



N° 3

1996

Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe



III^e Congrès de l'EUROSAI à Prague

La Chambre des comptes de la Fédération Russe

Les relations entre la Cour des comptes et le Parlement.

L'approche néerlandaise

Assistance à l'exécution de contrôles des résultats en Allemagne

Sommaire

1 ÉDITORIAL

INFORMATION

2 NOUVELLES DE L'EUROSAI

- 2 Les activités de l'EUROSAI au cours de l'année 1996
- 2 La ville de Prague accueille le III^e Congrès de l'EUROSAI
- 5 Allocution de M. Václav Havel, Président de la République Tchèque
- 5 Liste officielle des participants au III^e Congrès de l'EUROSAI

7 UNION EUROPÉENNE

- 7 Rapport spécial sur "La mise en œuvre des mesures d'intervention prévues par l'Organisation Commune des Marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine"
- 8 La gestion des dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, section "Orientation", au Portugal de 1988 à 1993
- 8 Réunion des Agents de liaison à Madrid les 16 et 17 avril 1996
- 9 Rapport Annuel 1995 de la Cour des comptes européenne
- 9 Les rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne
- 10 Réunion du Comité de contact des Présidents des ISC de l'Union européenne
- 11 Séminaire les 21, 22 et 23 octobre 1996 à Luxembourg sur la coopération entre la Cour des comptes européenne et les 13 Institutions Supérieures de Contrôle des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO)

RAPPORTS ET ÉTUDES

- 13 **L'INSTITUTION DE L'AUDITEUR GÉNÉRAL DE LA NORVÈGE: SA PLACE DANS LA STRUCTURE DE L'ÉTAT**
Björg Selås, Vice-auditeur Général
- 16 **LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA FÉDÉRATION RUSSE**
Jachim M. Karmokov, Président de la Chambre des comptes de la Fédération Russe
- 20 **LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN AUTRICHE. LA COUR DES COMPTES AUTRICHIENNE SE PRÉSENTE ELLE-MÊME**
Dr. Edith Goldeband, Directrice du Bureau des Relations Publiques de la Cour des comptes autrichienne
- 23 **L'INSTITUTION SUPÉRIEURE DE CONTRÔLE DE LA RÉPUBLIQUE LETTONE**
Raits Cernajs, Auditeur Général de la République Lettone
- 26 **LES RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LE PARLEMENT. L'APPROCHE NÉERLANDAISE**
Dr. Tobias Witteveen, Secrétaire Général de la Cour des comptes des Pays-Bas
- 29 **LA FRAUDE ET L'ABUS DANS LE SYSTÈME D'ASSISTANCE SOCIALE SUÉDOIS**
Bo Sanderg, Directeur de Contrôle, et Staffan Ivarsson, Adjoint au Directeur de Contrôle
- 32 **LES NORMES DE CONTRÔLE DU SECTEUR PUBLIC AU ROYAUME-UNI**
Lew Hughes, Adjoint à l'Auditeur Général, Bureau National de Contrôle du Royaume-Uni
- 35 **LE BILAN DES COMPTES DE L'ÉTAT. LES INNOVATIONS EXAMINÉES AU PARLEMENT ITALIEN**
Bartolomeo Manna, Conseiller de la Cour des comptes de l'Italie
- 37 **ASSISTANCE À L'EXÉCUTION DE CONTRÔLES DES RÉSULTATS EN ALLEMAGNE**
Dr. Bernd Wintrich, Conseiller ministériel de la Cour des comptes fédérale, Francfort-sur-le-Main

ISBN: 84-922117-2-5

Dépôt Légal: M. 23.969-1997

Le Secrétariat de l'EUROSAI (Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe) édite chaque année la revue *EUROSAI*, tel qu'il en a été convenu par l'Organisation. Cette revue a pour objet de contribuer à l'amélioration des procédures et techniques de contrôle des finances publiques, ainsi que d'informer sur les activités de l'Organisation.

Les idées et opinions formulées dans la revue n'engagent que les éditeurs et les personnes qui collaborent avec la publication à travers leurs travaux. Elles ne reflètent donc pas nécessairement les vues ou l'orientation de l'Organisation.

Les éditeurs invitent toute personne intéressée, à présenter des articles, des rapports et des nouvelles. Ce matériel peut être envoyé au bureau éditorial, à l'adresse suivante: TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSAI, Fuencarral 81, 28004-Madrid, ESPAÑA.

Tél.: +34 1 446 04 66 - Télécopie: +34 1 593 38 94 - E-mail: tribcuentas@adv.es

L'adresse indiquée ci-dessus peut également être utilisée pour toute autre correspondance ayant trait à la revue.

La revue est distribuée à tous les présidents des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe qui participent aux activités de l'EUROSAI.

La revue *EUROSAI* est éditée et supervisée par Milagros García Crespo, Secrétaire général de l'EUROSAI, et Mari Luz Martín, Víctor Manteca, Jerónimo Hernández, Teresa García et Philippe Rochette. Elle est conçue et produite par *DiScript* et imprimée par *Monterreina*. La revue *EUROSAI* est imprimée sur un papier couché spécial qui préserve l'environnement, dénué de chlore, de 110 grammes, biodégradable et recyclable.

Printed in Spain - Imprimé en Espagne

Éditorial

Le III^e Congrès de l'EUROSAI, qui s'est tenu au mois de mai 1996, s'est avéré extrêmement satisfaisant et a constitué un véritable forum de rencontre, de communication et de progrès professionnel.

Les nouvelles relations instituées avec les nouveaux membres de notre Organisation ont favorisé l'échange d'expériences aussi variées qu'enrichissantes pour chacun d'entre nous. Une grande partie du poids et de la richesse de notre organisation réside justement dans la variété géographique et culturelle de ses membres. La construction de la nouvelle Europe, de l'unité dans la diversité, de systèmes politiques homogènes et démocratiques, doit reposer sur des systèmes de contrôle de la gestion et des dépenses des fonds publics tout aussi homogènes, s'agissant là d'un aspect prioritaire primant même sur la diversité de leurs membres.

L'EUROSAI, en tant que forum d'essai et de débat sur les aspects techniques du contrôle des finances publiques, constitue un petit pas en avant, mais au combien important, dans l'évolution vers une Europe plus prospère et solidaire.

La revue EUROSAI contribue à promouvoir l'entente et la coopération professionnelle et technique entre les membres, dans le but de satisfaire aux objectifs de notre organisation. A cet égard, je tiens à remercier de leur contribution toutes les personnes qui ont participé au présent numéro et j'encourage les autres membres à se joindre à nous. L'effort semble avoir été récompensé si l'on en croit le grand succès que connaît la revue, notamment dans ses éditions en langues russe et allemande.

Enfin, je tiens à souligner que ce quatrième numéro de la revue EUROSAI marque la consolidation de l'instrument qui, chaque année, nous permet de resserrer les liens que nous avons établis entre nous. La revue est en effet devenue un véritable élément de réflexion à travers lequel sont diffusés non seulement des nouvelles d'intérêt général, mais aussi des rapports et des études faisant état d'expériences particulières tout aussi intéressantes pour les autres membres.

Milagros García Crespo, Secrétaire général de l'EUROSAI.

Présidente de la Cour des comptes d'Espagne



Nouvelles de l'Eurosai

LES ACTIVITÉS DE L'EUROSAI AU COURS DE L'ANNÉE 1996

Au cours de l'année qui vient de s'achever, l'activité de l'EUROSAI a été des plus prolifiques.

Le Comité directeur s'est réuni à trois reprises. Grâce à l'organisation efficace de nos confrères suédois, les 13 et 14 février s'est tenue à Östersund (Suède) une réunion du Comité directeur au cours de laquelle, parmi les nombreux sujets abordés, ont été réglées différentes questions concernant les contributions en attente de paiement de divers pays membres. En outre, au cours de cette même réunion, a été approuvée l'entrée dans notre Organisation de la Croatie.

C'est dans la belle ville de Prague et dans le cadre du III^e Congrès que se sont tenues les deux autres réunions du Comité directeur, très précisément les 19 et 23 mai, respectivement. Au cours de ces réunions, la réflexion était axée sur les futures activités de l'EUROSAI.

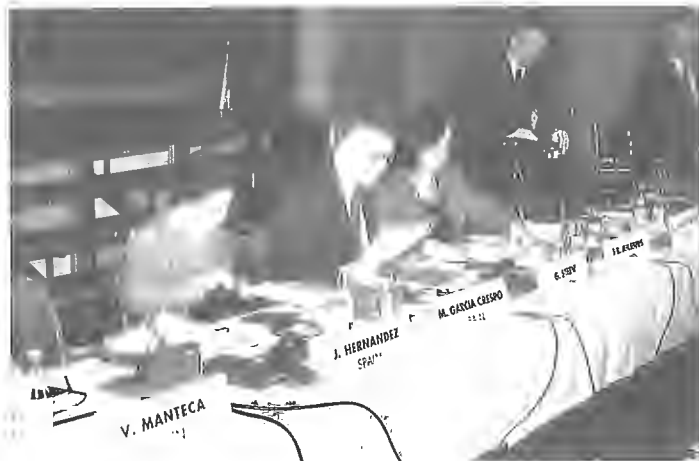
Outre les réunions de haut niveau précitées, l'Organisation a réalisé bon nombre d'autres activités. Grâce aux efforts et à la collaboration de nombreux confrères, et conformément à ce qui avait été convenu, le n° 2 de la revue EUROSAI a été publié et, au cours



2



Les délégations de la France, du Portugal et de la Pologne pendant la séance de travail du Comité directeur s'étant tenue à Östersund (Suède). Février 1996.



XIII^e Réunion du Comité directeur s'étant tenue à Östersund (Suède), en février 1996. De gauche à droite: Mme M. García Crespo, Secrétaire Général de l'EUROSAI; M. G. Steen, Directeur du Secrétariat International de l'ISC de la Suède; Mme I. Ahlenius, Présidente de l'EUROSAI jusqu'au III^e Congrès et hôte de la réunion; et (debout) M. L. Voleník, Président de l'EUROSAI à partir du III^e Congrès.

du mois de décembre, le n° 0 de l'EUROSAI NEWSLETTER a été préparé et distribué.

Par ailleurs, le Secrétariat n'a cessé de fournir des renseignements en tout genre concernant l'EUROSAI à toutes les personnes qui se sont adressées à lui. A titre d'exemple, on peut citer: des professeurs d'universités espagnoles et étrangères réalisant des thèses sur le thème du contrôle externe en Europe, des membres des Cours des comptes d'autres groupes régionaux de l'INTOSAI, notamment des pays hispanophones et lusophones, etc.

Grâce à toutes ces activités, ainsi qu'à la communication fluide ayant été établie entre tous les membres, au cours de l'année 1996, notre Organisation est parvenue à se consolider.

