une tierce partie». La seconde, que l'on trouve dans des pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, met l'accent sur la responsabilité de l'ordonnateur de la dépense et du responsable du ministère dépensier, et on peut parler ici d'une approche du type «responsabilité de l'autorité gestionnaire».

Dans les États Membres qui pratiquent le «contrôle a priori par une tierce partie», le ministère des Finances ne joue pas seulement un rôle essentiel dans la préparation du budget et la répartition des crédits entre les ministères, mais il intervient directement par le biais d'un contrôle a priori exercé par ses représentants au sein des ministères. Dans les États Membres pratiquant la «responsabilité de l'autorité gestionnaire», chaque ministère dépensier assume la pleine responsabilité de l'utilisation de ses crédits et veille à mettre en place les vérifications et protections adéquates.

### Organismes de contrôle financier interne spécialisés

Les modèles européens d'organismes de contrôle financier interne spécialisés correspondent aux deux approches mentionnées ci-dessus. Le modèle portugais est semblable à celui des autres pays qui pratiquent traditionnellement le «contrôle a

priori par une tierce partie». Le Portugal dispose à l'échelon central d'une Inspection générale des Finances (IGF) qui dépend directement du ministre des Finances et est chargée du contrôle financier a posteriori de l'ensemble des dépenses et des recettes de l'administration publique. Parallèlement à l'IGF, les ministères dépensiers ont leurs propres organismes de contrôle (Inspections générales).

A l'opposé, on a un exemple de «responsabilité gestionnaire», avec l'Internal Audit Service du ministère des Finances du Royaume-Uni, qui n'est pas chargé du contrôle financier des dépenses et des recettes publiques en tant que telles, mais doit plutôt s'assurer que les systèmes de contrôle de gestion et de contrôle interne des ministères dépensiers, et notamment les organismes de contrôle financier spécialisés des ministères (les sections d'Internal Audit), effectuent un contrôle financier efficace.

Nombreux sont les pays d'Europe centrale et orientale qui n'ont toujours pas d'organismes spécifiques de contrôle financier interne, mais quelques-uns possèdent un «service de contrôle» qui enquête entre autres sur les plaintes du public à l'encontre du personnel administratif. Beaucoup de services de ce type procèdent également à des enquêtes sur d'éventuelles fraudes et irrégularités avant de saisir la justice. La plupart des pays candidats d'Europe centrale et orientale sont en train de transformer ces fonctions en de véritables organismes spécialisés dans le contrôle financier.

Les pages suivantes présentent trois articles qui illustrent les différentes façons d'aborder le contrôle financier interne et les organismes spécialisés qui s'en occupent. Chris Butler, de la Treasury britannique, décrit en page 9 l'évolution de l'audit interne au Royaume-Uni. En page 12, Vítor Caldeira, Inspecteur-général adjoint à l'Inspection générale des Finances du Portugal, explique le mode de fonctionnement de ce service. Enfin, en page 13, Paul van Sprundel et ses collègues de la section flamande du Corps interfédéral belge de l'Inspection des Finances décrivent certains aspects de la mise en œuvre de la réforme fondamentale opérée dans cet organisme.

A titre d'exemple de l'évolution positive récente observée dans les pays candidats à l'UE, Dace Nulla, du ministère des Finances de Lettonie, présente le contexte dans lequel une nouvelle réglementation de l'audit interne a été préparée ainsi que les étapes récentes de la mise en place d'un nouveau système d'audit interne (voir la page 14).

### L'assistance technique dans la préparation à l'adhésion

Une partie essentielle de tous les projets SIGMA relatifs au contrôle et à l'audit financier réside dans le transfert des connaissances et des expériences

# Le contrôle financier interne public dans le contexte de l'élargissement de l'Union

par Robert de Koning

Dans cet article, Robert de Koning, de la DG-AUDIT de la Commission Européenne, définit le concept de « contrôle financier interne public » de son service dans le contexte de l'élargissement de l'Europe. Il présente également les diverses significations du terme « contrôle financier » tel qu'il est utilisé par différents États Membres afin de parvenir à une définition générale de ses composantes.

## Le contexte de l'élargissement de l'UE

Les définitions et la terminologie sont une affaire de convention. Elles sont le résultat d'un accord, aussi précis que possible, sur les enjeux d'intérêt commun que passent entre elles des institutions (et ceux qui en font partie) en essayant de définir un certain nombre de concepts liés à des activités menées en commun. D'où l'importance qu'il y a à définir les institutions tout comme leurs activités. Mais il nous faut d'abord définir le cadre dans lequel ces institutions mènent leurs travaux de contrôle financier interne public.

Ce cadre correspond à la question de l'élargissement de l'Union Européenne aux nouveaux pays candidats, qui tient une place centrale dans les activités internes et externes de la Commission Européenne. Dans la perspective qui est la nôtre, nous devons nous concentrer sur la réforme de l'administration publique, et au delà, sur la mise au point de nouveaux systèmes (ou l'amélioration des systèmes existants) de contrôle financier public dans les pays candidats. Une telle activité a pour but d'aboutir à des organisations en bon état de marche qui fassent prévaloir les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans la gestion des fonds publics. Il nous faut ce faisant tenir compte des forces (mais non des faiblesses) des systèmes de contrôle financier existants dans les États Membres et la Commission Européenne, ainsi que des définitions et recommandations formulées par les institutions qui étudient et évaluent de l'extérieur ces systèmes. On doit également prendre en considération l'arrière-plan des systèmes de contrôle existants dans les pays candidats dans la mesure où il conforte les principes ci-dessus.

On notera d'entrée de jeu que la Commission Européenne ne pourrait en aucune manière imposer un modèle spécifique de contrôle financier public à quelque État souverain que ce soit. Les États Membres de l'UE ont tous des modèles différents, et il n'existe apparemment pas de modèle idéal ; même le système utilisé dans la Commission n'a rien d'un « modèle », et on discute beaucoup actuellement des moyens de le réformer. La Commission est toutefois tenue d'évaluer les systèmes de contrôle en vigueur dans les pays candidats, et elle doit le faire périodiquement.

On notera d'entrée de jeu que la Commission Européenne ne pourrait en aucune manière imposer un modèle spécifique de contrôle financier public à quelque État souverain que ce soit. Les États Membres de l'UE ont tous des modèles différents, et il n'existe apparemment pas de modèle idéal ; même le système utilisé dans la Commission n'a rien d'un « modèle » ; on discute beaucoup actuellement des moyens de le réformer. La Commission est toutefois tenue d'évaluer les systèmes de contrôle en vigueur dans les pays candidats, et elle doit le faire périodiquement. Ces évaluations font partie des avis adressés au Conseil sur l'état d'avancement de ce qui, dans la réforme de l'administration publique, concerne la fonction de contrôle financier interne public dans les pays candidats. Cette tâche n'est pas seulement nécessaire pour assurer comme il se doit un bon usage des fonds de la Communauté ; plus globalement, elle résulte logiquement du fait qu'il est souhaitable de préserver les avantages qu'a appor-

té la transformation des économies à planification centrale en économies de marché.

Avant de commencer à décrire les principes sur lesquels s'appuient les théories modernes d'une fonction de contrôle public adéquate, il faut d'abord se mettre d'accord sur la terminologie et l'étendue du contrôle financier en usage dans le cadre mentionné plus haut. Étant donné la multiplicité des acteurs chargés de donner des conseils aux pays candidats (ne serait-ce que la Commission Européenne, la Cour Européenne et les Cours nationales des Comptes, les États membres, les consultants de Phare, SIGMA, etc.), il n'est pas étonnant qu'il existe une certaine confusion quant à la terminologie appropriée pour décrire les fonctions et les limites du « contrôle financier ».

## Qu'est-ce que le « Contrôle financier interne public » ?

A partir de l'expérience de la DG-AUDIT dans l'ensemble des pays candidats, nous avons pris l'habitude de parler de « systèmes de contrôle financier interne public » :

Public, couvrant donc les activités de contrôle de l'exécutif par opposition aux contrôles et audits du secteur privé ;

Interne, couvrant donc l'ensemble des activités budgétaires de l'exécutif, par opposition au contrôle externe exercé par un organe extérieur à l'exécutif comme la Cour des Comptes nationale ou le Parlement ;

Financier, pour souligner le caractère financier des activités à contrôler (qu'il s'agisse des procédures administratives, de la gestion ou du budget) ;

Contrôle, c'est à dire toutes les activités de supervision de l'ensemble du domaine de la gestion financière, pour permettre à l'exécutif d'avoir la maîtrise de ses finances (ce qui englobe donc tous les instruments de contrôle comme le contrôle a priori et les audits a posteriori) ;

Systèmes, ce qui couvre donc les institutions, le personnel, la formation, la méthodologie, les systèmes d'information, les responsabilités, les sanctions et les pénalités.

## Diverses acceptions du terme « contrôle financier »

Certains points doivent être précisés ici. Au sein de l'Union Européenne, le terme « contrôle financier » est utilisé de diverses manières. Dans certains

## Européenne

États Membres, « contrôle financier » se réfère à une notion de contrôle considéré comme un système global d'organismes, de règles, de procédures et de réglementations mises en place pour assurer une garantie raisonnable d'utilisation économique, efficiente et efficace des moyens financiers. Ce système, qui comprend tout l'éventail des contrôles a priori, des audits internes et externes, des contrôles basés sur l'étude des systèmes, des contrôles de performance, des contrôles de systèmes informatiques, etc., recouvre des organismes et des fonctions très diverses.

Dans d'autres États Membres, le terme « contrôle financier » est plutôt réservé soit à un organisme spécifique exerçant certains aspects de la fonction globale de contrôle — par exemple un organisme centralisé de contrôle financier a priori, une inspection générale, un ministère des finances, une cour des comptes —, soit à une procédure particulière (contrôle a priori ou audits internes).

En restant au stade de conseil, il est évident que la Commission aura à évaluer l'ensemble du système de « contrôle financier » d'un pays candidat plutôt qu'une structure ou une procédure de contrôle particulière. Il est cependant intéressant de regarder la façon dont le terme de « contrôle financier » a évolué, notamment à l'heure actuelle au sein de la Commission. La fonction spécifique de « contrôle financier a priori exercé par un organisme indépendant centralisé » (ce qui était et est encore le cas à la Commission) est actuellement examinée de très près. Les raisons en sont relativement claires.

Le simple fait qu'il existe un organisme appelé à donner ce qu'on appelle des « autorisations a priori » à des décisions de gestion comportant des incidences financières, a semblé opérer un transfert de responsabilité financière de l'ordonnateur au « contrôleur financier ». Parallèlement, la masse énorme et croissante des transactions financières et la stabilité des effectifs chargés du contrôle financier n'ont visiblement pas abouti à un sens accru de la responsabilité financière de ce côté-ci du processus, en dépit de l'adoption fort nécessaire des techniques modernes d'échantillonnage et des procédures de compte-rendu.