LA VILLE DE PRAGUE ACCUEILLE LE III^e CONGRÈS DE L'EUROSAI

Du 20 au 23 mai 1996 s'est tenu à Prague le III^e Congrès de l'Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'EUROPE - EUROSAI.

La séance inaugurale a été ouverte par le Président de l'ISC hôte, Lubomír Voleník, lequel a remercié tous les Membres de leur assistance au Congrès.

Ensuite, est intervenu le Président de la République Tchèque, Václav Havel, lequel a souligné, dans son discours de bienvenue, que c'était la première fois que le Congrès de l'EUROSAI se tenait dans un pays ayant subi une interruption du développement normal de ses institutions pendant deux générations. En outre, il a insisté sur l'importance de la coopération entre les Institutions supérieures

rieures de contrôle des finances publiques, un facteur selon lui essentiel dans les processus d'intégration tels que ceux que nous connaissons à l'heure actuelle.

Enfin, il a mis l'accent sur le rôle primordial que joue l'activité du contrôle public pour obtenir la confiance des citoyens dans les Institutions publiques.

La séance inaugurale a été close par Mme Inga-Britt Ahlenius, Présidente sortante de l'EUROSAI.

Les thèmes développés au cours du Congrès étaient au nombre de deux. Le premier d'entre eux, qui portait sur le "Contrôle de la Privatisation", faisait suite aux débats ayant eu lieu dans le cadre du Séminaire sur la Privatisation organisé à Varsovie en 1995.

En ce qui concerne ce premier thème, ont été élus Présidents de Séance Messieurs Janusz Wojciechowski et Pierre Joxe, les fonctions de rapporteurs ayant été exercées par Messieurs Wojciech Jan Katner et Didier Gasse.

Parmi les conclusions tirées à l'issue des discussions, on peut citer les suivantes: les privatisations ont eu une incidence très particulière dans les pays du Centre et de l'Est de l'Europe, sur le processus de transformation démocratique de ces pays.

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent jouer un rôle important dans ce domaine, non seulement en décourrant des irrégularités, mais aussi en élevant le niveau d'efficacité des processus, moyennant une série de mesures telles que: l'extension de la portée du contrôle, le renforcement de la position de l'ISC en accordant une plus grande importance aux rapports, l'amélioration des procédures de contrôle des banques et des organismes financiers, l'échange d'informations et d'expériences des ISC au niveau national et international.

La privatisation du secteur bancaire constitue un grand défi pour les Institutions de Contrôle, d'où l'importance d'un contrôle efficace basé sur une possibilité d'accès suffisamment étendue aux informations bancaires.

Le perfectionnement des procédures de contrôle de la privatisation ne peut se faire sans le renforcement de la coopération entre les membres de l'EUROSAI, moyennant, par exemple, la création de groupes d'experts.

Le Thème n° II développé au Congrès était consacré aux "Relations entre les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le Parlement, le Contrôle Interne, la Juridiction et les Médias".

Ce thème a été développé en tenant compte des contributions de nombreux membres apportées dans le cadre du Séminaire organisé à Neptun (Roumanie) en septembre 1995.



Ont été élus présidents de séance pour ce II^e Thème, Messieurs Victor Luncan et Giuseppe Carbone et rapporteurs Messieurs Victor Luncan et Ennio Colasanti.

Parmi les conclusions auxquelles est arrivé le Congrès concernant ce II^e Thème, on peut citer les suivantes:

- Il est indispensable de développer les relations entre les Organes de Contrôle Interne et les ISC au profit de tous et de leurs pays, en respectant dans chaque cas l'autonomie des deux organes.

Il convient de renforcer les relations entre les ISC et les autorités judiciaires en vue de perfectionner la prévention et la répression de la fraude et de la corruption, et de coordonner les activités de contrôle et de juridiction.

Enfin, il s'avère indispensable de porter à la connaissance de l'opinion publique les rapports des ISC.

Au cours de la première Séance Plénière du Congrès, le Secrétaire général de l'EUROSAI, Mme Milagros García Crespo, a présenté au III^e Congrès de l'EUROSAI le rapport du Secrétariat, faisant état des activités réalisées depuis le dernier Congrès, notamment la confection et la distribution d'un projet de lexique de base dans les langues officielles de l'EUROSAI et la distribution de normes



Au premier plan, M. G. Reuter, Président de la Chambre des comptes du Luxembourg. A ses côtés, M. F. Fiedler, Secrétaire Général de l'INTOSAI et M. Engwirda, Membre hollandais de la CCE; ainsi que d'autres participants au III^e Congrès de l'EUROSAI, pendant la séance inaugurale.





M. Václav Havel, Président de la République Tchèque, pendant son discours de bienvenue au III^e Congrès de l'EUROSAI. Mai 1996.

nationales aux membres de l'organisation, ainsi que de l'information issue de la base de données dont dispose le Secrétariat. Enfin, elle a confirmé au Congrès l'expédition des numéros 1 et 2 de la Revue de l'EUROSAI.

Lors de cette même séance, M. Vecdi Gönül a présenté le Rapport des Vérificateurs relatif à la période 1993-1995, dont il ressort que les états de compte donnent une image fidèle de la situation économique de l'EUROSAI au cours de la période précitée.

Enfin, Madame Milagros García Crespo a présenté le projet de modification des Statuts de l'Organisation, comprenant diverses adaptations concernant le nombre de Membres du Comité directeur et l'obligation de remettre aux Membres le projet de modification des Statuts trente jours à l'avance. La proposition a été adoptée par le Congrès.

Au cours de la Seconde Séance Plénière du Congrès, ont été approuvées les conclusions des Thèmes I et II ainsi que la recommandation du Comité directeur concernant la désignation de l'ISC de la France comme hôte du IV^e Congrès de l'EUROSAI en 1999.

En outre, au cours de cette même séance, les ISC du Royaume-Uni et de l'Estonie ont été nommées nouveaux Membres du Comité directeur de l'EUROSAI.

Le Secrétaire général de l'EUROSAI, Madame Milagros García Crespo, a présenté



M. P. Joxe, Président de la Cour des comptes de la France, pendant les séances de travail.



M. Lubomír Voleník, élu Président de l'EUROSAI au III^e Congrès qui s'est tenu à Prague. Mai 1996.

au Congrès une proposition visant à augmenter de 5% les contributions d'appartenance à l'EUROSAI de tous les membres, en vue de faire face au nouveau budget.

De même, Mme García Crespo a présenté et justifié un projet de budget pour la période 1997-1999.

Les deux propositions précitées ont été adoptées par le Congrès.

L'ISC de la Turquie et de l'Irlande ont été désignées Vérificateurs de l'EUROSAI pour les trois prochaines années.



Discours de clôture du Congrès prononcé par le Ministre des Affaires Etrangères de la République Tchèque, M. Josef Zielenc. A ses côtés Mme I. Ahlenius, Présidente sortante de l'EUROSAI; M. L. Voleník, Président entrant, et Mme M. García Crespo, Secrétaire Général de l'EUROSAI.

Enfin, le Ministre des Affaires Etrangères de la République Tchèque, M. Josef Zielenc, a adressé quelques mots aux participants au Congrès, après quoi M. Lubomír Voleník a officiellement clos le III^e Congrès de l'EUROSAI.



ALLOCUTION DE M. VÁCLAV HAVEL, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Mesdames et messieurs:

Le Congrès de l'EUROSAI se tient pour la première fois sur le territoire d'un Etat dont le développement des institutions et des relations sociales en pleine croissance a été, pour deux générations consécutives, brutalement interrompu. Entre les deux guerres mondiales, le contrôle enchaînait directement sur la tradition d'une approche illuminée au contrôle de l'époque de Marie-Thérèse - tout cela fut détruit par une conception de contrôle tout à fait utilitaire, au service du monopole de l'oligarchie du parti, ayant pour principe - tout un chacun est toujours coupable, mais le docile est excusé.

Les dossiers du Congrès démontrent que la collaboration des institutions supérieures de contrôle est un théâtre important de cette partie des processus d'intégration qui se déroule sans une trop grande attention de la part des mass médias. Elle continue sans interruption et en permanence - les journalistes y trouvent peu de moments bouleversants et excitants. Son travail n'attire pas autant d'attention que les projets concernant les réseaux

de transport ou les programmes écologiques. Pourtant, sans doute, l'influence de la collaboration des auditeurs n'en est que plus profonde et efficace. Ici, l'objet du rapprochement consiste dans une approche commune des tâches et des résultats de leur solution. Si le contrôle supérieur supervise à posteriori la dimension et le contenu des comptes publics dans les différents pays - pour ensuite comparer et harmoniser mutuellement les critères de telles évaluations critiques - il s'agit d'un gros travail qui prépare le terrain au contenu tangible des processus d'intégration.

Je souhaite à Votre Congrès et à l'organisation EUROSAI tout ce que je souhaite à mes compatriotes tchèques et européens: de réussir le mieux possible à faire promouvoir la vérité. Pour que le contrôle devienne un instrument non pas d'une méfiance générale, mais d'une promulgation de la confiance. Le meilleur chemin pour approfondir la confiance en soi-même du citoyen consiste à renforcer sa foi dans les institutions publiques.

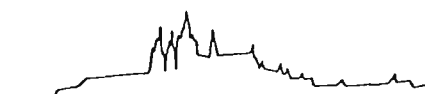
Merci de votre attention.



5

LISTE OFFICIELLE DES PARTICIPANTS AU III^e CONGRÈS DE L'EUROSAI

PAYS	NOM		
ALBANIE		19	COLIC, JOSIP
1	XHACKA, ARBEN Secrétaire Général	CHYPRE	
2	RAMAJ, ANILA	20	THEOPHILOU, THEOPHILOS Président
3	KOTECI, SABRI	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	
4	XHORI, FREDI	21	VOLENÍK, LUBOMÍR Président
5	KADILLARI, FUAT	22	PERICH, VÁCLAV
AUTRICHE		23	MEISNEROVÁ, MARIE
6	FIEDLER, FRANZ Président	24	VONDRÁCKOVA, PAVLÍNA
7	FINZ, ALFRED	DANEMARK	
8	RÖDLER, FRIEDRICH	25	OTBO, HENRIK Président
BELGIQUE		26	NORSKOV, ANNIE
9	VAN DE VELDE, JEROOM Président	27	TANG, LARS
10	DUMAZY, WILLIAM	ESTONIE	
11	VAN STAPEL, FRANÇOIS	28	MERI, HINDREK Président
12	DE FAYS, MICHEL	29	LÜÜS, OLAV
13	BECKERS, JOSEF	30	SÕÖRD, REIN
BULGARIE		31	KULLER, KARIN
14	GENTCHEV, NEYKO	COUR DES COMPTES EUROPÉENNE	
15	JEKOV, TOMA	32	FRIEDMANN, BERNHARD Président
16	LILOV, TSVETAN	33	SCHMIDT-GERRITZEN, NORBERT
CROATIE			
17	KRASIC, SIMA Présidente		
18	LINZBAUER, LJERKA		



34 WEBER, HUBERT
35 EVERARD, PATRICK
36 ENGWIRDA, MAARTEN

FINLANDE

37 LESKINEN, TAPIO
Président
38 NIEMINEN, HANNU
39 TAMMELIN, ESA

FRANCE

40 JOXE, PIERRE
Président
41 GUÉHENNO, JEAN MARIE
42 GASSE, DIDIER
43 MAGNET, JACQUES
44 FRADIN, LAURENCE
45 MENIER, JACQUES
46 TERROIR, DOMINIQUE

ALLEMAGNE

47 CZASCHE, HEDDA
Présidente
48 APELT, THOMAS
49 NAWRATH, AXEL
50 TESCHNER, BIRGIT

GRÈCE

51 BOTSOS, APOSTOLOS
Président
52 KOKOLAKIS, GEORGE
51 KOUTAVA, ELISABETH
54 RIZOS, CONSTANTINOS
55 SARMAS, IOANNIS

HONGRIE

56 NYIKOS, LÁSZLÓ
Vice-président
57 POTORI, ILDIKÓ
58 GANTNER, PÉTER
59 CZOTTNER, LÁSZLÓ
60 KOVÁCS, ÁRPÁD

IRLANDE

61 PURCELL, JOHN
Président
62 MEADE, JOSEPH

ITALIE

63 CARBONE, GIUSEPPE
Président
64 COLASANTI, ENNIO
65 GRISPO, RENATO

LETTONIE

66 CERNAJS, RAITIS
Président
67 BELJÁNIS, KÁRLIS

LITUANIE

68 KUNDROTAS, VIDAS
Président
69 JARMALA, VYTAUTAS
70 JANCEVICIENE, RITA
71 PUZAUSKAS, REMIGIJUS

LUXEMBOURG

72 REUTER, GÉRARD
Président

MALTE

73 GALEA, JOSEPH G.

MOLDAVIE

74 COZMA, VASILE
Vice-président
75 SIPACIOVA, TATIANA

PAYS-BAS

76 KONING HENK
Président
77 KUIPERS, BERT
78 POST, HENK
79 VAN OMMEREN, ANDRÉ.
80 WITTEVEEN, TOBIAS

NORVÈGE

81 MORK-EIDEM, BJARNE
Président
82 NORVALLS, JOHAN
HENRY
83. HOLDT, HANS-CHRISTIAN
84 ASTRUP, KIRSTEN

POLOGNE

85 WOJCIECHOWSKI, JANUSZ
Président
86 MAZUR, JACEK
87 KOWNACKI, PIOTR
88 KATNER, WOJCIECH JAN
89 RUDZKA-LORENTZ,
CZESLAWA

PORTUGAL

90 DE SOUSA, ALFREDO
Président
91 RIBEIRO, JOAO
92 TAVARES, JOSÉ
93 AMARAL, LEONOR

ROUMANIE

94 NEAMTU, ION-HORIA
Vice-président
95 VULPESCU, NICOLAE-ION
Vice-président
96 LUNCAN, VICTOR
97 MITROI, FLOREA
98 LUCHIAN, DRAGOS
99 COCHINESCU, NICOLAE
100 PISTOL, GHEORGHE
101 TRIF, VIVIANA

RUSSIE

102 KARMOKOV, KHACHIM
Président
103 CHERNOMORD, PYOTR
104 SHELYUTO, FYODOR
105 SOKOLOV, VENIAMIN

SLOVAQUIE

106 FIDLUS, MICHAL
Vice-président



107	SLOVINSKÝ, JURAJ Vice-président
108	KYSUCKÁ MÁRIA
109	SIKUTA, OTO
SLOVÉNIE	
110	ANTONCIC, VOJKO ANTON Président
111	JAMNIK, SILVA
112	KORPIC, ETELKA
113	VIDOVIC, ZDENKA
ESPAGNE	
114	GARCÍA CRESPO, MILAGROS Présidente
115	DE LA ROSA, ANTONIO
116	FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS
117	MANTECA, VÍCTOR
118	HERNÁNDEZ, JERÓNIMO
SUÈDE	
119	AHLENIUS, INGA-BRITT Présidente
120	GROHMAN, HANS
121	STEEN, GORAN
SUISSE	
122	PROBST, PETER Président
123	BRÜGGER, PAUL
124	SCHIFFMANN, HANS

TURQUIE	
125	GÖNÜL, M. VECDI Président
126	ALPAY, CENGIZ
127	ATALAY, NAIL
128	GÜRER, CEVAD
129	KESMEZ, NECDET
ROYAUME-UNI	
130	BOURN, JOHN Sir Président
131	BEDWELL, BRUCE
132	COLMAN, JEREMY
133	GROGAN, FRANK
134	MARSHALL, JAMES
135	MAWHOOD, CAROLINE
136	RICKLETON, JAMES
ARGENTINE	
137	C.A. CARDÓN, RUBÉN Observateur
FRANCE	
138	MARCILHACY, ALAIN Invité
ÉTATS-UNIS	
139	DRACH, DON Invité



Union européenne

RAPPORT SPÉCIAL SUR "LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'INTERVENTION PRÉVUES PAR L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DANS LE SECTEUR DES VIANDES OVINE ET CAPRINE"

Le premier rapport spécial qui aura marqué la fin de l'année 1995 à la Cour des comptes européenne examine le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine depuis 1989 et la réalisation de ses objectifs, à savoir la stabilisation des marchés et l'amélioration du niveau de vie de la population agricole intéressée, le tout dans une optique de bonne gestion financière.

La Cour a mené son enquête tant auprès de la Commission qu'auprès de sept États membres représentant plus de 95% des dépenses du secteur, à savoir la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni.

Elle a ainsi pu observer des procédures de gestion disparates et un contrôle interne faible. Quant à l'arsenal de mesures mises en place afin d'assurer la maîtrise des dépenses budgétaires en pleine explosion de ce secteur, elles n'ont eu qu'un succès mitigé. Ce qui amène la Cour à recommander à la Commission le réexamen du mécanisme de l'OCM, mécanisme inadapté qui contribue par ailleurs à accroître la concurrence vis-à-vis de la viande bovine dont les excédents pèsent lourdement sur le budget communautaire.

D'après la Cour, les primes devraient être beaucoup plus sélectives et viser essentiellement le soutien des revenus des producteurs dont l'élevage est situé dans une zone défavorisée où il n'est pas rentable de maintenir d'autres activités.



LA GESTION DES DÉPENSES DU FONDS EUROPÉEN D'ORIENTATION ET DE GARANTIE AGRICOLE, SECTION "ORIENTATION", AU PORTUGAL DE 1988 À 1993

Le traité d'adhésion du Portugal prévoyait la mise en œuvre d'un programme spécifique (PEDAP) en vue de faciliter l'insertion de l'agriculture portugaise dans la Communauté. Dans un rapport spécial adopté en octobre 95, la Cour a évalué la bonne gestion financière des ressources communautaires destinées à ce programme en vue de déterminer si les fonds ont été dépensés en tenant dûment compte des critères d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Elle a ainsi conclu que les résultats de certains sous-programmes importants étaient loin de correspondre aux besoins et aux ob-

jectifs établis. En particulier l'efficacité de certaines mesures s'est révélée tout à fait insuffisante.

Le rapport fait également apparaître d'autres insuffisances affectant cette fois les procédures administratives et de contrôle mises en œuvre par les autorités portugaises.

En conclusion, la Cour considère que tant la Commission que les autorités portugaises sont responsables des erreurs commises, en particulier pour ce qui est du manque d'attention portée à la vérification de la viabilité économique des projets commerciaux importants.

RÉUNION DES AGENTS DE LIAISON À MADRID LES 16 ET 17 AVRIL 1996



8

Suite à l'invitation de la Cour des comptes espagnole, s'est tenue à Madrid, les 16 et 17 avril, sous la présidence de M. Delgado Sanchez, la réunion des Agents de liaison des ISC.

Parmi les points à l'ordre du jour de cette réunion figurait, entre autres, la déclaration d'assurance produite par la Cour des comptes européenne qui a été longuement discutée principalement sous l'aspect coopération avec les Institutions de contrôle nationales. M. Wiggins, Membre anglais de la CCE, était présent à cette occasion.

Monsieur Clemente, Membre italien de la CCE, a quant à lui participé au débat sur les contrôles conjoints, indiquant que deux secteurs (le secteur traitant des Fonds structurels et celui de l'aide au développement) de la Cour des comptes européenne étaient d'ores et déjà prêts à organiser de nouvelles expériences de contrôles conjoints.

Monsieur Schmidt-Gerritzen, Directeur et Agent de liaison de la Cour des comptes européenne, a pour sa part présenté un document traitant de la coopération entre la CCE et les ICN, coopération aux multiples facettes et qui soulève parfois bien des remarques et questions notamment en matière de procédure. Les ICN sont invitées à faire des suggestions à la CCE dans ce domaine



Photo officielle des participants à la Réunion des Agents de liaison, qui s'est tenue à Madrid en avril 1996.

particulier des relations CCE/ICN, en vue de la préparation d'une résolution (pouvant inclure la possibilité de création d'un groupe de travail) à présenter au Comité de contact des Présidents des ICN.

Les autres thèmes qui ont été discutés concernaient le bilan et les perspectives du groupe "ad hoc" TVA, le rapport du groupe "ad hoc" relatif à l'application des articles 92 et 93 du Traité CEE ainsi que le rapport du groupe "ad hoc" sur les normes générales de contrôle. Il a également été question de la certification des comptes du FEOGA-Garantie ainsi que de la transposition dans le droit interne des normes communautaires en matière de marchés publics.

RAPPORT ANNUEL 1995 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Le Président de la Cour des comptes européenne, Monsieur Bernhard Friedmann, a présenté le rapport annuel et la déclaration d'assurance relatifs à l'exercice 1995, au Parlement européen le 12 novembre 1996. Ce rapport fournit de nombreux exemples d'une gestion comptable et financière peu satisfaisante, bien souvent identiques ou très proches de ceux signalés au cours des années passées.

Les erreurs substantielles relatives aux opérations sous-jacentes relatives aux paiements s'élèvent à 4 milliards pour l'année 1995. Ces erreurs sont de nature très diversifiée et se sont généralement produites au niveau des Etats membres (90%) et principalement au niveau des organismes locaux chargés de la gestion des opérations (22%) ainsi que des bénéficiaires (54%). 36% des erreurs concerne le FEOGA-Garantie et 42% les Fonds structurels.

La gestion assurée par la Commission proprement dite est également critiquée. La Cour insiste notamment pour que soient mises en œuvre des procédures d'apurement des comptes en temps opportun et pour que les règlements portant sur la gestion des fonds structurels soient rédigés de manière claire et complète.