Il ne faut donc pas s'étonner que de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer « davantage de responsabilisation financière » de la part des gestionnaires de programmes et de projets, et que l'on insiste moins sur les autorisations a priori accordées par un organisme centralisé (qui ont un côté « antédiluvien », comme dit le Second rapport sur la réforme de la

Commission, vol. II, septembre 1999) que sur les contrôles a priori déconcentrés, qui sont intégrés dans les systèmes de gestion (mais fonctionnellement indépendants de l'appareil de direction) et vérifiés par un organisme d'audit interne fonctionnellement indépendant lui aussi.

Dans le contexte de l'élargissement de l'UE, il est donc utile de définir le « contrôle financier » comme étant l'ensemble du système de gestion financière et de contrôle financier (centralisé ou déconcentré) mis en place par une entité ayant des responsabilités budgétaires ; il se traduit par des autorisations a priori faisant appel à des techniques d'échantillonnage et à des procédures de compte-rendu, ainsi que par des systèmes d'audit interne a posteriori, en veillant à assurer en permanence la remontée des constats et des recommandations émanant des deux sources de façon à fournir un outil de gestion qui garantisse l'économie, l'efficacité et l'efficacé dans l'utilisation de ces moyens financiers.

### Perfectionner la terminologie

En gardant tout cela en mémoire, on peut perfectionner de la manière suivante la terminologie des divers aspects du « contrôle financier » :

Le contrôle financier interne public se réfère aux systèmes de contrôle interne de l'exécutif visant à protéger les intérêts financiers de la puissance publique dans son ensemble, tandis que le contrôle externe se réfère aux activités de contrôle financier d'organismes extérieurs (en l'occurrence les institutions supérieures de contrôle et les parlements qui remplissent des fonctions de contrôle démocratique) dont la mission est de vérifier et d'évaluer les systèmes de contrôle financier de l'exécutif.

L'approbation a priori formulée par une tierce partie est la procédure par laquelle un organisme de contrôle financier fonctionnellement indé-

pendant (centralisé ou déconcentré) examine et approuve les décisions de gestion à incidence financière avant qu'elles ne soient prises. Cette procédure ouvre la possibilité d'un refus de la part du contrôleur, refus dont on peut passer outre dans des conditions strictement définies. Il conviendrait de vérifier auprès des services compétents du ministère des finances si certaines fonctions du système d'autorisation a priori ne sont pas déjà automatiquement prises en compte (par exemple, vérification de la disponibilité des crédits avant l'approbation d'un marché, ou celle des fonds avant de procéder à un paiement).

Le contrôle interne recouvre l'ensemble des activités par lesquelles un organisme (localisé au sein de l'entité à contrôler mais indépendant de l'appareil de direction de cette dernière) vérifie a posteriori si les systèmes de gestion et de contrôle respectent bien les spécifications, les objectifs, les règles et les normes budgétaires, et plus généralement les principes d'une bonne gestion financière. Ces contrôles internes comprennent des sondages de conformité et de corroboration, des contrôles de systèmes, des contrôles de

performance, des contrôles de systèmes informatiques et toute autre forme de vérification a posteriori que l'organisme interne indépendant estime propre à assurer le respect des réglementations financières par la direction. Un aspect important réside dans la mise en place d'un mécanisme de remontée des observations et recommandations de l'audit interne pour en faire bénéficier les dites réglementations. ■

**Le contrôle financier interne public se réfère aux systèmes de contrôle interne de l'exécutif visant à protéger les intérêts financiers de la puissance publique dans son ensemble, tandis que le contrôle externe se réfère aux activités de contrôle financier d'organismes extérieurs (en l'occurrence les institutions supérieures de contrôle et les parlements qui remplissent des fonctions de contrôle démocratique) dont la mission est de vérifier et d'évaluer les systèmes de contrôle financier de l'exécutif.**

*Robert de Koning est Administrateur principal à la DG-AUDIT, Commission Européenne. Il peut être contacté par e-mail : robert.de-koning@cec.eu.int.*

# Le Référentiel de base du contrôle financier dans les pays candidats à l'UE

Par Kjell Larsson et Johannes Stenbæk Madsen

**Au printemps 1999, la Commission Européenne a demandé à SIGMA d'élaborer des « référentiels de base » ou exigences institutionnelles minimales pour des domaines essentiels de la gestion publique, y compris le contrôle financier (interne). Préparés en collaboration avec les services de la Commission, ces référentiels de base ont ensuite servi d'étalons pour évaluer la situation institutionnelle dans les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale. SIGMA a procédé à des évaluations en juin 1999, et les a mises à jour en septembre 1999. Cet article traite des exigences officielles de l'UE et des bonnes pratiques européennes qui figurent dans le référentiel de base relatif au contrôle financier.**

## La jurisprudence de l'UE en matière de contrôle financier

Le Traité des Communautés Européennes ne spécifie aucun modèle prédéterminé de contrôle financier applicable par les États Membres, mais il formule des obligations générales. Il indique les responsabilités de la Commission Européenne et contient des dispositions concernant la Cour des comptes Européenne et la gestion budgétaire et financière. L'article 280 prévoit en particulier des mesures contre la fraude. De nombreuses autres obligations détaillées figurent dans des règlements et des directives concernant la façon dont le processus de gestion et de contrôle des fonds et des ressources de l'UE doit être conçu et son mode de fonctionnement. Les règlements pris en considération dans le référentiel de base sont énumérés en page 8.

## Les quatre critères du référentiel de base

Le référentiel de base de SIGMA identifie quatre critères fondamentaux en matière de contrôle financier (interne) :

- Une base juridique cohérente et exhaustive définissant les systèmes, les principes et le fonctionnement des systèmes de contrôle financier (contrôle de gestion et contrôle interne), et notamment les mécanismes relatifs à l'audit interne et aux corps d'inspection.
- Des systèmes et des procédures de contrôle de gestion et contrôle interne adéquats.
- Un mécanisme d'audit interne ou d'inspection fonctionnellement indépendant et disposant des attributions et des champs de compétence adéquats.
- Des systèmes pour prévenir et combattre les irrégularités et pour récupérer les sommes perdues par suite d'irrégularités ou de négligences.

Les critères sont explicités ci-après :

*1. Il faut disposer d'une base juridique cohérente et exhaustive définissant les systèmes, les principes et le fonctionnement des systèmes de contrôle financier (contrôle de gestion et contrôle interne), et notamment les mécanismes relatifs à l'audit interne et aux corps d'inspection.*

Un ensemble cohérent et exhaustif de textes législatifs et réglementaires définissant les systèmes, les principes et le fonctionnement du contrôle financier représente une condition préalable à un système de contrôle financier adéquat. Cela couvre la constitution, les lois ou décrets traitant des attributions ministérielles, de la fonction publique, du budget, de la comptabilité, du contrôle externe, du contrôle interne. L'UE impose expressément aux pays recevant des fonds communautaires de fournir à la Commission Européenne des références juridiques pertinentes ainsi qu'une liste des autorités et organismes destinés à gérer et à contrôler les fonds de l'UE. En ce qui concerne le contrôle proprement dit, il est important de prévoir la base juridique d'un mécanisme de contrôle interne ayant pour mission de contrôler tous les fonds pertinents, qu'il ait la forme d'une Inspection Générale des Finances (IGF) chargée d'une responsabilité globale de contrôle financier, ou d'un organisme d'audit interne (AI) chargé de contrôler un ministère.

Au départ, les dispositions régissant le contrôle financier doivent être adoptées et promulguées au niveau constitutionnel approprié, de préférence sous forme de loi ou autre texte voté par le parlement. Cela dépendra naturellement du caractère des dispositions en question : d'une manière générale, une loi a plus de poids qu'un décret.

*2. Il faut disposer des systèmes et des procédures de contrôle de gestion ou contrôle interne adéquats.*

Sont considérés comme les plus essentiels les systèmes et procédures qui suivent :

- Les normes/règles concernant la comptabilité et les comptes-rendus financiers.
- Les systèmes comptables.
- Une piste de contrôle définie (montrant le cheminement des fonds depuis le budget national/ l'UE, ainsi que les rôles et les pouvoirs des différentes entités nationales concernées ; doivent y figurer les Fonds Nationaux et les Organismes payeurs).
- Les contrôles a priori des engagements et des paiements.
- Le contrôle des marchés publics (conformément au Référentiel de base sur les systèmes de gestion des marchés publics)
- Le contrôle des recettes de l'État (notamment les ressources propres futures : droits de douanes, prélèvements agricoles, ressources basées sur la TVA et sur le PNB).

Le système en vigueur doit être défini, et disposer de normes de comptabilité et de comptes-rendus financiers bien établis et opérationnels, figurant par exemple dans un document officiel sur le contrôle financier qui en décrit les faiblesses et propose des améliorations. Il faut disposer d'un système comptable, de préférence informatisé. Il faut aussi se demander si les fonds de l'UE doivent transiter par le budget, figurer dans la nomenclature budgétaire et apparaître dans la comptabilité publique, ou à défaut comment leur gestion financière doit-elle être assurée ? Il faut en outre définir et décrire une piste de contrôle adéquate permettant de retracer le mouvement des données dans le système comptable. Contrôleurs et gestionnaires pourront ainsi renvoyer chaque inscription comptable à sa source, et faciliter ainsi la vérification de l'exactitude ou de la validité des créances et des paiements. Ce point revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit du maniement de fonds communautaires. Des indications spécifiques concernant l'établissement de pistes de contrôle pour la gestion de fonds communautaires figurent dans le Règlement n° 2064/97.

Pour satisfaire aux obligations touchant le contrôle financier des fonds communautaires, il faut que soit mis en place un mécanisme de contrôle a priori pour l'approbation des engagements et des paiements. Les contrôles a priori sont explicitement exigés lorsqu'il s'agit des fonds relevant de la Politique agricole commune (PAC), où les organismes payeurs doivent faire la preuve que

l'admissibilité des créances et le respect des règles communautaires sont vérifiés avant d'autoriser le paiement. Pour les Fonds Structurels et les Fonds de Pré-adhésion, l'impératif d'un contrôle a priori découle implicitement de l'obligation, mentionnée dans plusieurs règlements du Conseil, de prévenir et de corriger les irrégularités. En outre, un système d'autorisation a priori des marchés publics, lesquels sont pour la plupart pris en charge par un organisme d'achats distinct, doit être mis en place.

Enfin, la bonne gestion des ressources propres de l'UE implique que les autorités nationales compétentes procèdent aux vérifications conformément aux dispositions précises figurant dans les parties pertinentes de la jurisprudence communautaire (voir la page 8).

### *3. Il faut disposer d'un mécanisme d'audit interne/ d'inspection fonctionnellement indépendant disposant des attributions et des champs de compétence adéquats*

Il peut prendre la forme d'une ou plusieurs entités, mais il lui faut satisfaire aux critères suivants :

- Être fonctionnellement indépendant.
- Avoir des attributions adéquates (du point de vue du champ couvert et des types de contrôle).
- Disposer de normes de contrôle internationalement reconnues.

Il faut également prévoir des systèmes de coordination et de supervision appropriés pour les normes et les méthodologies de contrôle qui sont appliquées.