Dans sa présentation au Parlement européen, M. Friedmann, s'agissant de la partie recettes du budget, a surtout mis en évidence les diminutions des recettes au titre de la TVA, liées à la suppression des frontières fiscales depuis le 1/1/93, ainsi que l'insatisfaction de la Cour pour le calcul du PNB, appliqué par chaque Etat Membre.

En matière de dépenses, M. Friedmann a noté que la politique agricole commune, introduite en 1992, commence d'une façon générale à produire ses effets, même si des problèmes subsistent encore dans certains secteurs de production. Pour les fonds structurels, les principales remarques portent sur

la nécessité d'affecter les fonds à bon escient et surtout sur les correctifs à apporter pour éviter des différences entre le montant des crédits de paiement et celui des paiements réellement effectués.

Dans le domaine des opérations bancaires, la CCE a surtout regretté de n'être pas en mesure d'effectuer un contrôle satisfaisant du Fonds Européen d'Investissement.

En matière de recherche, un pourcentage important des versements effectués auprès de certains organismes, était entaché d'irrégularités.

Pour les Pays d'Europe centrale et orientale, les contrats conclus fin 1995 accusaient un retard d'environ 2 milliards d'écus pour le programme PHARE et d'environ 644 millions d'écus pour le programme TACIS par rapport aux engagements.

Le contrôle des fonds au titre de la coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers a mis en évidence des écarts trop importants entre crédits d'engagement et de paiement, et l'accroissement des engagements en décembre 1995.

Pour le FED, la Cour a constaté que certains pays n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur incombe d'accorder une attention particulière pour l'utilisation des fonds de contrepartie aux groupes les plus défavorisés.

Le rapport annuel de la Cour relève néanmoins des points positifs: la Commission a, dans plusieurs cas, accompli des progrès dans la réalisation des améliorations nécessaires à la bonne gestion comptable et financière.

Enfin, la Cour insiste à nouveau sur le fait que la prévention de la fraude et du gaspillage est d'un rapport coût-efficacité nettement supérieur à celui de la détection suivie par la sanction et le recouvrement, souvent problématiques.

En matière de dépenses, la politique agricole commune, introduite en 1992, commence d'une façon générale à produire ses effets.

Pour ce qui est du FED, la Cour a constaté que certains pays n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur incombe d'accorder une attention particulière pour l'utilisation des fonds de contrepartie aux groupes les plus défavorisés.



LES RAPPORTS SPÉCIAUX DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Dans le courant de l'année 1996, la Cour des comptes européenne a adopté trois rapports spéciaux.

Rapport spécial 1/96: Programmes MED

Les Programmes-MED se traduisent par des actions en partenariat avec les pays tiers

méditerranéens, visant à favoriser l'émergence d'une zone de prospérité autour de la Méditerranée et, sur le plan politique, à renforcer le processus démocratique et d'intégration régionale dans ces pays. Cinq Programmes-MED ont ainsi été financés par la Communauté européenne entre 1992 et 1994 à concurrence de 75,8 millions d'écus.

En effectuant son travail de contrôle dans ce domaine, la Cour a détecté des irrégularités et des insuffisances importantes en matière de gestion financière dues tant à la faiblesse de conception des programmes qu'à l'inadaptation des instruments créés pour la gestion et le suivi. Elle a donc conseillé à la Commission de revoir la manière dont ces programmes sont conçus, gérés et mis en œuvre. Cette dernière a d'ailleurs l'intention de prendre des mesures allant dans la bonne direction.

Rapport spécial 2/96: EUAM (Mostar)

Ce deuxième rapport spécial, adopté en juillet 1996, portait sur l'administration de la ville de Mostar, en ex-Yougoslavie, par l'Union européenne. En effet, le Conseil avait adopté en mai 1994 une action commune dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), visant à assurer l'administration de Mostar, une des villes les plus éprouvées par les combats en Bosnie-Herzégovine.

Dans son rapport, la Cour constate que les objectifs politiques, dont le rétablissement d'une coexistence pacifique entre les populations de la ville, ont été lents à atteindre en raison du refus des différentes parties de coopérer.

Par contre, pour ce qui est des objectifs économiques (reconstruction et nouveau développement des infrastructures de la ville), les résultats ont été à peu près conformes aux ambitions initiales.

La Cour a toutefois relevé quelques faiblesses ou anomalies dans la gestion finan-

cière et le contrôle des fonds communautaires destinés à l'administration de la ville. Le recrutement du personnel chargé d'aider l'Administrateur posait également quelques problèmes.

Rapport spécial 3/96: La politique du tourisme et sa promotion

Dans ce domaine, l'activité de l'Union européenne se traduit par des actions spécifiquement destinées à la promotion du tourisme (actions directes) et par certaines actions structurelles communautaires dont l'objectif principal est le développement d'infrastructures pour le tourisme.

Bien que les actions directes pour le tourisme représentent moins de 1% des ressources budgétaires prévues dans ce domaine, le rapport de la Cour leur est principalement consacré en raison de leur caractère spécifique et des soupçons d'irrégularités qui ont pesé sur ce secteur durant les dernières années.

La Cour a ainsi relevé la lenteur de la réaction de la Commission pour faire face à ces problèmes d'irrégularités présumées. Pour ce qui est de la gestion du plan d'actions en faveur du tourisme, la Cour note, entre autres, le manque de transparence dans la sélection des projets et l'insuffisance des contrôles sur place de la Commission.

Le rapport conclut à la nécessité de revoir la gestion des actions directes et de mieux coordonner et évaluer les actions communautaires en faveur du tourisme, notamment dans le cadre des Fonds Struct-

La Cour a conseillé à la Commission de revoir la manière dont les programmes MED sont conçus, gérés et mis en œuvre.

La Cour a relevé quelques faiblesses ou anomalies dans la gestion financière et le contrôle des fonds communautaires destinés à l'administration de Mostar.



RÉUNION DU COMITÉ DE CONTACT DES PRÉSIDENTS DES ISC DE L'UNION EUROPÉENNE

Les 19 et 20 novembre 1996, s'est tenue, à la Cour des comptes européenne à Luxembourg, la réunion annuelle du Comité de contact des Présidents des ISC de l'Union européenne (Cours des comptes nationales des Quinze et Cour des comptes européenne). Les divers points à l'ordre du jour avaient été préalablement préparés par les Agents de liaison lors de leur réunion à Luxembourg en septembre 1996 et concernaient, outre les rapports des groupes de travail ad hoc (sur le contrôle de la TVA, les articles 92 et 93 du Traité CEE, les marchés publics, les normes générales de contrôle et

la coordination des missions de contrôle) les domaines suivants:

- l'évolution des travaux de la CIG (Conférence Intergouvernementale);
- la Déclaration d'assurance que doit produire chaque année la Cour des comptes européenne;
- la coopération entre la CCE et les Cours des comptes nationales;
- les expériences de contrôles conjoints CCE/Commission européenne;
- et la fraude internationale.

A également été abordé à la demande de la Cour des comptes italienne la question du contrôle de l'application des paramètres de Maastricht aux budgets des Etats Membres.

M. Bernhard Friedmann, Président de la Cour des comptes européenne, a, quant à lui, introduit le débat concernant le dossier CIG en rappelant les propositions faites par la Cour dans son rapport au groupe de réflexion:

1) Confirmation par le Traité du droit de la Cour des comptes européenne à faire respecter ses attributions en matière de contrôle, si besoin en introduisant un recours devant la Cour de Justice;

2) Reconnaissance de la Cour comme "Cour des comptes de l'ensemble de l'Union européenne"

3) Inscription dans le Traité de son droit d'accès à l'information auprès de tout organisme qui gère des recettes ou dépenses pour le compte de la Communauté.

Le Comité de contact a également décidé de créer un nouveau groupe de travail chargé d'étudier les aspects pratiques de la relation entre la CCE et les ICN des Etats membres. Treize ICN ont accepté d'y parti-



Photo officielle du Comité de contact des Présidents des Cours des comptes de l'UE réuni à Luxembourg, Novembre 1996.

ciper avec la CCE. La Cour allemande a été désignée à l'unanimité pour en assurer la Présidence.

En conclusion, M. Friedmann a remercié l'ensemble des participants pour leur soutien et les a invités à continuer leur action pour apporter l'aide nécessaire à la CCE dans sa démarche.



SÉMINAIRE LES 21, 22 ET 23 OCTOBRE 1996 À LUXEMBOURG SUR LA COOPÉRATION ENTRE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE ET LES 13 INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (PECO)

Du 21 au 23 octobre 1996 s'est déroulé, au siège de la Cour des comptes européenne à Luxembourg, un séminaire à la demande des 13 Institutions supérieures de contrôle (ISC) des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans le cadre de leur développement et de leur future intégration dans l'Union européenne.

A cette occasion, le Président de la Cour des comptes, Monsieur B. Friedmann, ainsi que le Membre de la Cour responsable du secteur d'audit "*Actions en faveur des PECO, des nouveaux Etats indépendants (ex-URSS) et de la Mongolie*", Monsieur P. Everard, ont accueilli les 13 délégations (35 personnes dont les Présidents des ISC des PECO) ainsi que des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen et de l'EUROSAI.

Les deux exposés d'introduction au séminaire ont porté sur:

- "Les perspectives et l'évolution des relations entre l'Union européenne et les PECO (la stratégie de pré-adhésion)" par Monsieur F. Lamoureux, Directeur général adjoint à la Commission européenne (DGIA);
- "Le rôle de l'EUROSAI dans l'environnement européen et plus particulièrement dans les PECO" par Monsieur L. Volenik, Président de l'EUROSAI.

Sont également intervenus Madame I. Ventura, Contrôleur financier à la Commission européenne (DGXX) sur l'initiative de la Commission "SEM 2000" (Sound Efficient Management) et ses implications sur la gestion décentralisée et Monsieur S. Clark, représentant du Parlement européen, sur le

bilan après 6 années de coopération avec les pays PHARE (le programme PHARE est le principal instrument financier de soutien à la stratégie de pré-adhésion des PECO à l'Union européenne).

Furent ensuite examinés les 3 thèmes spécifiques suivants:

– Le rôle des ISC dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, présenté par Monsieur H. Weber, Membre de la Cour des comptes européenne. Monsieur J. Uszkiewicz, Vice-Président de la Chambre Suprême de Contrôle polonaise, a complété cet exposé par des explications sur la façon dont son Institution a développé ce sujet en collaboration avec la Cour des comptes hongroise (principalement au niveau législatif).

– L'évolution du programme PHARE vers un fonds structurel. Le fonctionnement et les méthodes d'audit des 2 programmes ont été approfondis par Monsieur A. Castells, Membre de la Cour des comptes européenne, et Monsieur J. M. Gavanier, Chef de division à la Cour des comptes européenne. Par la suite, le Président, Monsieur B. Friedmann, a fait le point sur les implications de l'évolution du programme PHARE en un fonds structurel.