Pour assurer un contrôle des dépenses publiques qui soit professionnel et indépendant, il faut disposer d'une IGF ou d'un AI qui opère en toute indépendance à l'égard des fonctions de conception et de mise en œuvre. L'indépendance d'un organisme de type AI est explicitement exigée pour le contrôle des fonds communautaires lorsqu'il s'agit des services de contrôle interne des organismes payeurs. Elle est également obligatoire pour l'organisme qui sera en fin de compte désigné pour établir le certificat final des dépenses liées aux programmes communautaires (l'organisme de certification) (voir p. 8 pour de plus amples détails). Pour la fonction de contrôle interne des organismes payeurs et des organismes d'exécution, comme pour l'organisme de certification, il conviendra de s'assurer qu'ils sont indépendants et habilités à contrôler tous les fonds concernés, sur le plan juridique aussi bien que pratique.

Lorsque la fonction de contrôle interne n'est pas exercée par une IGF indépendante vis à vis de l'organisme contrôlé, un moyen d'assurer l'indépendance (fonctionnelle) voulue est de localiser l'unité d'AI à un niveau plus élevé dans la hiérarchie, en la rattachant par exemple au ministre ou au fonctionnaire le plus important du ministère.

En ce qui concerne la mission assignée au contrôle, l'IGF ou l'AI doit être en mesure d'apprécier la qualité du système de gestion financière et de contrôle financier en tant que tel. Dans le cas du contrôle des fonds communautaires, c'est une règle obligatoire. La conséquence normale est que l'IGF et l'AI ont le droit et la capacité d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité du système de gestion financière en tant que tel. Pour ce faire, l'IGF et l'AI doivent appliquer des normes de contrôle internationalement admises ou reconnues, notamment en matière de contrôle de performance. L'obligation d'appliquer des normes de contrôle internationalement admises est expressément mentionnée dans la jurisprudence communautaire. En outre, les obligations communautaires relatives à la méthodologie du contrôle impliquent que l'IGF et l'AI doivent posséder la technique et la compétence nécessaires pour réaliser, preuves à l'appui, les contrôles par sondage et l'analyse du risque qui s'imposent.

Des contrôles a posteriori des marchés publics doivent également être effectués. Ils peuvent être réalisés par différents organismes (IGF et AI par exemple), mais doivent être faits de manière systématique.

Enfin, il faut qu'il y ait un organisme central — le ministère des Finances par exemple — qui soit responsable de la coordination et de la supervision des normes et des méthodologies appliquées dans l'administration.

### *4. Il faut qu'il y ait des systèmes aptes à prévenir et à combattre les irrégularités, et à récupérer les sommes perdues par suite d'irrégularités ou de négligences.*

Les critères d'évaluation dans ce domaine sont :

- L'ampleur du caractère préventif des systèmes existants.
- Les mesures qui doivent être prises.
- Les lois ou règlements qui doivent permettre de récupérer les sommes perdues par suite d'irrégularités ou de négligences (selon la définition donnée par le règlement n° 2988/95).

Il faut également examiner s'il existe des structures appropriées pour la lutte contre la fraude et la corruption, et si cette lutte est prise en charge par les institutions normales de contrôle financier ou par une ou plusieurs entités distinctes.

Pour que le système de contrôle financier ait un effet préventif, il faut qu'il existe des mécanismes permettant d'agir contre les irrégularités et de récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences. Il s'agit d'une obligation communautaire spécifique. On doit également disposer d'un système d'information concernant les irrégularités décelées et la préparation des mesures de suivi. Il conviendra enfin de désigner une autorité chargée de la coordination et de la coopération dans la lutte contre la fraude et la corruption. Il peut s'agir soit d'un organisme de lutte antifraude distinct, soit d'un service de contrôle financier au sein de l'administration. L'organisme en question devra collaborer avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

### **L'utilisation du référentiel de base**

L'évaluation de la situation institutionnelle dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale au regard des critères ci-dessus a apporté à SIGMA et à la Commission Européenne de précieuses informations comparatives qui sont maintenant mises à la disposition des pays concernés, par des moyens tels que les rapports périodiques de la Commission d'octobre 1999 sur les progrès réalisés par les pays candidats quant à l'application de l'*acquis communautaire*. Ces informations, et les conclusions que SIGMA en a tiré, fournissent également à SIGMA un point d'appui stratégique pour la planification et la programmation de ses projets avec les pays candidats. ■

Kjell Larsson dirige l'Unité d'Audit et de Contrôle Financier de SIGMA, dans laquelle Johannes Stenbæk Madsen travaille comme Administrateur. Ils peuvent être joints à Paris au tél. : (33.1) 45.24.83.68 ; fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : sigma.contact@oecd.org.

# Les textes essentiels du droit communautaire concernant le contrôle financier

## *Gestion et contrôle des dépenses communautaires*

■ Règlement de la Commission n° 1663/95 : Fournit des indications détaillées sur l'accréditation des organismes payeurs en ce qui concerne les comptes du FEOGA section « garantie ». Le règlement se réfère aux modalités d'application du Règlement du Conseil n° 729/70, qui a été abrogé par le règlement n° 1258/1999. On peut s'attendre à un nouveau règlement d'application.

■ Règlement de la Commission n° 2064/97 : Énonce les critères des systèmes de gestion et de contrôle, et notamment la piste de contrôle pour le maniement des Fonds Structurels (Annexe). Le Règlement se réfère à l'application du Règlement n° 4253/88, qui est abrogé par le Règlement n° 1260/1999. On peut s'attendre à un nouveau règlement d'application.

■ Règlement du Conseil n° 1258/1999 : Énonce les principales obligations concernant la mise en place d'organismes payeurs pour les fonds de la Politique agricole commune (PAC) et les dispositions générales relatives à la gestion de la PAC, notamment l'obligation faite aux États Membres de fournir une certification des états financiers communautaires.

■ Règlement du Conseil n° 1260/1999 : Contient les dispositions générales sur la gestion des Fonds Structurels, et notamment les obligations générales en matière de contrôle financier (Art. 38).

■ Règlement du Conseil n° 1266/1999 : Énonce les principales obligations concernant la gestion et le contrôle de tous les instruments de préadhésion (ISPA, Instruments structurels de préadhésion ; SAPARD, Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural, et fonds Phare) (Annexe).

■ Règlement du Conseil n° 1267/1999 : Énonce les principales obligations concernant la gestion et le contrôle des fonds ISPA et présente les aspects essentiels des Principes de bonne gestion financière (Annexe III).

## *Gestion et contrôle des ressources propres de l'UE*

■ Décision du Conseil n° 88/376 : Décrit le système des ressources propres des Communautés (Règlement d'application n° 1552/89)

■ Règlement du Conseil n° 1552/89 : Porte application de la décision n° 1552/89 sur le système des ressources propres des Communautés.

■ Règlement de la Commission n° 386/90 : Décrit les règles relatives aux contrôles physiques inopinés, aux contrôles de substitution, à l'examen des demandes de paiement et à la coordination des contrôles de produits agricoles (douane).

■ Règlement de la Commission n° 3122/94 : Décrit les critères d'analyse de risque dans le choix des déclarations d'exportation (douane).

■ Règlement de la Commission n° 2221/95 : Décrit les exigences en matière d'échantillonnage pour les analyses en laboratoire, et la qualité saine, loyale et marchande (douane).

## *Règlements relatifs aux institutions de prévention et de récupération des sommes perdues*

■ Règlement du Conseil n° 595/91 : Présente les systèmes d'information et les procédures de récupération à utiliser dans le cas d'irrégularités et de sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune. Le règlement se réfère à l'application du règlement du Conseil n° 729/70, abrogé par le règlement n° 1258/99.

■ Règlement du Conseil n° 1681/94 : Concerne les systèmes d'information et les procédures de récupération à utiliser dans le cas d'irrégularités et de sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles. Le règlement se réfère au Règlement du Conseil n° 4253/88 abrogé par le règlement n° 1260/99.

■ Règlement du Conseil n° 2988/95 : Dispositions générales relatives à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

■ Règlement du Conseil n° 2185/96 : Concerne les contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission à titre de protection contre les fraudes et autres irrégularités.

■ Règlement (CE) n° 1073/99 du Parlement européen et du Conseil : Concerne les enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et la formule standard d'accord de coopération (Annexe).

■ Règlement du Conseil n° 1074/99 : Concerne les enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).



## Royaume-Uni : Veiller à la bonne gestion financière

par Chris Butler

**Dans le système britannique, les *accounting officers* de chaque ministère sont tenus d'obtenir l'approbation préalable du ministère des Finances (*Treasury*) pour toutes les dépenses. Le *National Audit Office* aide à rendre compte des dépenses en contrôlant les comptes des ministères, et en effectuant des contrôles d'optimisation des ressources (ou contrôles de performance) quant à l'économie, l'efficacité et l'efficacité de l'emploi des ressources. L'article ci-dessous traite de divers aspects de l'approche britannique en matière de recherche d'une bonne gestion financière.**

Le Royaume-Uni possède un système décentralisé de contrôle des dépenses publiques. La *Treasury*, en tant que ministère des Finances, joue plusieurs rôles essentiels au sein de ce dispositif, et elle a récemment mis en place un nouveau régime de dépenses publiques. Les plans de dépenses de chaque ministère sont divisés en 1) « plafonds de dépenses du ministère », fixés

**Il est rendu compte intégralement dans les plans de dépenses de ce que coûte l'ensemble des dépenses liées à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne. Le gouvernement peut ainsi garantir que les contribuables et le Parlement sont informés de l'utilisation des fonds communautaires, et il assure un contrôle de ces fonds aussi rigoureux que celui de ses propres dépenses.**

pour trois ans, et 2) « dépenses gérées annuellement », que l'on ne peut pas raisonnablement soumettre à des limites pluriannuelles. La *Treasury* approuve ces plans de dépenses avant de les soumettre au Parlement pour adoption.

Il est rendu compte intégralement dans les plans de dépenses de ce que coûte l'ensemble des dépenses liées à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne. Le gouvernement peut ainsi garantir que les contribuables et le Parlement sont informés de l'utilisation des fonds communautaires, et il assure un contrôle de ces fonds aussi rigoureux que celui de ses propres dépenses.

La *Treasury* nomme pour chaque budget un *accounting officer*, qui est chargé de gérer les dépenses, de veiller à ce que les crédits soient utilisés pour l'objet précis voulu par le Parlement, et d'en rendre compte au terme de l'année financière. Il détient habituellement le grade le plus élevé de tous les fonctionnaires permanents de son ministère (par ex. le *Permanent Secretary*). Dans le cadre de son attribution en matière de gestion financière, il est tenu d'obtenir l'approbation préalable de toutes les dépenses de la part de la *Treasury*. Les dépenses normales n'ont pas besoin d'une approbation spécifique, mais les dépenses nouvelles qui ne sont pas couvertes par les plans de dépenses dûment approuvés doivent être autorisées par la *Treasury*.