– La coopération des ISC des PECO entre elles et avec la Cour des comptes européenne. Ce thème a été développé par Mon-

sieur G. Clemente, Membre de la Cour des comptes européenne et Monsieur I. Sandor, Vice-Président de l'ISC hongroise. Ont été étudiés dans ce contexte la philosophie et les expériences des contrôles conjoints.

Par la suite, les conférenciers ont discuté des problèmes que rencontrent les ISC des PECO dans le cadre de la préparation à l'adhésion (exposé de Monsieur J. Bogdan, Président de la Cour des comptes roumaine). En sa qualité de Directeur des Relations extérieures et du Service juridique et en tant qu'Agent de liaison de la Cour des comptes européenne avec les Institutions de contrôle nationales, Monsieur N. Schmidt-Gerritzen a conféré sur le fonctionnement et les objectifs des structures établies entre la Cour des comptes européenne et les ISC de l'Union européenne.

Des représentants de la Commission (M. H. Lohan, Chef d'Unité DGIA) et du Programme SIGMA (PHARE/OCDE, M. Larsson) ont fait part de leurs expériences dans le cadre de la coopération institutionnelle dans les PECO et des possibilités de coopération avec les ISC.

A la fin du séminaire, une déclaration de coopération a été signée par tous les Présidents des différentes Délégations qui servira de base à la création d'une structure de collaboration continue pour approfondir la coopération.



Photo officielle des participants au Séminaire PECO-CCE (Pays d'Europe centrale et orientale-Cour des comptes européenne). Octobre 1996.

L'Institution de l'Auditeur Général de la Norvège (Riksrevisjonen): sa place dans la structure de l'État

BJØRG SELÅS
Vice-auditeur Général

Dans la structure constitutionnelle de l'État, l'OAG a toujours fait partie du pouvoir législatif. Il est indépendant du pouvoir exécutif et n'est tenu de rendre des comptes et ne dépend que du pouvoir législatif (*Storting*).

Origine et antécédents

L'Institution de l'Auditeur Général (OAG) est l'organisme de contrôle du Parlement norvégien: le *Storting*. Son origine remonte à la Constitution norvégienne de 1814, qui stipule que le *Storting* est tenu d'élire, pour un mandat de quatre ans, cinq Auditeurs Généraux ayant pour mission d'examiner l'état annuel des comptes de l'État qui constituent les Comptes Publics de la Norvège.

Ces cinq Auditeurs Généraux, parmi lesquels est désigné le Président du groupe, forment le Conseil Général des Auditeurs, lequel a autorité normative et de supervision en matière de politique générale. La responsabilité de la gestion quotidienne de l'organisation incombe au Président et au Délégué. Le Délégué est le dirigeant de l'OAG qui est spécialement chargé de coordonner et d'établir les priorités concernant l'utilisation des ressources de contrôle au sein de l'organisation.

Le budget annuel estimé de l'OAG passe par la Présidence du Parlement avant d'être envoyé à l'assemblée plénière pour son approbation finale. Dans la structure constitutionnelle de l'État, l'OAG a toujours fait partie du pouvoir législatif. Il est indépendant du pouvoir

exécutif et n'est tenu de rendre des comptes et ne dépend que du pouvoir législatif (*Storting*).

Aux termes de la Loi de Contrôle de 1918, l'OAG est le seul responsable du contrôle et de la certification des comptes et des registres comptables de tous les organismes et institutions dépendants ayant préalablement été exécutés par un organisme ministériel spécial de contrôle au sein de l'État lui-même. Cette Loi stipule également que l'OAG doit examiner et analyser chacune des activités et des dispositions entreprises par l'État ou les organismes y étant rattachés en matière de fonds publics et de propriété en tout genre. Pour ce faire, l'OAG doit avoir accès à toutes les informations s'avérant nécessaires et pertinentes pour réaliser son travail.

Les opérations de contrôle. Le contrôle financier

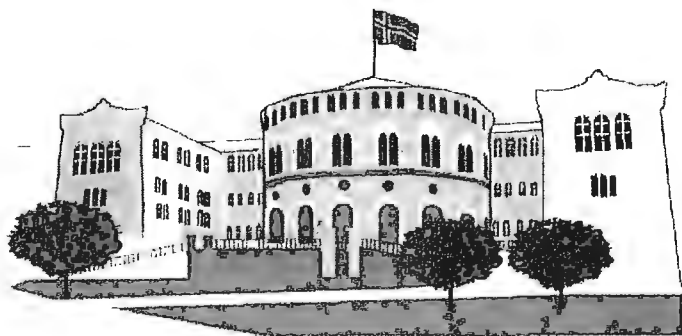
L'une des responsabilités importantes de l'OAG est d'examiner l'état annuel des comptes de l'État et d'élaborer et de publier des extraits des Comptes Publics de la Nation.

Cette tâche demande et présuppose un processus continu d'analyses et de contrôles ordinaires tout au long de l'exercice économique,



13

Le contrôle de la gestion est davantage axé sur la façon dont sont réalisées les dépenses publiques, ainsi que sur leurs résultats, plutôt que sur leur montant.



Storting.
Parlement norvégien.

ainsi que la production de rapports sur les organismes étatiques individuels (Ministères, organisations, institutions, etc.) qui sont ensuite joints ou annexés aux Comptes Publics.

De nos jours, le contrôle financier a pour objet de vérifier que les procédures comptables et les états des comptes sont conformes à la politique comptable et aux normes de l'État et que:

- les transactions individuelles sont dûment autorisées et correctement enregistrées;
- les comptes et les rapports expriment fidèlement les dispositions fondamentales en vigueur;
- les comptes et les rapports offrent une description réelle et informative du résultat économique de la période examinée.

Le contrôle de la gestion

Le contrôle de la gestion est davantage axé sur la façon dont sont réalisées les dépenses publiques, ainsi que sur leurs résultats, plutôt que sur leur montant. Ce contrôle demande une évaluation systématique de l'utilisation et de la gestion générales des actifs et des fonds publics, basée sur une analyse critique des objectifs, sur l'utilisation des ressources et sur les résultats obtenus. Les contrôles financier et de gestion ne doivent pas être considérés comme des contrôles s'excluant mutuellement l'un l'autre ou contradictoires, mais plutôt comme des contrôles complémentaires. Le contrôle financier traditionnel constitue souvent le point de départ approprié, voire nécessaire, du contrôle de la gestion, lequel est plus étendu et approfondi. A noter que ce dernier contrôle remonte au début des années quatre-vingt, mais que c'est en 1996 qu'a été créé un nouveau département spécialisé dans le contrôle de la gestion.

Les activités de conseil

Si des dispositions irrégulières ou douteuses sont découvertes, l'OAG peut considérer qu'il convient et suffit de recommander la mise en œuvre de mesures correctives à l'avenir. La même réponse limitée peut être appliquée dans des cas où les tâches routinières de contrôle interne et les procédures de travail sont insatisfaisantes ou demandent une quelconque amélioration.

A cet égard, l'OAG peut agir en tant que canal d'information, du fait qu'il peut émettre des circulaires de conseil et des directives utilisées par d'autres organismes et établissements de l'État. Si nécessaire, il peut même offrir ses propres connaissances et son expérience à travers des systèmes, des

procédures et des programmes ayant fait leur preuve et s'étant avérés satisfaisants partout où ils ont été utilisés.

En tant que conseil en préparation d'actions législatives proposées, il n'est pas rare que l'OAG reçoive des demandes d'émission de règlements et d'ordonnances officielles et d'intervention dans des affaires de changements d'organisation au sein des Ministères.

Le contrôle des recettes de l'État

L'une des responsabilités importantes de l'OAG est de s'assurer que les recettes de l'État sont calculées et enregistrées conformément au budget et aux dispositions des lois et règlements en vigueur.

Les impôts qui procurent à l'État les plus grosses recettes sont les suivants:

- la taxe sur la valeur ajoutée;
- l'impôt sur le revenu et les biens immeubles;
- l'impôt sur le carburant, les droits de production de l'essence et du gaz;
- l'impôt de la sécurité sociale (santé et pensions).

Outre l'examen de la comptabilité et des calculs, les procédures de contrôle portent également sur l'analyse et l'évaluation des procédures internes de contrôle au sein des Ministères concernés et des organismes chargés de la perception des recettes.

Biens propres à l'État et droits de propriété

La gestion des actifs publics implique la protection, l'utilisation et la conservation des biens propres à l'État et la gestion des achats et des ventes, des cessions de propriétés par acte d'échange, des revenus perçus à titre de loyer, bail à long terme, etc.

Les biens-fonds de l'État comprennent les immeubles et les terrains à bâtir, les terrains agricoles et forestiers, les parcs nationaux et régionaux et de vastes zones montagneuses, ce qui représente au total près de 30% de l'étendue de la Norvège. Les droits de propriété de l'État comprennent tous les droits sur le pétrole, le gaz, les minerais, les chutes d'eau et la chasse et la pêche, entre autres. Le contrôle visant à vérifier que ces ressources nationales, que ce soit sur la terre ferme ou sur la plate-forme continentale, sont administrées conformément aux accords, prémisses et objectifs du *Storting*, constitue un travail d'évaluation d'une grande importance pouvant également tenir compte de facteurs tels que l'écologie et la protection de l'environnement. En outre, l'OAG doit faire en sorte que ces actifs soient gérés

Le fait de vérifier que les ressources nationales sont administrées conformément aux accords, prémisses et objectifs du Storting, constitue un travail d'une grande importance.



plus efficacement et économiquement. Pour ce faire, elle peut, par exemple, examiner et évaluer les accords contractuels signés et les ressources d'exploitation, tout comme dans les états de comptes annuels.

La responsabilité de supervision de l'OAG relative au pétrole et au gaz est essentiellement liée aux droits de propriété de l'État sur la plate-forme continentale, et incombe spécifiquement au Ministère de l'Industrie et de l'Énergie, en tant que responsable du *Storting* et des activités de la compagnie pétrolière appartenant exclusivement à l'État, en l'occurrence la Norwegian State Oil Company (Statoil).

Le contrôle des institutions, des entreprises et des banques publiques.

Certaines entreprises étatiques sont en réalité des "instruments de politique publique", et donc un élément essentiel de l'administration publique elle-même, leurs recettes et leurs dépenses étant incluses dans le budget et dans les états financiers de l'État. Les entreprises de ce genre, comme les chemins de fer, le service postal, les télécommunications, le système électrique, etc..., constituent la plus grosse partie de l'infrastructure économique du pays. Les activités et les états de comptes de ces organismes sont assujettis au même type de contrôle de l'OAG que les organismes étatiques traditionnels.