### Le Parlement et les contrôleurs

Les contrôleurs jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de rendre compte des dépenses. Le Contrôleur et Vérificateur général, placé à la tête du *National Audit Office* (NAO), est un fonctionnaire du Parlement et son statut lui vaut un haut degré d'indépendance. Les agents du NAO contrôlent les comptes des ministères (audit de certification), et ils peuvent également effectuer des contrôles d'optimisation des ressources (ou contrôles de performance) pour examiner l'économie, l'efficacité et l'efficacité dans l'emploi des ressources. Ce genre d'examen peut donner lieu à un rapport à la Commission parlementaire des Comptes publics. Lorsque cette Commission est alertée par un rapport de contrôle d'optimisation critique ou par un rapport de contrôle assorti de réserves, elle soumet l'*accounting officer* concerné à un interrogatoire serré. Les auditions donnent lieu à publication, et sont parfois télévisées, ce qui ajoute à l'inconfort de l'intéressé.

Pour obtenir une bonne gestion financière tout en espérant diminuer le risque d'une audition défavorable auprès de la Commission des Comptes publics, le manuel du ministère des Finances *Government Accounting* oblige les *accounting officers* à avoir chacun un service de contrôle interne.

Les normes et les pratiques en sont fixées par la *Treasury* dans le *Government Internal Audit Manual* que l'on doit utiliser dans le contrôle interne.

### Ce que garantit le contrôle interne

Tous les aspects du contrôle qui concernent l'*accounting officer*, la *Treasury* et le Parlement sont couverts par le contrôle interne, qui émet une appréciation sur les contrôles actuellement effectués quant à :

- l'efficacité des actions ;
- l'utilisation économique et efficiente des ressources ;
- le respect des orientations, des procédures, des lois et des réglementations pertinentes ;
- la protection des patrimoines et des intérêts publics contre les pertes de toutes sortes, notamment celles qui résultent des fraudes, des irrégularités et de la corruption ; et
- l'honnêteté et la fiabilité des informations, des comptes et des données.

Le contrôle interne apporte des garanties à l'*accounting officer* sur tous ces aspects. Les résultats des contrôles effectués sont notifiés, et chaque année un rapport résumé est rédigé, avec un avis motivé sur l'adéquation et l'efficacité du système de contrôle interne.

En outre les *accounting officers* sont désormais tenus d'indiquer chaque année que leur contrôle financier interne a été inspecté au sein de leur organisation. Cette déclaration signée met encore plus en relief la responsabilité personnelle des *accounting officers* et souligne l'appui que le contrôle interne leur apporte dans leur fonction. Dans certains cas, l'*accounting officer* peut être convoqué devant la Commission des Comptes publics pour se justifier de la façon dont les ressources du ministère ont été utilisées dans l'accomplissement de ses missions.

Après de nombreuses années de maturation, les responsables du contrôle sont prêts à faire face aux demandes de plus en plus nombreuses qui leur sont adressées. L'expérience britannique montre que l'efficacité du contrôle interne implique avant tout que l'on définisse des normes de contrôle interne et que l'on encourage la formation au contrôle interne. La cellule d'*Audit Policy and Advice* du ministère des Finances veille au respect des normes et continue d'inciter à l'innovation et au développement de meilleures pratiques. ■

Chris Butler dirige le service Audit Policy and Advice au ministère des Finances. On peut le contacter par e-mail à Londres : [chris.butler@hm-treasury.gov.uk](mailto:chris.butler@hm-treasury.gov.uk).

# Le contrôle et l'audit financier des fonds communautaires aux Pays-Bas

par Suzanne Brom et Hans van der Wielen



Image Bank/Pete Turner

**Les États Membres de l'UE sont tenus d'exécuter le budget de l'Union et de veiller à ce qu'il soit financièrement bien géré. Aux Pays-Bas, les services de contrôle des ministères contribuent aux travaux liés à une telle mission en effectuant des contrôles d'évaluation a posteriori.**

Un trait important du système de gestion et de contrôle de l'UE est que la Commission Européenne est en dernier ressort responsable du bon usage des fonds communautaires. Toutefois le principe de subsidiarité s'applique de plus en plus à la mise en œuvre concrète de la politique communautaire. La subsidiarité implique que la Commission et les États Membres aient chacun «leur propre responsabilité» dans la léga-

lité et la régularité de l'exécution du budget de l'UE et dans sa saine gestion financière. L'implication des pouvoirs et des organismes nationaux doit être aussi large que possible.

Dans de nombreux pays européens, tout comme au sein de la Commission Européenne, le système de contrôle est déterminé dans une large mesure par la séparation entre les fonctions de l'ordonnateur, du contrôleur financier et du comptable. Dans ce système, le contrôleur financier accorde des autorisations a priori pour toutes les recettes et toutes les dépenses. L'autorisation donnée permet à l'ordonnateur de procéder à un engagement de dépense ou d'établir une ordonnance de paiement. Le système est différent aux Pays-Bas et dans les pays anglo-saxons où les contrôles a priori (qui ont un caractère opératoire) sont intégrés dans le processus d'exécution du budget, et où les contrôles a posteriori (à caractère évaluatif) sont effectués par les services de contrôle du ministère. Notre article traite des activités de contrôle des dits services.

## Les dépenses de FEOGA-garantie

Les dépenses de FEOGA-garantie (FEOGA Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) recouvrent les subventions aux agriculteurs, et notamment les versements par hectare et par animal. Aux Pays-Bas, c'est le ministère de l'Agriculture qui est responsable des dépenses de FEOGA-garantie. Les avances sont versées par la Commission Européenne au ministère de l'Agriculture, la gestion quotidienne étant assurée par les organismes payeurs. Pour les années 1998-1999, le ministère de l'Agriculture a décidé de diminuer le nombre de ces organismes, conformément au souhait de la Commission de maintenir le nombre des organismes payeurs au plus faible niveau. Il reste maintenant six organismes payeurs. La plupart d'entre eux sont ce qu'on appelle des Offices de Produits (par exemple l'Office des Produits végétaux, l'Office des Produits laitiers). Ces offices sont des établissements publics et leur statut juridique est défini par la loi sur les Organisations professionnelles publiques.

Les contrôles physiques sur le terrain et la vérification des documents commerciaux sont effectués principalement par le service de l'Inspection générale du ministère de l'Agriculture et par le service des Douanes du ministère des Finances. Ces services se consultent périodiquement pour assurer une bonne coordination de leur travail de vérification.

Les organismes payeurs sont désignés par la direction du budget du ministère de l'Agriculture. Les critères communautaires d'accréditation exigent que les organismes payeurs fournissent des garanties suffisantes quant au bon fonctionnement de leur organisation administrative et de leurs systèmes de contrôle interne.

Les règlements communautaires stipulent également que dans chaque État Membre, un ministère ou un organisme opérant indépendamment des organismes payeurs doit établir une déclaration concernant les comptes annuels des organismes payeurs (procédure d'attestation). Aux Pays-Bas, la direction du Contrôle du ministère de l'Agriculture a été désignée comme instance de certification. Elle doit effectuer un audit financier qui se traduit par un rapport établissant l'assurance raisonnable que les comptes à transmettre à la Commission Européenne sont sincères, complets et exacts, et que les procédures de contrôle interne se sont déroulées de manière satisfaisante. L'organisme de certification doit effectuer son examen conformément aux normes internationalement admises en matière d'audit.

## Les dépenses des Fonds structurels

Les Fonds structurels sont utilisés pour des activités et des mesures visant, par exemple, les régions souffrant d'un retard dans leur développement ou sérieusement frappées par le déclin industriel, pour la lutte contre le chômage et pour la promotion du développement rural. Les interventions communautaires doivent être une contribution aux interventions nationales correspondantes, ce qui entraîne donc un cofinancement de la part des États Membres.

Aux Pays-Bas, la responsabilité des Fonds structurels au niveau supranational incombe au ministre des Affaires économiques (Fonds de Développement régional), au ministre des Affaires sociales (Fonds social), et au ministre de l'Agriculture (FEOGA-orientation). Cependant, l'exécution des interventions financées par les Fonds structurels est largement décentralisée

aux Pays-Bas. La majeure partie de l'argent va directement de la Commission aux collectivités régionales, locales ou autres (souvent les provinces). La justification des dépenses sur Fonds structurels auprès de la Commission s'effectue au niveau des projets individuels ou au niveau des provinces responsables.

Les bénéficiaires d'un projet financé sur Fonds structurels sont tenus de présenter aux autorités provinciales une attestation d'audit concernant l'état final des dépenses effectuées. A partir de ces attestations, le contrôleur externe de la province effectuera un contrôle. De son côté, le service de contrôle du ministère concerné procède à une évaluation de la conception et de l'efficacité opérationnelle des systèmes de gestion et de contrôle afin de s'assurer que les conditions exigées ont bien été remplies. Le service de contrôle examine ainsi le travail accompli par les contrôleurs externes des provinces ou les autres autorités désignées à cet effet. Un tel examen doit vérifier si les freins et contrepoids existant dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle créent des conditions suffisantes quant à la légalité et à la régularité des dépenses, et montrer les domaines où les principaux risques apparaissent. De ce point de vue, le service de contrôle adopte une démarche systémique pour évaluer la définition des tâches, les normes de travail, la préparation, la mise en œuvre et les résultats des contrôles effectués.

Si à la suite de cet examen le service de contrôle du ministère conclut qu'il y a de sérieuses insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle, des vérifications sur place peuvent devenir nécessaires. Toutefois, dans la plupart des cas, le service de contrôle du ministère demandera que davantage de sondages de corroboration et de conformité (notamment des vérifications sur place) soient effectués par le contrôleur régional au niveau de l'autorité désignée. Le service de contrôle du ministère n'effectue de vérifications sur place qu'à titre exceptionnel.

En 1996, le contrôle financier des Fonds Structurels a donné lieu à la signature d'un protocole de coopération entre la Commission et chacun des trois services de contrôle concernés. Ces protocoles indiquent que la Commission Européenne et les services de contrôle des ministères effectuent les contrôles en suivant une méthodologie commune. Les inspections nationales réalisées sur une telle base ont la même valeur probante et

le même statut que les inspections effectuées par le Contrôleur financier de la Commission. Pour assurer une couverture optimale et éviter les chevauchements et les doubles emplois, les services de contrôle des ministères et le Contrôleur financier de la Commission se concertent deux fois par an sur leurs programmes de travail.

## La coopération entre organismes de contrôle

La Cour des comptes néerlandaise (*Regenskamer*) fait un grand usage des contrôles financiers effectués par les services de contrôle des ministères. Les contrôles de la Cour néerlandaise et ceux des ministères sont analytiques et basés sur l'étude des systèmes. A l'opposé, ceux qui effectuent la Cour des comptes Européenne sont plutôt axés sur les données et s'appuient sur les sondages de corroboration.