Comme on l'a dit auparavant, l'État est le propriétaire unique ou principal d'un certain nombre d'entreprises industrielles et commerciales, ainsi que de certaines institutions financières, dont une grande partie n'ont absolument rien à voir avec le domaine traditionnel de l'administration publique, non seulement en termes de propos et d'objectifs, mais aussi sur le plan opérationnel. Certaines d'entre elles ont été instituées en vertu d'une législation spéciale, mais la plupart sont organisées comme des sociétés à responsabilité limitée assujetties à la Loi générale sur les Sociétés Commerciales, c'est pourquoi elles doivent opérer conformément aux dispositions de ce statut. L'une des entreprises classées dans cette catégorie, connue aussi sur le plan international, est Statoil.

Comme on l'a vu auparavant, l'OAG ne contrôle pas les entreprises en tant que telles, mais contrôle la gestion du Ministre responsable (et de son département) et sa capacité en tant qu'actionnaire unique ou principal au nom de l'État, dont il assume la responsabilité constitutionnellement (et bien entendu politiquement) devant le pouvoir législatif. Les méthodes et les moyens nécessaires pour permettre à l'OAG de faire son travail ont été disposés moyennant une série d'amendements de certaines dispositions de la Loi sur

les Sociétés Commerciales, qui ne sont applicables qu'aux sociétés appartenant exclusivement ou étant des filiales de l'État. Ces dispositions avaient essentiellement pour objet d'établir et de maintenir les canaux d'information nécessaires et de mettre à la disposition de l'OAG toutes les données et les chiffres s'avérant à son avis nécessaires ou pertinents à la réalisation de son travail de contrôle. En premier lieu, l'OAG reçoit régulièrement le rapport annuel et l'état de comptes de la société, ainsi que les rapports partiels et les états de comptes nécessaires. L'OAG peut également demander à ce que lui soient remis, de façon habituelle, les procès-verbaux de toutes les assemblées du Conseil de Direction, du Conseil des Représentants et de l'Assemblée Générale des Actionnaires. Enfin, l'OAG peut demander n'importe quelle information ou explication lui semblant nécessaire, que ce soit au Ministère ou à la société elle-même et à son auditeur, pouvant même, si nécessaire, examiner les affaires financières de la société.

Rendre des comptes au *Storting*

Les résultats et les conclusions du contrôle des comptes de l'État par l'OAG, ainsi que des contrôles continus dont font l'objet, tout au long de l'année, les divers Ministères et les nombreux organismes, institutions ou autres entités, sont présentés annuellement dans un rapport final qui est officiellement appelé Document n° 1. Ce rapport est normalement remis au *Storting* en automne, après les vacances d'été, et couvre l'exercice fiscal précédent.

Il faut souligner qu'un grand nombre d'irrégularités et de différends aux conséquences généralement plutôt limitées, susceptibles de ne pas avoir été réglés pendant l'exercice fiscal, sont directement corrigés entre l'OAG et la partie impliquée dans le cadre du processus de contrôle. Cela signifie que le Document n° 1 est pour ainsi dire réservé aux cas importants, que ce soit en raison de leurs ramifications économiques ou parce que sont impliquées des questions de principe importantes, telles que, entre autres:

- excès de dépenses ou recettes déficientes par rapport au budget;
- interprétations divergentes de la législation en vigueur ou des pratiques établies;
- dispositions impropres ou non autorisées;
- affaires importantes sur lesquelles l'OAG souhaiterait informer le *Storting*.

Chaque cas ou point du rapport doit être expliqué par l'OAG. Pour ce faire, cette dernière doit résumer les circonstances et joindre les précisions ou explications données par le Ministère concerné. Enfin, l'OAG doit remettre au *Storting* ses propres recommanda-

Certaines entreprises étatiques sont en réalité des "instruments de politique publique", et donc un élément essentiel de l'Administration publique elle-même.



tions expliquant quelle réaction serait la plus appropriée de sa part. Ces réactions ou "sentences" sont classées en trois catégories, à savoir "Admis", "Passable" ou "A examiner", en fonction du degré de critique souhaité.

"Admts"

Cette appréciation est rendue lorsque l'OAG recommande l'approbation, même s'il n'est pas impossible que la transaction contienne de petites erreurs.

"Passable"

Cette appréciation implique plus de réserves que la précédente, réserves dont la nature est à déduire des prémisses.

"A examiner"

Cette appréciation est utilisée lorsque l'OAG trouve que la situation n'a pas été suffisamment éclaircie et qu'elle demande un examen approfondi. Là encore, ce sont les prémisses qui doivent expliquer ce que l'on veut dire.

Une grande partie de l'importance que l'on accorde au rapport de l'OAG et à ses recommandations, est déterminée par les opinions et les points de vue qui sont exprimés au cours de la séance préliminaire du comité

et pendant le débat de l'assemblée plénière du *Storting*. En effet, les commentaires et suggestions qui en ressortent peuvent s'avérer importants pour l'Administration et pour l'OAG lui-même, dans la mesure où ils peuvent constituer des éléments de référence et d'orientation pour l'avenir.

Dans le Document n° 1 ne figurent généralement pas les résultats du contrôle de la gestion du Ministre responsable et de son département, sachant qu'ils concernent les activités de corporations appartenant à l'État ou soumises à un contrôle indépendant. Ceci dit, ces résultats figurent dans un autre rapport. Aux termes des normes et règlements en vigueur, le Ministre concerné doit envoyer à l'OAG le rapport annuel de la ou les sociétés placées sous sa responsabilité, les états financiers contrôlés, une copie du procès-verbal correspondant de l'assemblée annuelle des actionnaires, ainsi que tout commentaire supplémentaire que le Ministre souhaite faire valoir. L'OAG doit alors envoyer ces documents au *Storting*, accompagnés de ses propres observations, pas seulement de nature critique, le cas échéant, mais aussi sur d'autres questions pouvant, à son avis, affecter la situation de la société et pouvant donc s'avérer intéressantes pour le *Storting*.

L'OAG ne contrôle pas les entreprises en tant que telles, mais contrôle la gestion du Ministre responsable (et de son département).



16



La Chambre des comptes de la Fédération Russe

JACHIM M. KARMOKOV

Président de la Chambre des comptes de la Fédération Russe

La Loi fédérale "Concernant la Chambre des comptes de la Fédération Russe" est entrée en vigueur le 14 janvier 1995. En vertu de cette Loi, la Chambre des comptes a le statut d'"organisme étatique de contrôle à fonction permanente, subordonné à l'Assemblée Fédérale".

Statut

La création de la Chambre des comptes de la Fédération Russe est prévue à l'article 101 de la Constitution de la Fédération Russe, qui stipule: "Dans le but d'assurer le contrôle du respect du budget fédéral, le Conseil Fédéral et le Parlement National formeront la Chambre des comptes, dont la composition et les fonctions seront déterminées par la Loi fédérale". La Loi fédérale "Concernant la Chambre des comptes de la Fédération Russe" est entrée en vigueur le 14 janvier 1995. En vertu de cette Loi, la

Chambre des comptes a le statut d'"organisme étatique de contrôle à fonction permanente, subordonné à l'Assemblée Fédérale". Le statut, les pouvoirs, les fonctions et les obligations de la Chambre des comptes concordent, en règle générale, avec la déclaration de l'INTOSAI de Lima.

Autonomie

Pour s'acquitter efficacement des tâches qui lui sont confiées, la Chambre des comptes jouit d'une totale indépendance en matière d'organisation et de fonctionnement.



Cela signifie que personne d'autre que la Chambre des comptes n'est habilitée à interrompre les révisions, à intervenir dans leur processus d'exécution ou à altérer leurs résultats. L'autonomie du statut de la Chambre des comptes est renforcée par son indépendance financière, puisque ses frais de fonctionnement sont établis dans un poste spécial du budget fédéral.

La dissolution du Parlement national n'entraîne pas l'interruption de l'activité de la Chambre des comptes.

En outre, la loi garantit l'indépendance du Président, du Vice-président et des 12 auditeurs. Les personnes nommées à ces postes sont élues par le Parlement pour un mandat de six ans, alors que ce dernier a un mandat d'une durée inférieure.

Seule peut leur être attribuée une responsabilité d'ordre pénal avec le consentement de la Chambre de l'Assemblée Fédérale qui les a nommés.

Ils peuvent être destitués de leur fonction si les deux tiers du nombre total de députés de la Chambre correspondante de l'Assemblée Fédérale votent en faveur d'une telle résolution.

Organisation et fonctions de la Chambre des comptes

En avril 1995, l'Assemblée Fédérale de la Fédération Russe a créé, dans des conditions d'égalité, l'Assemblée de Direction de la Chambre des comptes, qui se compose de 14 membres. L'Assemblée de Direction a désigné le Président et six auditeurs, le Vice-président et les six autres auditeurs ayant quant à eux été désignés par le Conseil Fédéral.

Le 12 avril 1995 s'est tenue la première réunion de l'Assemblée de Direction. C'est à cette même date que la Chambre des comptes a commencé à exercer et exécuter les obligations qui lui sont imposées par la Constitution.

La principale fonction de la Chambre des comptes consiste à: organiser et exercer le contrôle du respect, à la date prévue, des postes des recettes et des dépenses du budget fédéral et des budgets fédéraux de fonds non budgétaires; déterminer l'effectivité et la rationalité dans l'administration des fonds de l'État et dans l'utilisation de la propriété fédérale.

En outre, la Chambre des comptes exerce une série de fonctions qui complètent et élargissent les obligations propres à un organisme supérieur de contrôle et de révision.

En particulier, cette Chambre présente chaque trimestre à l'Assemblée, en la forme établie, un rapport opérationnel sur le respect du budget fédéral, faisant état des données réelles concernant les recettes et les dépenses, comparées aux indices établis par la

Loi du budget fédéral pour l'année en cours.

Par ailleurs, la Chambre des comptes réalise un rapport d'expertise et présente des conclusions concernant le projet du budget fédéral, les projets de loi proposés par l'Assemblée Nationale sur les budgets et les finances, les projets de conventions internationales pouvant poser des problèmes juridiques pour le budget fédéral, les projets de programmes fédéraux et d'autres documents ayant un rapport quelconque avec le budget fédéral.

Compétences de la Chambre des comptes

La Chambre des comptes a plein pouvoir pour assurer le contrôle de tous les organismes (y compris de leurs appareils) et institutions étatiques de la Fédération Russe et des fonds fédéraux non budgétaires tels que: le Fonds de Pensions de la Fédération Russe, le Fonds de la Sécurité Sociale de la Fédération Russe, le Fonds Étatique d'Occupation de la Population de la Fédération Russe et le Fonds Fédéral d'Assurance Médicale Obligatoire. En outre, la Chambre des comptes assure le contrôle des organismes bénéficiant du régime de l'autogestion locale, des entreprises, des organisations, des banques, des compagnies d'assurances et de toute autre institution de crédit et financière, ainsi que de leurs différentes associations, quels que soient le type et la forme de propriété qu'elles possèdent, percevant, transférant, ou disposant de fonds issus du budget fédéral, ou utilisant ou gérant la propriété fédérale et jouissant d'avantages fiscaux et douaniers en vertu de la législation fédérale ou de décisions d'organismes fédéraux du Gouvernement.