La Cour néerlandaise évalue à l'intention du Parlement la gestion financière de l'État en ce qui concerne à la fois les fonds nationaux et les fonds communautaires. Ces dernières années, les activités communautaires ont occupé une place éminente dans le programme d'enquêtes de la Cour. Celle-ci a des contacts réguliers avec la Cour des comptes Européenne et les autres Cours des comptes. Lorsque la Cour des comptes Européenne effectue des contrôles aux Pays-Bas, la Cour néerlandaise assiste et accompagne ses représentants. En outre, les deux organismes mènent parfois des enquêtes en commun. ■

*Suzanne Brom et Hans van der Wielen sont auditeurs auprès de la Direction de la Politique des audits, Direction générale du Budget, ministère néerlandais des Finances. On peut les contacter à La Haye : tél. : (31.70) 342.73.62 ; fax : (31.70) 342.79.87 ; e-mail : j.m.l.wielen@minfin.nl. Pour des informations sur les activités de coopération entre la Cour néerlandaise des comptes et SIGMA, voir TGP Vol. V, n° 5, septembre/octobre 1999, page 12.*

# Le système de contrôle financier du Portugal

par Vitor Caldeira

Dans cet article, l'Inspecteur général adjoint de l'Inspection générale des Finances du Portugal décrit brièvement le système de contrôle financier.

Le système portugais est une version modernisée d'un modèle de type Inspection générale des Finances, où l'accent est mis sur les contrôles a posteriori et sur la coordination des contrôles par un organisme situé au centre du gouvernement.

## Contrôle externe ou Contrôle interne

Le système de contrôle financier du Portugal repose sur un modèle qui distingue différents types et différents niveaux de contrôle, avec une nette séparation entre les fonctions de contrôle externe et interne. Le Parlement exerce un contrôle externe au niveau politique alors que la Cour des comptes, en sa capacité de juridiction souveraine indépendante, l'exerce au niveau juridictionnel. Étant l'institution supérieure de contrôle du pays, la Cour des Comptes est également chargée de remplir la fonction de contrôle externe.

Le contrôle interne incombe à des organismes qui définissent leurs propres méthodes de travail, à savoir les inspections générales de chaque ministère et d'autres organismes chargés d'effectuer des tâches de contrôle interne. Ces tâches comprennent la vérification, le suivi, l'évaluation et la fourniture d'informations concernant la légalité, la régularité et la bonne gestion des activités, programmes, projets et opérations incombant à des entités publiques ou privées. Les entités privées qui reçoivent des fonds publics nationaux ou communautaires sont assujetties à des contrôles internes. Compte tenu de l'expérience portugaise en matière de contrôle des fonds structurels communautaires, un système coordonné de contrôle interne de l'administration financière de l'État a été mis en place en 1998. Ce système couvre les domaines budgétaire, économique et financier ainsi que d'autres actifs, et il a pour objet d'assurer un contrôle clair et cohérent.

Le système en question doit garantir :

- que tous les domaines sont contrôlés ;
- qu'aucun d'eux ne fait l'objet d'un double examen ;
- que chaque niveau de contrôle s'en tient à son champ de compétence ; et
- que l'on utilise une méthodologie de contrôle commune et acceptée.

## Le système de contrôle interne

L'organisation du contrôle interne au Portugal comporte trois niveaux :

- 1) la gestion de premier niveau
- 2) le contrôle sectoriel
- 3) le contrôle au niveau supérieur ou horizontal.

Au niveau supérieur ou horizontal du contrôle interne, il existe trois organismes : l'Inspection générale des Finances, qui est l'institution de contrôle chargée du contrôle financier global de toutes les recettes et dépenses publiques, la Direction générale du Budget, responsable du contrôle horizontal de l'exécution du budget de l'État, et l'Institut de gestion financière de la Sécurité sociale, qui assure le contrôle horizontal du budget de la Sécurité sociale.

Au niveau sectoriel du contrôle interne, il y a tout un réseau d'organismes de contrôle. Il s'agit des entités chargées d'effectuer des tâches de contrôle interne organique, fonctionnel, voire régional, comme les Inspections (par ex. l'Inspection générale de la santé ou les Inspections régionales des Finances de Madère ou des Açores). Le contrôle sectoriel cherche à apprécier la qualité de l'organisation, la fiabilité et le niveau d'activité du contrôle interne au premier niveau.

Au premier niveau du système, le contrôle porte sur les unités opérationnelles qui assurent la gestion des fonds publics. Les sections de contrôle de ces unités effectuent les contrôles. La vérification et le suivi des activités et des décisions de gestion représentent la tâche principale de ces fonctions de contrôle interne, qui constituent des apports essentiels pour le travail qui s'accomplit aux niveaux supérieurs du contrôle.

## L'Inspection générale des Finances

L'Inspection générale des Finances occupe une position clé dans le système. Elle dépend directement du ministre des Finances, et elle intervient notamment comme organe de liaison national avec la Commission Européenne en matière de contrôle financier.

Elle effectue trois types de contrôle a posteriori :

- 1) **Contrôle ou audit financier.** L'objectif financier est de donner un avis sur les systèmes financiers et comptables et sur les procédures de contrôle interne des entités de droit public, comme les entreprises publiques et les organismes payeurs pour les fonds communautaires agricoles.
- 2) **Contrôle de conformité légale et de régularité financière.** Le but visé est de fournir une appréciation sur la conformité juridique et administrative, ainsi que la régularité de l'administration et des systèmes de financement et de gestion financière.
- 3) **Contrôle de la gestion financière ou « contrôle de performance ».** Il s'agit ici d'examiner dans quelle mesure les organisations ou les agences ont utilisé les ressources financières, humaines et autres de manière économique, efficace et efficiente dans la poursuite de leurs objectifs.

Les deuxième et troisième formes de contrôle s'effectuent de manière coordonnée dans l'ensemble de l'administration financière de l'État.

Grâce à un tel système, le Portugal a réussi à répondre aux exigences communautaires essentielles touchant le contrôle financier, et à introduire un système d'audit et de contrôle financier plus efficace qui a amélioré la valeur ajoutée des contrôles des fonds budgétaires de l'État. ■

Vitor Caldeira est Inspecteur général adjoint de l'Inspection Générale du Portugal. On peut le contacter par e-mail à Lisbonne : victorcaldeira@mail.telepac.pt. A partir du 1<sup>er</sup> mars 2000, M. Caldeira sera membre de la Cour des Comptes Européenne, Luxembourg, fax : (352) 43.98.46813.)

## De nouvelles techniques de contrôle financier lancent un défi au modèle flamand de contrôle budgétaire et financier

par Paul van Sprundel, Georges Stienlet et Albert Vanhoof

**Jusqu'à une date récente, le modèle flamand de contrôle financier et budgétaire, comme celui de la Belgique, s'appuyait exclusivement sur la notion traditionnelle de responsabilité, c'est à dire qu'il reposait principalement sur la recherche de la régularité et de l'opportunité dans l'utilisation des finances publiques. Les initiatives prises pour adopter des méthodes de gestion publique inspirées des pratiques anglo-saxonnes et scandinaves ont eu des résultats mitigés.**

**L**e gouvernement et le ministre du Budget, avec l'assistance de l'Inspection des Finances, exercent une fonction de contrôle central afin de vérifier :

- La légalité (interprétation et application des règles à des cas particuliers) ;
- La régularité (respect des prescriptions d'une procédure, exactitude) ;
- La discipline budgétaire (respect des plafonds de dépenses par chapitres tels qu'ils ont été votés par le Parlement dans la loi de Finances) ;
- L'économie, pour toute mesure nouvelle à incidence financière.

Ce modèle de contrôle budgétaire est fortement centralisé au sein d'une organisation de type hiérarchique. Un contrôle a priori ou préventif par chapitre est exercé par référence aux réglementations, aux procédures et aux lois budgétaires. Il consiste en une appréciation financière au sens le plus étroit du terme, et il n'y a aucun lien systématique entre l'évaluation de l'exécution du budget et les décisions concernant la répartition des crédits budgétaires.

### Les évolutions dans la conception des politiques

Depuis le début des années 90, le gouvernement de la Flandre a commencé à adopter des méthodes de gestion publique inspirées des pratiques anglo-saxonnes et scandinaves dans lesquelles

l'efficacité et l'efficience jouent un rôle éminent, parallèlement à la notion d'économie. Des initiatives ont été prises quant à l'introduction de l'analyse de performance, à l'adoption du budget fonctionnel, à la mise en place d'une comptabilité économique ou d'une comptabilité des coûts, à l'extension de l'autonomie des services administratifs, la promotion de partenariats public-privé, et l'externalisation de certains aspects de la mise en œuvre des politiques.

Un trait majeur de ces innovations a résidé dans une transformation des systèmes comptables mettant plus l'accent sur la mesure des performances que sur le contrôle détaillé des dépenses. Tous ces changements influent fortement sur la position qu'occupe l'instance centrale de contrôle dans le processus budgétaire au cours de l'élaboration et de l'exécution du budget. S'il est devenu moins important pour les organisations de respecter strictement la nomenclature budgétaire, on s'attend en revanche maintenant à ce qu'elles fassent de leur mieux pour atteindre un niveau convenu de performance.

### De nouvelles initiatives pour renforcer les contrôles

Des mesures ont été prises pour introduire l'analyse globale des performances dans l'administration flamande. Certains services ont toutefois eu de la réticence à adopter cette nouvelle technique de gestion. Des problèmes similaires sont apparus en ce qui concerne la budgétisation par les coûts de l'output. Bien que dans ce dernier cas des expériences aient été faites, le budget annuel est encore préparé sur la base de l'incrémentalisme et des coûts de l'input, ce qui provoque un certain découragement des services qui s'étaient efforcés d'introduire la budgétisation par les coûts de l'output.

■ le budget input : budgétisation fondée uniquement sur les coûts entrants (personnel, frais de fonctionnement) sans aucun lien avec des prestations ou des objectifs.

■ le budget output : budgétisation fondée sur les coûts extrants ou des prestations qui sont nécessaires pour parvenir aux résultats définis par le gouvernement.

■ incrémentalisme : le calcul mécanique des augmentations budgétaires par prise en compte des entrants exclusivement.

Une autre initiative consiste à introduire un plan d'exécution du budget. Fondé sur le budget voté par le Parlement, ce plan est préparé par les différents ministères, et il contient un programme détaillé d'exécution du budget. Il a pour but de faciliter le contrôle des dépenses en conférant une plus grande responsabilité aux ordonnateurs concernés. Toutefois, cette pratique n'a pas été largement adoptée en raison des réserves manifestées au niveau politique.

Une troisième initiative a consisté à diffuser une circulaire prescrivant que les propositions adressées à l'Inspection des Finances dans le cadre d'une évaluation a priori doivent adopter les techniques et la méthodologie de l'analyse de performance. De même, à partir du budget 1999, les ministères sont tenus de rédiger la note explicative accompagnant le budget en se conformant aux principes de l'analyse de performance. Cette obligation influence la manière dont les fonctionnaires perçoivent l'analyse de performance, et les aide à découvrir les moyens d'introduire cette méthodologie dans leur travail.