De même, la Chambre des comptes exerce ses fonctions sur l'activité des partis, des syndicats et d'autres organisations et fonds non commerciaux et non étatiques.

En fonction des résultats du contrôle réalisé, la Chambre des comptes peut communiquer aux dirigeants des organisations contrôlées les mesures à prendre en vue d'éclaircir les infractions commises, de trouver les auteurs des infractions et de faire respecter ses ordres.

Travail de contrôle et de révision

La fonction de contrôle et de révision de la Chambre des comptes est assurée par les auditeurs au sein de douze directions. Chaque auditeur dispose d'une équipe d'inspecteurs (au nombre de 50 environ) pour mettre en œuvre les mesures de contrôle dans le domaine leur ayant été confié.

Auditeurs de la Chambre des comptes

Le corps d'auditeurs joue un rôle majeur dans l'exécution des mesures de contrôle. Il

La Chambre des comptes a plein pouvoir pour assurer le contrôle de tous les organismes et institutions étatiques de la Fédération Russe et des fonds fédéraux non budgétaires.



constitue la base de l'appareil de la Chambre des comptes. Les procès-verbaux dressés par les auditeurs de la Chambre des comptes dans le cadre des révisions, constituent la base juridique de la quasi-totalité des documents suivants émanant de la Chambre des comptes relatifs à son activité principale. Conformément à la législation en vigueur, les auditeurs de la Chambre des comptes répondent personnellement de l'authenticité des résultats obtenus à partir des révisions et des vérifications réalisées. A cet égard, le législateur a même prévu les mesures nécessaires pour protéger les employés de la Chambre des comptes de la pression qu'ils peuvent subir et qui peut les empêcher de s'acquitter de leurs obligations. Le Code Pénal en vigueur depuis 1997 contient un article spécial prévoyant une sanction en cas de refus de remettre aux auditeurs de la Chambre des comptes les documents nécessaires à leur tâche de révision.

Interrelation de la Chambre des comptes et des régions

La Chambre des comptes est un organisme fédéral de contrôle. Dans certaines administrations territoriales de la Fédération Russe, elle ne dispose pas de départements régionaux. C'est la raison pour laquelle, lorsque sont dictées des normes de procédure pouvant affecter l'interrelation du budget fédéral et des budgets de certaines administrations territoriales fédérales, il est conseillé, et parfois même nécessaire, d'établir une collaboration avec les organismes régionaux de contrôle et de révision. Pour ce faire, la Chambre des comptes a signé des accords avec le Parlement régional de Samara, la Chambre des comptes et de Contrôle de Voronezh et la Chambre des comptes et de contrôle de la circonscription de Janty-Mansiysk. A l'avenir, des accords semblables seront signés avec un grand nombre d'organismes régionaux de contrôle.

Principes de gestion: conjonction entre direction unique et direction collégiale

Comme tout organisme de contrôle étant appelé à exercer ses fonctions dans une période de transition, la Chambre des comptes doit faire face à la tâche au combien difficile de garantir l'efficacité et l'objectivité nécessaires dans son travail, tout en se soustrayant à la pression externe des forces concernées par les résultats du contrôle.

La Loi fédérale en vigueur "Sur la Chambre des comptes de la Fédération Russe" assure les conditions indispensables à la résolution de ce problème. Pour ce faire, cette Loi a établi un système souple reposant

sur la conjonction des principes de direction unique et de direction collégiale dans la gestion de la Chambre des comptes. C'est ainsi qu'elle délimite les compétences du Président, des auditeurs et de l'Assemblée de Direction. Par exemple, les questions ayant trait au personnel relèvent de la compétence du Président; cependant, c'est l'Assemblée de Direction qui approuve les plans de travail de la Chambre des comptes.

Par ailleurs, l'article correspondant de la Loi stipule que les auditeurs sont investis de larges pouvoirs pour diriger le travail pratique quotidien au sein de leurs directions respectives.

Ce système permet à la Chambre des comptes de bien fonctionner en dépit des conditions difficiles dans lesquelles se trouve actuellement la Russie, en raison des transformations politiques et économiques constantes qui provoquent souvent des situations de crise dans de nombreux domaines de la vie, telles que l'augmentation de la criminalité dans la société et la multiplication des actes de corruption.

Quelques résultats pratiques de l'activité de la Chambre des comptes

Dans le rapport publié récemment à l'attention de l'Assemblée Fédérale sur le travail de la Chambre des Comptes, figurent de nombreuses données qui caractérisent son activité au cours de sa première année d'existence.

En 1995, la Chambre des comptes a réalisé, dans toutes les directions de son activité, 303 mesures de contrôle, soit au total 400 objectifs à tous les niveaux (y compris au niveau des organismes économiques et administratifs de certaines administrations territoriales de la Fédération Russe). En outre, la Chambre des comptes a réalisé 69 révisions suite à des résolutions de l'Assemblée de Direction de la Chambre, à des demandes du Président de la Fédération Russe, à des recommandations du Conseil Fédéral et de l'Assemblée de l'État, à des dispositions des comités et commissions des chambres de l'Assemblée Fédérale de la Fédération Russe, à des demandes d'un nombre non inférieur à un cinquième de l'ensemble des députés (membres) du Conseil Fédéral et des députés de l'Assemblée de l'État, et à des demandes du Gouvernement de la Fédération Russe, des organismes gouvernementaux de certaines administrations territoriales de la Fédération Russe et d'autres organismes ayant été inclus par l'Assemblée de Direction dans le plan de travail de la Chambre des comptes.

Le résultat du travail réalisé a mis en évidence de sérieuses infractions dans l'activité

En 1995, la Chambre des comptes a réalisé 303 mesures de contrôle, soit au total 400 objectifs à tous les niveaux.

Les mesures prises par la Chambre des comptes ont permis d'assurer le remboursement de 1 130 milliards de roubles au budget fédéral.



financière de diverses structures économiques. Ces irrégularités ont eu une influence négative sur l'exécution de la Loi fédérale "Sur le budget fédéral pour l'année 1995", en ce qui concerne la formation de la base des recettes du budget et le respect des postes des dépenses.

Les irrégularités découvertes par la Chambre des comptes ont donné lieu à 164 comparutions, à 27 ordres à des dirigeants d'entreprises, d'institutions et d'organisations, et à 213 résolutions et communications adressées au Conseil Fédéral, à l'Assemblée de l'État et au Gouvernement de la Fédération Russe. Au total, 15 conclusions de la Chambre des comptes ont été envoyées aux organismes protecteurs de la Loi.

Les pertes découlant des infractions découvertes par la Chambre des comptes s'élèvent au total à plus de 5 790 milliards de roubles.

Les mesures prises par la Chambre des comptes ont contribué à mettre fin aux irrégularités d'ordre financier dans les objectifs contrôlés. Cela a permis d'assurer le remboursement de 1 130 milliards de roubles au budget fédéral.

L'ensemble de la documentation concernant les mesures de contrôle mises en œuvre a été mis à la disposition des chambres de l'Assemblée fédérale.

Relations internationales

En vertu de l'article 32 de la Loi fédérale "Sur la Chambre des comptes de la Fédération Russe", cette Chambre collabore avec les cours des comptes et les organismes de contrôle parlementaire de pays étrangers et leurs forums internationaux.

En 1995, la Chambre des comptes a été admise au sein de l'EUROSAI et a participé à une série d'activités organisées par cette organisation internationale, parmi lesquelles on peut citer le séminaire "Le contrôle de la privatisation" (Varsovie, mai 1995), le séminaire "Les organismes supérieurs de contrôle des finances publiques et de contrôle interne de l'administration gouvernementale" (Varsovie, mars 1996), le séminaire "Les relations entre les Cours des comptes et le Parlement, le contrôle interne, la juridiction et les médias" (Bucarest, septembre 1995), et le III^e congrès de l'EUROSAI (Prague, 1996).

La Chambre des comptes participe aux travaux d'un certain nombre de comités de l'INTOSAI.

En outre, la Chambre des comptes de la Fédération Russe collabore avec des organismes étrangers de contrôle sur la base d'accords bilatéraux. Dans ce domaine, la Chambre a acquis une certaine expérience de collaboration constructive avec les cours des comptes de la Biélorussie, du Brésil, de l'Angleterre, de la Hongrie, de l'Allemagne, de l'Inde, de la Pologne et des États-Unis. L'intérêt commun des organismes précités porte sur les questions suivantes: la méthodologie du travail de contrôle et de révision, la pratique de l'interaction des organismes de contrôle avec les Parlements de leurs pays respectifs, les problèmes de l'interaction entre les contrôles interne et externe, l'organisation d'un contrôle effectif des directions prioritaires en matière de dépenses des moyens étatiques.

Les relations avec la Chambre fédérale des comptes de l'Allemagne se sont avérées très satisfaisantes. Conformément au programme de collaboration signé, en 1995 et 1996 ont été organisés, alternativement à Moscou et Berlin, quatre séminaires sur un thème commun: "Certains aspects du contrôle financier étatique". Les participants à ces séminaires -des auditeurs de la Chambre des comptes- ont eu la possibilité de connaître l'expérience du travail de contrôle et de révision de l'une des cours les plus anciennes d'Europe. En outre, les employés de la Chambre des comptes ont la possibilité de renforcer et d'élargir les connaissances qu'ils ont acquises au cours des séminaires par des stages en Allemagne. Ces stages sont axés sur des questions présentant un intérêt actuel pour nous, comme le contrôle des organismes fiscaux, la vérification des prestations sociales, le contrôle des banques étatiques et l'organisation du travail de la Chambre des comptes.

Dans le cadre du programme de collaboration signé avec les organismes de contrôle des États-Unis, ont été organisés à Moscou deux séminaires russo-américains sur le contrôle du respect du budget et du système bancaire. Aux mois de mars et novembre, un certain nombre d'employés de la Chambre des comptes ont réalisé des stages aux États-Unis sur l'analyse et l'évaluation des budgets.

Nous sommes convaincus que l'élargissement de l'échange d'expériences et d'informations entre les organisations internationales sur une base bilatérale contribuera à améliorer la qualité du contrôle et à accroître l'efficacité de notre travail.

En 1995, la Chambre des comptes a été admise au sein de l'EUROSAI.



La Chambre des comptes participe aux travaux d'un certain nombre de comités de l'INTOSAI.