L'expérience récente a révélé que l'adoption de nouvelles pratiques de gestion publique se heurte aux problèmes suivants :

- Les idées nouvelles en matière de politique publique ne sont pas assez profondément enracinées dans l'administration.
- Il y a des conflits d'intérêts entre le niveau politique et le niveau administratif. Le niveau politique s'intéresse avant tout à l'efficience puisque cette dernière est affaire de gestion administrative. Le niveau administratif, de son côté, s'intéresse particulièrement à l'efficacité d'une politique, puisque la responsabilité de celle-ci relève du niveau politique.
- Il n'existe toujours pas d'instrument de mesure adéquat de l'efficacité et de l'efficience.

Ces problèmes mettent le modèle de contrôle financier dans une position ambiguë. Entre temps, les responsables de la mise en œuvre du contrôle financier s'attachent à bâtir les passerelles nécessaires entre la pratique actuelle du contrôle budgétaire détaillé et l'adoption de techniques modernes de gestion et de conception des politiques donnant plus d'autonomie aux ordonnateurs. ■

*Les auteurs travaillent à la section flamande du Corps interfédéral belge de l'Inspection des Finances, et on peut les joindre à Bruxelles par l'intermédiaire de Paul van Sprundel : tél. : (32.2) 553.26.65 ; fax : (32.2) 553.26.95 ; e-mail : paul.vansprundel@vlaanderen.be.*

## La Lettonie crée un nouveau système d'audit interne

par Dace Nulle



Dace Nulle

L'aboutissement en a été la présentation le 23 mars 1999 d'un document d'orientation au gouvernement qui définissait le cadre conceptuel de la mise au point d'un nouveau système d'audit interne global.

A la suite de l'adoption de ce concept en avril 1999, le ministère des Finances a entamé l'élaboration d'une nouvelle réglementation sur l'audit interne. Le processus s'est révélé extrêmement laborieux, et les réactions favorables ont mis du temps à se manifester. Certains ministères ont interprété cette initiative comme un empiètement sur leurs attributions. D'autres se sont inquiétés du rôle de coordination accordé au ministère des Finances, et ont fait part de leur crainte de voir son rôle se limiter à un simple contrôle des comptes. Le ministère des Finances a travaillé avec chaque ministère, tant au niveau du secrétaire général qu'à celui des experts, pour faire apparaître une vision commune de l'audit interne considéré comme un outil de gestion dont chaque organisme tirerait un avantage. Il a fait en sorte que son rôle de coordination se borne à faciliter l'acquisition d'un savoir et le partage des capacités techniques, et à améliorer la capacité de contrôle.

En juin et juillet 1999, le ministère des Finances a organisé une série de réunions bilatérales avec chaque ministère afin de prendre la mesure de leurs besoins en ressources supplémentaires pour mettre sur pied des services d'audit interne solides : une tâche rendue encore plus difficile du fait que de tels systèmes n'avaient pas encore été créés dans les ministères, et qu'il n'existait pas d'évaluation des risques. L'accord auquel les ministères fonctionnels et le ministère des Finances ont abouti fournit des ressources supplémentaires à cinq ministères pour la création de leur système d'audit interne. Il prévoit également une évaluation dans tous les ministères des besoins de moyens supplémentaires à la mi-2000, une fois que l'on aura mis en place une évaluation des risques, ainsi que des plans stratégiques et des plan annuels.

### Un décret sur l'audit interne

Le gouvernement a adopté le décret relatif à l'audit interne le 5 octobre 1999. Ce texte exige la mise en place d'un audit interne dans tous les ministères ; il définit le champ couvert par les travaux d'audit interne et en énonce les principes (par exemple l'indépendance). Le décret concerne également des questions telles que le contrôle des

fonds communautaires, les déclarations annuelles d'assurance et les rapports d'audit internes, ainsi que la coordination des audits internes au sein de l'administration.

En vertu de la nouvelle réglementation, chaque ministère doit créer des services d'audit interne qui soient fonctionnellement indépendants du ministère. Le chef de chacun d'eux dépend du secrétaire général du ministère. Toutes les institutions subordonnées au ministère ou placées sous sa tutelle, de même que les projets à financement communautaire seront soumis à des audits internes. Il appartiendra au secrétaire général de chaque ministère de déterminer si ces institutions ou projets devront effectuer directement leur audit interne, ou s'ils seront soumis au service d'audit interne de leurs ministères de tutelle.

**La Lettonie s'est lancée dans la création d'un système d'audit interne décentralisé qui contrôlera toutes les activités financées par l'État ou par l'UE, et améliorera sensiblement le contrôle financier global. Ce système s'appuie sur les forces des services existants tout en introduisant les méthodologies et les structures essentielles permettant d'assurer une bonne gestion des ressources nationales et communautaires.**

### Le renforcement du système décentralisé

La Lettonie s'est lancée dans la création d'un système d'audit interne décentralisé qui contrôlera toutes les activités financées par l'État ou par l'UE, et améliorera sensiblement le contrôle financier global. Ce système s'appuie sur les forces des services existants tout en introduisant les méthodologies et les structures essentielles permettant d'assurer une bonne gestion des ressources nationales et communautaires.

À l'heure actuelle, l'objectif de renforcement de l'audit interne en Lettonie a bénéficié d'un appui de plusieurs sources, tant bilatérales (par exemple le projet PADBAS du British Council) que multilatérales. L'UE a apporté une aide substantielle, tout particulièrement au titre du Programme

**Le Rapport régulier de 1998 de la Commission Européenne sur les progrès vers l'adhésion réalisés par la Lettonie avait identifié un certain nombre d'insuffisances dans le système d'audit et de contrôle financier interne de ce pays. De fait, les départements d'inspection interne existant à l'époque étaient médiocres, car dépourvus de personnel, de bonnes méthodologies et de capacité de coordination. Reconnaisant la nécessité de renforcer le contrôle financier, le gouvernement a chargé en février 1999 le ministère des Finances de coordonner la création et la mise en œuvre d'un système d'audit interne en Lettonie. Cet article résume les progrès réalisés à ce jour.**

**L**a mise en place d'un nouveau système de contrôle financier en Lettonie a donné lieu à toute une série de discussions sur le champ que l'audit interne aurait à couvrir.

# La transparence budgétaire en Hongrie depuis le début de la transition

par Csaba László

**Avant la période de transition en Hongrie, le processus budgétaire était d'une opacité totale. Au début des années 1990, la Hongrie a toutefois commencé à élaborer un système budgétaire approprié à une démocratie naissante. Cela s'est notamment traduit par l'introduction d'une nouvelle loi sur les finances publiques et un organisme de contrôle indépendant. Dans cet article, l'ancien secrétaire général du ministère des Finances, Csaba László, passe en revue les mesures prises et indique ce qui reste à accomplir pour instaurer une transparence budgétaire plus poussée.**

**A**u début des années 1990, la nouvelle équipe gouvernementale a pris plusieurs mesures visant à satisfaire aux exigences juridiques minimales d'un système politique démocratique. En 1992, le Parlement a approuvé la loi portant l'organisation des finances publiques. Ce texte régissait l'ensemble de la procédure budgétaire, notamment la répartition des responsabilités entre les différents acteurs et les différentes étapes du processus. Par comparaison avec la période antérieure à la transition, le budget est devenu très détaillé, et les débats parlementaires ont été beaucoup plus longs et plus sérieux. La Cour des comptes, organisme indépendant, a commencé à fonctionner en 1990.

Les mesures prises pour créer le cadre juridique d'une économie de marché se sont également traduites par une plus grande transparence budgétaire. Des lois nouvelles ayant trait à la faillite, à la comptabilité, aux banques, et aux valeurs mobilières ont imposé une restructuration du système bancaire. En dépit du coût élevé de ces réformes, elles n'en ont pas moins éliminé la plupart des pertes cachées

du secteur financier. En 1994, la situation institutionnelle avait changé de manière spectaculaire, mais elle ne répondait toujours pas aux exigences minimales d'un système budgétaire économiquement transparent. Les informations essentielles n'étaient absolument pas disponibles sous une forme permettant aux décideurs et au public d'analyser la situation.

### Renforcer la transparence budgétaire

Entre 1995 et 1999, le gouvernement a pris de nombreuses mesures visant à accroître la transparence du système budgétaire. Au cours de la même période, la maturité et l'importance grandissantes du marché hongrois des capitaux ont rendu nécessaire l'accès à une information fiable et précise sur le secteur public. Les principaux acteurs du marché ont créé de nouveaux moyens de recherche axés en particulier sur le secteur public. Cette pression extérieure a eu pour résultat que la transparence dans la conduite de la politique économique est devenue une question de crédibilité gouvernementale. Au cours de cette période on a introduit les réformes suivantes :

*Le Pont des Chaines et le Danube, Budapest.*



Image: Bank/Grant V. Faint

## La Lettonie crée un nouveau système d'audit interne

Suite de la page 14 ►

Phare (projet Budget et Trésor, projet Réforme de l'administration publique) et par l'intermédiaire de SIGMA.

Des travaux sont actuellement en cours sur des circulaires et des manuels à l'usage des contrôleurs internes, ainsi que sur l'introduction de l'évaluation du risque. Dans un proche avenir, on envisage la préparation de plans de contrôle stratégique pour l'ensemble des ministères, la rédaction de lignes directrices concernant la

formation de spécialistes de l'audit interne, l'élaboration d'une méthodologie de l'examen par les pairs, ainsi que la mise en place et le renforcement du Conseil de l'Audit Interne prévu par le nouveau décret.

C'est là le début d'un long processus de création d'un robuste système d'audit interne en Lettonie. Toutefois, comme le reconnaissait le dernier *Rapport Régulier* de la Commission, il y a eu « certains progrès accomplis en 1999 ». Étant

donné l'engagement du gouvernement, le fait que les institutions étatiques sont disposées à adopter l'audit interne, et l'appui que Phare continue d'apporter, font qu'on peut s'attendre à ce que l'audit interne continue à s'appliquer et à progresser à un bon rythme. ■

*Dace Nulle dirige le Service d'audit interne au ministère des Finances de Lettonie, et on peut la contacter à Riga par e-mail : dace@fm.gov.lv.*

## La transparence budgétaire en Hongrie depuis le début de la transition

Suite de la page 15 ►

- Les chiffres budgétaires sont désormais consolidés ; les statistiques couvrent tous les sous-secteurs de l'administration publique ; les recettes de la privatisation sont clairement séparées des autres recettes.
- Conformément à un calendrier préétabli, les résultats budgétaires et le solde des opérations de trésorerie du compte unique du Trésor sont publiés mensuellement.
- La structure du secteur public a été simplifiée en allégeant d'une trentaine de fonds extra-budgétaires et des organismes autonomes de sécurité sociale.
- Les documents budgétaires contiennent des données chiffrées sur la viabilité du système de retraites appuyées sur des prévisions à cinquante ans.
- L'État a remplacé en 1999 la banque centrale en tant qu'emprunteur public final. Le bilan de la banque centrale a été apuré en 1997 par le transfert au budget de la dette étrangère nette.
- Depuis 1999, la procédure budgétaire se déroule en deux phases. Au début de l'été, le Parlement doit approuver les grandes lignes du budget, et notamment le montant du déficit et certaines caractéristiques majeures de la politique budgétaire de l'année suivante. La seconde phase correspond à l'approbation traditionnelle du budget détaillé par le Parlement.
- Une nouvelle mesure oblige l'administration à élaborer avant chaque élection des rapports aux niveaux local, ministériel et national à l'intention du public.

Du fait de ces changements, le système budgétaire hongrois est devenu l'un des plus transparents de l'Europe centrale et orientale. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour renforcer cette transparence et aligner complètement le système sur les normes des États Membres de l'Union.

### Ce qui reste à accomplir

Au début des années 90, le monde politique et administratif hongrois était très disposé à mettre en œuvre les normes de transparence budgétaire des démocraties modernes. Il y avait un vrai consensus pour considérer que la transparence budgétaire était un enjeu vital de la transition politique, ce qui s'était traduit par la création d'un petit groupe de travail administratif chargé d'étudier cette question. Très vite la recherche de crédibilité a revêtu une importance telle qu'une forte volonté politique s'est manifestée pour améliorer la transparence de la conduite de la politique économique. Des organisations internationales telles que le FMI, l'OCDE et la Banque Mondiale ont appuyé ce processus.

A l'heure actuelle, la principale priorité du gouvernement est l'adhésion à l'UE. La politique budgétaire doit respecter les critères de Maastricht en faisant appel à une base d'informations exacte conforme aux exigences d'EUROSTAT. La transformation de l'ensemble du système comptable et du système d'information doit s'effectuer en conformité avec les normes communautaires.

Améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public oblige à recourir à des indicateurs de performance dans les discussions budgétaires. Bien que le processus soit méthodologiquement délicat, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'il peut grandement contribuer à la maîtrise des dépenses. L'introduction progressive de la comptabilité d'engagements dans différents domaines du secteur public fait partie des actions envisagées.

Au cours des dix dernières années, la Hongrie a fait de grands progrès dans le renforcement de la transparence budgétaire. Le système ne fournit cependant pas encore suffisamment d'informations aux contribuables et aux hommes politiques sur la répartition des dépenses, ainsi que sur l'efficacité et l'efficience avec lesquelles les deniers publics sont dépensés. Le fait de remédier à ces insuffisances renforcera la crédibilité des autorités publiques en matière de politique économique, non seulement sur « les marchés », mais également aux yeux des contribuables et des électeurs. Il est donc de l'intérêt du présent gouvernement de persévérer dans la recherche d'une transparence budgétaire accrue. ■

*Csaba László est un ancien Secrétaire général du ministère hongrois des Finances. Il travaille maintenant en tant que Directeur financier en chef à la société financière Central Clearing House and Depository, Ltd (KELER Rt.). On peut le contacter à Budapest : tél. : (36.1) 344.44.68 ; fax : (36.1) 344. 44.69 ; e-mail : laszlo.csaba@keler.hu.*



## De nouveaux modules de formation pour les responsables de la passation des marchés publics

SIGMA et le Centre international de formation de l'OIT (à Turin) ont publié un jeu de modules concernant la formation des formateurs en matière de marchés publics (*Training of Trainers in Public Procurement*) pour contribuer à la diffusion en Europe centrale et orientale des meilleures pratiques concernant les techniques de passation des marchés publics. Cet ensemble met à la disposition des fonctionnaires concernés une série de modules pédagogiques basés sur les directives de la Commission Européenne et sur le *Public Procurement Manual for Central and Eastern Europe* publié en collaboration par SIGMA et l'OIT/CIF en 1996. Leur contenu aidera à la mise au point de cours de formation à la passation des marchés au sein des pays candidats à l'UE.

Cet ensemble comprend huit modules où figurent les principes généraux et le cadre institutionnel de la passation des marchés publics, la gestion du processus d'adjudication, la gestion des marchés publics, les procédures accélérées pour les achats de faible montant, et l'adjudication électronique. Chaque module est réparti en sessions didactiques autonomes. Des guides expliquant le rôle du formateur dans la gestion du processus d'apprentissage seront préparés pour les différentes sessions. La majeure partie du matériel pédagogique se présente sous forme écrite, ce qui permet aux formateurs d'intervenir à titre de moniteurs plutôt que comme conférenciers.

Des exemplaires des modules ont été envoyés aux responsables de la passation des marchés publics des pays d'Europe centrale et orientale avec lesquels travaille SIGMA, ainsi qu'aux directions concernées de la Commission Européenne. Des exemplaires supplémentaires peuvent être obtenus sur demande adressée à SIGMA à l'adresse figurant en p. 2 ou par e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org).

## La protection des intérêts financiers de l'État et de l'Union Européenne

Suite de la page 3



Kjell Larsson

des praticiens des États Membres de l'UE au profit de leurs homologues d'Europe centrale et orientale ou entre homologues des pays candidats. L'idée d'utiliser des praticiens des États Membres forme également l'armature conceptuelle du jumelage

dont la Commission Européenne a pris l'initiative, et qui consiste en ce que des praticiens des États Membres apportent leur concours à des organisa-



Johannes Stenbæk Madsen

tions homologues des pays candidats pour aider à la mise au point des lois, règles et procédures de contrôle financier. SIGMA aide le cas échéant à réaliser et à compléter les projets de jumelage ; en outre les pays et les représentations de la Commission Européenne ont demandé à SIGMA de mettre au point des « activités-relais » (*bridging arrangements*) permettant d'arti-

culer des projets d'assistance en cours et de futurs projets de jumelage. L'encadré ci-dessous donne un aperçu des types de projets dans lesquels SIGMA et les pays bénéficiaires sont engagés, notamment en matière d'appui au jumelage. ■

*Kjell Larsson dirige l'Unité d'Audit et de Contrôle Financier de SIGMA, dans laquelle Johannes Stenbæk Madsen travaille comme Administrateur. Ils peuvent être joints à Paris au tél. : (33.1) 45.24.83.68 ; fax : (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org). Pour d'autres informations sur les questions liées à l'élaboration de systèmes d'audit et de contrôle financier en vue de l'adhésion à l'UE, voir le site Internet de l'Unité à : [http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/audit/index\\_ea.htm](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/audit/index_ea.htm).*

## Les activités de SIGMA en matière de contrôle financier interne

Comme dans ses autres domaines, les activités de SIGMA en matière de contrôle financier interne ont pour objet de préparer les pays candidats d'Europe centrale et orientale aux conséquences institutionnelles de l'adhésion à l'UE. S'agissant de contrôle financier interne, SIGMA met l'accent sur la création de structures et la mise en œuvre de normes et de pratiques permettant aux pays d'assumer la responsabilité de la gestion décentralisée des fonds et des ressources de l'UE transitant par des voies telles que Phare, les Instruments structurels de pré-adhésion (ISPA), le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) et les « ressources propres ».

Les activités récentes de SIGMA concernent :

- Les évaluations de la situation du contrôle financier dans dix pays candidats au regard du Référentiel de base du contrôle financier (voir la page 6) ;

- L'examen approfondi des solutions existantes en matière de contrôle financier en Slovaquie et l'analyse des lacunes éventuelles vis à vis des exigences en matière de gestion des fonds et des ressources de l'UE ;
- La mise au point des structures et des normes en matière d'audit interne et de contrôle financier public en Lituanie ;
- La coopération avec les services de la Commission Européenne, les représentations, les experts en « jumelage » et les pays candidats quant à la définition des voies à suivre pour créer, agréer et certifier les organismes payeurs pour le SAPARD, et la fourniture de conseils dans ce domaine (en Bulgarie, Estonie, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie) ;
- L'assistance fournie aux services et aux représentations de la Commission dans la rédaction des cahiers des charges, l'évaluation des soumissions ainsi que la définition et la mise en œuvre de diverses « activités-

relais » (*bridging arrangements*) de futurs projets Phare (en Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Roumanie) ; et

- Les analyses comparatives et diffusions d'informations sur les expériences et les enseignements des États Membres lors de leur adhésion à l'UE (voir les documents SIGMA N° 19 et 20 – *Incidences de l'adhésion à l'Union Européenne : Partie 1. Contrôles budgétaire et financier, Partie 2. Audit externe*. Ces documents sont disponibles sur le site Internet de SIGMA à <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/>.)

Pour les trois pays non candidats participant aux travaux de SIGMA – l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine – l'appui accordé a pour objet la manière de créer les fondements institutionnels indispensables au contrôle financier.

## La Lettonie consulte les groupes d'intérêts sur l'adhésion à l'Europe

par *Edwards Kušners*



*Edwards Kušners*

Alģina Jansone / Aktualā Foto Informācija (AFI)

**En préparant son adhésion à l'Union Européenne, la Lettonie a mis en place un certain nombre de structures destinées à consulter les groupes d'intérêts extérieurs à l'État. Une initiative récente cherche à encourager une participation publique plus large à la définition des intérêts nationaux au regard de l'adhésion à l'UE.**

À u printemps 1999, le gouvernement letton a adopté un premier document définissant les intérêts nationaux dans le cadre des préparatifs à l'adhésion à l'UE. La prise de conscience du fait qu'un tel exercice va bien au delà des attributions de chaque ministère, voire de l'ensemble du gouvernement, a conduit à la décision d'ouvrir le processus à la consultation des groupes d'intérêts extérieurs à la sphère publique. Le gouvernement a estimé qu'il serait essentiel de disposer de mécanismes de consultation clairs et bien définis auprès des organisations extérieures à l'État pour pouvoir conduire des négociations efficaces sur l'adhésion à l'UE.

### Consultations sur des secteurs

C'est en ayant cet objectif en vue que le Conseil de l'Intégration européenne de la Lettonie a organisé en mai 1999 une série de réunions avec des organisations et des groupes extérieurs à l'administration sur des aspects particuliers de l'*acquis*

*communautaire*, et chargé le Bureau de l'Intégration européenne de les coordonner.

Ces réunions ont deux objectifs : premièrement, recueillir les opinions de ceux qui œuvrent dans un domaine particulier du secteur privé sur ce que sont les intérêts nationaux essentiels, et sur les enjeux à propos desquels il faudrait négocier ; deuxièmement, repérer les personnes susceptibles de faire partie des groupes de travail appelés éventuellement à participer au processus de négociation sur l'UE.

Les consultations s'adressent aux associations professionnelles ou civiques et aux responsables de grandes entreprises. La première réunion, axée sur les Pêcheries, a eu lieu en mai 1999, la seconde, sur la Culture et l'Audiovisuel, en septembre 1999. Chaque réunion comprend deux parties. Au cours de la première partie, les fonctionnaires du Bureau fournissent des informations sur la politique de l'UE et la situation présente. On accorde une attention particulière aux éléments de la législation communautaire qu'il faudrait introduire après l'adhésion, mais dont la mise en œuvre sera difficile et onéreuse. Dans la seconde partie de la réunion, la parole est donnée aux représentants des entreprises et associations participantes pour qu'ils donnent leur point de vue sur les questions à l'ordre du jour.

Bien que les deux séances inaugurales n'aient attiré que peu de participants, les intéressés ont été d'accord pour les juger utiles. Elles ont notamment permis à l'administration d'examiner les questions sous d'autres angles et de préparer le terrain pour la consultation du secteur privé au cours des négociations à venir sur l'adhésion. Elles ont également mieux fait comprendre qu'il existe des mécanismes de consultation simples et efficaces, et que de telles réunions, si elles sont bien préparées, ont des retombées bénéfiques pour tous les participants.

### Sensibiliser aux problèmes de l'UE

Un des résultats importants de ces réunions est d'avoir montré que le monde des entreprises avait

une connaissance limitée des problèmes prioritaires auxquels la Lettonie est confrontée lorsqu'elle se prépare à adhérer à l'UE. Pour nombre d'entreprises, l'adhésion à l'UE n'est pas une affaire urgente. Autre problème lié au précédent : les participants sont très inégalement informés des problèmes en discussion. De toute évidence, le manque d'information influe sur la capacité des

participants à s'exprimer sur les politiques communautaires et sur leurs incidences vis à vis de la Lettonie. Rares sont les personnes capables d'exprimer leur point de vue clairement, et nombreuses sont celles qui se bornent à écouter. Pour tous ceux qui n'avaient jusqu'ici qu'une connaissance limitée du sujet, l'exercice de consultation remplit un troisième objectif, à savoir encourager les participants à réfléchir davantage à l'impact des politiques communautaires sur leur entreprise et sur leur vie personnelle.

### Améliorer le processus de consultation

Le Bureau a l'intention d'améliorer le processus de consultation avec l'aide du Mouvement Européen en Lettonie. En août 1999, cette organisation a reçu du programme de Partenariat Pays Baltes-USA de la fondation Soros une subvention destinée à organiser des réunions préparatoires avec des représentants du patronat avant chaque séance de consultation, et des experts extérieurs y seront conviés. Les questions auxquelles ces réunions préparatoires auront donné lieu seront soumises

au Bureau pour l'aider à mieux préparer les séances de consultation ultérieures. Les thèmes liés à l'*acquis* qui seront traités dans des exercices de consultation à venir concernent les Transports, la Libre circulation des marchandises, la Protection du consommateur et la Santé. ■

**Les réunions ont notamment permis à l'administration d'examiner les questions sous d'autres angles et de préparer le terrain pour la consultation du secteur privé au cours des négociations à venir sur l'adhésion. Elles ont également mieux fait comprendre qu'il existe des mécanismes de consultation simples et efficaces, et que de telles réunions, si elles sont bien préparées, ont des retombées bénéfiques pour tous les participants.**

*Edwards Kušners dirige le Bureau de l'Intégration européenne de la Lettonie. On peut le contacter à Riga : tél. : (371.1) 750.31.00 ; fax : (371.1) 728.66.72 ; e-mail : edwards@eib.lv.*

## Un programme de formation à l'éthique pour les cadres du secteur public

par Howard Whitton

**Un instrument pédagogique mis au point en Australie s'attaque à deux grands problèmes de la gestion de l'intégrité dans le secteur public. Le premier est qu'il n'existe aucun code de déontologie susceptible d'aider un gestionnaire incapable de reconnaître un problème de déontologie ou de corruption lorsqu'il s'en produit un. Le second est qu'il y a une sérieuse pénurie de formateurs expérimentés capables d'enseigner l'Éthique du Secteur public à des fonctionnaires dans un cadre reflétant les valeurs professionnelles d'aujourd'hui.**

**L**a *Public Sector Ethics Resource Series* est un moyen d'éducation et de formation multimédia existant sur « CD-ROM hybride », qui a été mis au point à l'intention des dix fonctions publiques (fédération et états fédérés) d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Cette collection fournit un jeu de ressources souple et efficace destiné à aider des élèves à développer une compétence en « éthique professionnelle à l'usage des fonctionnaires ».

La technologie du CD-ROM permet à l'utilisateur d'accéder instantanément :

- A tout un ensemble de textes législatifs, de références et de matériels de formation.
- A des lignes directrices et des codes de conduite.
- A un modèle original d'aide à la décision en matière de « raisonnement éthique ».
- A un large ensemble d'éléments de formation et d'études de cas.
- A des liens avec des sites Internet utiles concernant l'éthique du secteur public.

**Les études de cas mettent l'accent sur l'intégrité et le raisonnement éthique plutôt que sur l'application des règles. Chaque film de 10 minutes soulève une vingtaine de thèmes de discussion, dans le contexte d'un récit réaliste se situant dans un milieu de travail propre au secteur public.**

L'objectif majeur d'*Ethics Resource Series* est de renforcer les capacités de raisonnement éthique. La stratégie adoptée à l'égard des élèves est mise en œuvre par deux tuteurs qui sont des personnages de dessin animé, *Parentheses* (présenté comme un descendant australien lointain de Socrate), et *Voix de la raison*, une chouette qui stimule la réflexion. Ces personnages interpellent les utilisateurs avec des questions socratiques destinées à leur permettre d'adopter une démarche d'apprentissage dont ils règlent l'allure pour les études de cas sur documents vidéo.

### Les aspects professionnels essentiels

Les cinq court-métrages d'études de cas d'*Ethics Resource Series* ont pour but de fournir aux cadres moyens et supérieurs australiens du secteur public un enrichissement de leurs qualifications, ainsi qu'une initiation aux normes de la vie professionnelle. Les études de cas mettent l'accent sur l'intégrité et le raisonnement éthique plutôt que sur l'application des règles. Chaque film de 10 minutes soulève une vingtaine de thèmes de discussion, dans le contexte d'un récit réaliste se situant dans un milieu de travail propre au secteur public. Les principaux thèmes couverts par la vidéo concernent :

- Les pouvoirs, la délégation et la responsabilité publique
- Le gouvernement, le ministre et l'État de droit
- Le respect des personnes et la gestion des ressources humaines
- La gestion de l'éthique et les conflits d'intérêts
- Le comportement professionnel et la responsabilité
- L'« intérêt public » et l'égalité devant la loi
- La prévention de la corruption et la protection de ceux qui la dénoncent
- L'intégrité, la responsabilité et la gestion publique conforme à l'éthique.

*Ethics Resource Series* est un instrument précieux pour faire connaître le langage et les concepts de l'éthique professionnelle qui ont leur place dans les lieux de travail du secteur public aujourd'hui. Il aide notamment les utilisateurs à déceler de manière précise et rapide les problèmes d'éthique

professionnelle sur le lieu de travail, à utiliser un cadre de décision rationnel et justifiable pour traiter ces problèmes, à adopter un style de commandement et de gestion réferé à des valeurs, et à résoudre les problèmes d'éthique au regard de la législation en vigueur.

### Une technologie souple

*Ethics Resource Series* s'appuie sur des logiciels et une technologie éprouvés pour fournir des outils pratiques, et se compose de cinq CD-ROM. Cette application économiquement raisonnable a déjà été adoptée avec succès par le ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Cette aide à la formation ou à la décision éthique peut maintenant être, soit sélectionnée par des individus qui en ont besoin dans leur travail, soit fournie par un formateur à un groupe d'agents à un moment déterminé, ou mobilisée pour une certaine durée par des participants au groupe de discussion d'une étude de cas ou d'un problème en « temps réel » lors d'une formation continue.

Les vidéos de formation figurant dans les *Séries* ont déjà suscité des réactions très positives à l'échelle internationale, ce qui laisse à penser que les problèmes d'éthique des services publics australiens sont familiers à peu près partout. En raison de la souplesse de la conception et de la technologie utilisée, il est relativement simple et peu coûteux de changer la voix dont on se sert dans les vidéos pour lui substituer d'autres langues, ou de prévoir des sous-titres, ce qui économise pas mal de temps et de frais de production de films. Il est encore plus simple de remplacer la base de données législatives et le document australien par des matériaux de référence équivalents convenant à n'importe quel autre contexte juridique dans le monde. La conséquence de cette souplesse est que l'on envisage actuellement de mettre au point *Public Sector Ethics Resource Series* pour des applications aux services publics du Canada, du Royaume-Uni et d'autres pays. ■

Howard Whitton est Directeur de projet principal à la Commission australienne de la Fonction publique. On peut le contacter à Brisbane par e-mail : Howard.Whitton@premiers.qld.gov.au. D'autres informations sont disponibles sur le site Internet des *Séries* à <http://www.ethicslearn.com>.

**L**e 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'ex-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'Élaboration, la coordination et la réglementation des politiques, l'Élaboration du budget et l'affectation des ressources, la Gestion du service public, le Contrôle financier et l'audit de l'État. 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



**6-7 avril 2000, Paris, France. 21<sup>ème</sup> session du Comité de la gestion publique (PUMA).**

Contact : Edwin Lau, PUMA, OCDE, Paris.

Fax : (33.1) 45.24.87.96 ; e-mail : edwin.lau@oecd.org.

En anglais et en français.

**10-17 avril 2000, Vienne, Autriche. Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. "Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century".**

Contact : Jonathan Lucas, Congress Secretary, Vienne.

Tél. : (43.1) 26060.4280 ; fax : (43.1) 26060-5917 ;

e-mail : maureen.mcgregor@cicp.un.or.at ;

site web : <http://www.uncjin.org>. En anglais.

**13-14 avril 2000, Paris, France. "Justice and Home Affairs – How to Implement the Amsterdam Treaty?"**

Contact : Cicero Foundation, Paris. Tél. : (33.1) 43.80.18.21 ;

fax : (33.1) 42.67.92.04 ; e-mail : cifo@compuserve.com ;

site web : <http://ourworld.compuserve.com/homepages/cifo>.

En anglais.

**13-15 avril 2000, Budapest, Hongrie. Eighth NISPACee Conference.**

"Ten Years of Transition: Prospects and Challenges of the Future for Public Administration".

Contact : NISPACee, Bratislava, République slovaque.

Tél./fax : (42.7) 64.28.55.57 ; e-mail : viera@nisp.sk ;

site web : <http://www.nispa.sk/news/events.html>. En anglais.

**4-6 mai 2000, Wigry, Pologne. "Ethics in the Public Administration. Prospects and Challenges for the Future for Local Governments".**

Contact : Patrycja Suwaj, Project Manager, School of Public Administration in Bialystok (WSAP), Bialystok, Pologne.

Tél. : (48.604) 96.67.48 ; fax : (48.85) 732.34.02 ; e-mail :

patsuvaj@friko7.onet.pl or wsap@falco.man.bialystok.pl .

En anglais et en polonais.

**19-23 juin ou 2-6 octobre ou 20-24 novembre 2000, Maastricht, Pays-Bas.**

Séminaire sur les négociations européennes. Contact: M<sup>lle</sup>. Noëlle Debie, Institut Européen d'Administration Publique.

Tél. : (31.43) 3296.226 ; fax : (31.43) 3296.296 ;

e-mail : n.debie@eipa-nl.com ; site web : <http://www.eipa.nl>.

En anglais et en français.

*Prrière 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/puma/sigmaweb>.*