Le Contrôle des Finances Publiques en Autriche. La Cour des comptes autrichienne se présente elle-même

Dr. EDITH GOLDEBAND

Directrice du Bureau des Relations Publiques de la Cour des comptes autrichienne

La Cour des comptes est organisée en monocratie. Ses fonctions et son organisation sont fixées par la Constitution Fédérale et développées dans la Loi de la Cour des comptes de 1948.

Evolution historique

Le contrôle des finances publiques a une longue tradition en Autriche. L'organisme précurseur de la Cour des comptes actuelle, la "Chambre des comptes", fut fondé en 1761 dans le but "de faire la lumière sur toutes les irrégularités commises dans les finances publiques, notamment en matière de dépenses".

De nos jours, la Cour des comptes se charge de tâches très diverses. En outre, à partir du 1^{er} janvier 1997, elle exercera une nouvelle fonction: le contrôle de la gestion économique des représentations professionnelles établies par la loi.

Organisation

La Cour des comptes est organisée en monocratie. Ses fonctions et son organisation sont fixées par la Constitution Fédérale et développées dans la Loi de la Cour des comptes de 1948.

La Cour des comptes est directement subordonnée au Conseil National et, au sein de l'organisation de l'Etat, c'est une est un Etat fédéral comptant neuf *Länder*; l'activité de contrôle des finances publiques consiste fonctionnellement en une mission exercée sur le plan fédéral ou d'un *Land*. La Cour des comptes agit donc comme un organe du Conseil National, mais aussi des Parlements des différents *Länder*; suivant qu'elle contrôle la gestion économique de la Fédération ou d'un *Land*. Quoi qu'il en soit, la Cour des comptes s'inscrit dans la sphère du Pouvoir Législatif et est tout à fait indépendante de l'Exécutif (notamment de l'Administration). En outre, elle répond uniquement devant les institutions législatives (Conseil National et Parlements des *Länder*), dans la mesure où ce sont ces dernières qui sont porteuses de la souveraineté budgétaire, c'est-à-dire du droit d'approuver les budgets. La fonction de la Cour des comptes en tant qu'organe de

contrôle du Conseil National ou des Parlements des *Länder* (et donc en tant que partie de la législation), résulte donc de la souveraineté budgétaire desdites institutions, laquelle renferme à son tour le droit à la supervision et au contrôle des dépenses publiques, c'est-à-dire la "souveraineté de contrôle".

Président et fonctionariat

Pour ce qui est du personnel à son service, la Cour des comptes est composée d'un Président et, à l'heure actuelle, de 313 collaborateurs(trices), qui contrôlent les activités importantes en matière budgétaire des près de 750 000 personnes employées dans l'Administration et dans les entreprises publiques.

Le Président est élu par le Conseil National pour un mandat de 12 ans, la réélection n'étant pas permise. En cas d'incapacité, c'est le fonctionnaire de plus haut rang qui exerce ses fonctions.

En ce qui concerne sa responsabilité, le Président (ou son substitut) est assimilé aux membres du Gouvernement fédéral ou des gouvernements des *Länder*, suivant si la Cour des comptes agit en tant qu'organe du Conseil National ou du Parlement d'un *Land*. Sur décision du Conseil National ou du Parlement d'un *Land*, la Cour des comptes peut être accusée devant le Tribunal Constitutionnel d'une infraction de la loi.

Fonctions

La Cour des comptes exerce, entre autres, les fonctions essentielles suivantes:

1. *Le contrôle économique fédéral des Länder et des communes*

Le contrôle de la gestion économique fédérale s'étend notamment à:

1) l'ensemble de l'activité économique publique de la Fédération et la gestion économique de toutes les fondations, fonds et

La Cour des comptes élabore les procédures de contrôle en toute indépendance.



instituts gérés par des organes fédéraux ou par des personnes désignées à cet effet par des organes fédéraux;

2) la gestion économique des entreprises exploitées par la Fédération en exclusivité ou avec d'autres sujets de droit étant soumis au contrôle de la Cour des comptes, ou la gestion économique des entreprises dans lesquelles la Fédération détient, en exclusivité ou avec les sujets de droit précités, une participation d'au moins 50% du capital de départ, social ou propre. A cet égard, on considère comme une participation économique fédérale le fait que l'entreprise soit "dominée" par le biais d'autres mesures financières, économiques ou organisationnelles.

3) la gestion économique de corporations de droit public avec des moyens fédéraux ou d'autres sujets déterminés par la loi, comme, par exemple, la Radio-télévision Autrichienne. Enfin, à

4) la gestion économique des organismes de prestation d'assurances sociales.

Le contrôle dans les *Länder* s'étend notamment à:

1) la gestion économique des *Länder*, ainsi que des fondations, fonds et instituts gérés par des organes d'un *Land* ou par des personnes désignées à cet effet par des organes d'un *Land*;

2) la gestion économique des entreprises exploitées par un *Land*, en exclusivité ou avec d'autres sujets de droit étant soumis au contrôle de la Cour des comptes, ou la gestion économique des entreprises dans lesquelles le *Land* détient, en exclusivité ou avec les sujets de droit précités, une participation d'au moins 50% du capital de départ, social ou propre. A cet égard, on considère comme une participation économique d'un *Land* le fait que l'entreprise soit "dominée" par le biais d'autres mesures similaires. Enfin, à

3) la gestion économique de corporations de droit public avec les moyens d'un *Land*.

Le contrôle dans les communes s'étend à:

1) la gestion économique des communes d'au moins 20 000 habitants, ainsi que des fondations, fonds et instituts gérés par des organes d'une commune ou par des personnes désignées à cet effet par des organes d'une commune;

2) la gestion économique des entreprises exploitées par une commune d'au moins 20 000 habitants, en exclusivité ou avec d'autres sujets de droit étant soumis au contrôle de la Cour des comptes, ou la gestion économique des entreprises dans lesquelles la commune détient, en exclusivité ou avec les sujets de droit précités, une participation d'au moins 50% du capital social. A cet égard, on considère comme une participation économique similaire à celle mentionnée ci-avant le fait de "dominer" une entreprise par le biais de certaines mesures. Enfin, à

3) la gestion économique de corporations de droit public avec des moyens municipaux.

Les dispositions qui régissent le contrôle des communes seront également applicables au contrôle des fédérations de communes. La gestion économique d'une commune de moins de 20 000 habitants ne pourra être contrôlée que par la Cour des comptes et à la demande raisonnée du Gouvernement d'un *Land*.

2. Le Contrôle de la gestion économique des représentations professionnelles établies par la loi.

Ce contrôle portera uniquement sur les processus de gestion économique réalisés après le 31 décembre 1994. Il s'étendra aux objectifs de contrôle dits de "vérification de la véracité, l'exactitude et la concordance des chiffres", "respect des dispositions légales en vigueur", "économie" et "efficacité", mais en aucun cas à l'objectif de contrôle de l'"efficacité de la gestion", dans la mesure où ce dernier est du ressort des autres contrôles.

3. Elaboration du bilan fédéral

La tenue des livres est subordonnée à la "Rechen-Camer". De nos jours, la Cour des comptes est encore tenue d'élaborer le bilan fédéral et de le présenter au Conseil National au plus tard huit semaines avant la clôture de l'exercice fiscal qui vient immédiatement après. Le bilan fédéral consiste à comparer les recettes et les dépenses réellement enregistrées au cours d'une année fiscale, aux recettes et aux dépenses estimées dans le budget fédéral. Il s'agit donc d'une comparaison entre les objectifs estimés et réels, en vue de déterminer le degré de respect du budget fédéral. Le Conseil National approuve le bilan fédéral aux termes d'une loi fédérale et le rejette en vertu d'une décision.

4. Vérifications des recettes dans le domaine de l'économie publique

Tous les deux ans, la Cour des comptes vérifie la situation des recettes moyennes et des prestations supplémentaires de pensions des fonctionnaires et employés, ainsi que des organes de surveillance et de direction des entreprises et des institutions fédérales qui sont soumises à son contrôle, après quoi elle rend compte des résultats de son travail au Conseil National.

5. Evaluation des nouvelles dispositions légales

En 1981, le Conseil National a adopté une résolution aux termes de laquelle tous les pro-

Une fois présentés, les rapports de la Cour des comptes doivent être publiés, et ce, en respectant toujours le secret commercial et d'entreprise.



jets de loi et de décrets-loi des ministères doivent être communiqués à la Cour des comptes afin que cette dernière puisse émettre un avis à leur égard. De cette façon, les objectifs d'économie, d'efficacité et d'efficacités de la gestion ont un poids et une importance accrues dans l'activité législative et dans la prise de décisions parlementaires. En effet, la Cour des comptes évalue, entre autres, les répercussions financières des dispositions légales prévues.

Procédures de contrôle

La Cour des comptes élabore les procédures de contrôle en toute indépendance. C'est également elle qui sélectionne et détermine la modalité des contrôles; en général, elle fait en sorte que les collectes de données soient réalisées sur place. L'inspection locale s'achève par une réunion finale au cours de laquelle sont abordés et évalués les différents points de vue des parties impliquées. Les conclusions du contrôle sont communiquées par écrit aux organismes concernés, lesquels sont tenus d'émettre un avis sur la question; la Cour des comptes peut alors se prononcer dans un sens ou un autre sur ces avis.

Contrôles spéciaux de la gestion économique

En principe, les contrôles de la gestion économique sont réalisés à l'initiative de la Cour des comptes elle-même. Ce que l'on appelle les actes spéciaux de contrôle de la gestion économique sont réalisés sur décision du Conseil National et à la demande raisonnée du Gouvernement fédéral ou d'un ministre fédéral. Une telle décision du Conseil National n'est pas nécessaire si 20 membres du Conseil National sollicitent, à travers une demande indépendante, la réalisation d'un contrôle sur une certaine activité de la gestion économique fédérale. A noter que si trois contrôles de ce genre sont en cours de réalisation, il n'est pas possible de faire une nouvelle demande.

Les gouvernements des *Länder* ont eux aussi le droit de présenter une demande raisonnée d'actes spéciaux de contrôle de la gestion économique. Par ailleurs, les Parlements des *Länder* ont la faculté de demander à la Cour des comptes la réalisation de contrôles spéciaux.

Objectifs des contrôles

Les contrôles portent sur la correction des chiffres, la légalité, l'économie, l'efficacité et, à l'exception des représentations professionnelles établies par la loi, l'efficacité de la gestion. En outre, ils doivent tenir compte des principes établis dans la Constitution, tels que la

protection intégrale de l'environnement ou l'assurance de l'équilibre économique global, que la Fédération, les *Länder* et les communes sont tenus de respecter dans leur gestion budgétaire.

Rapports

La Cour des comptes est tenue de présenter au Conseil National, aux Parlements des *Länder* et aux Conseils municipaux, avant le 31 décembre de chaque année, un rapport sur les résultats des activités qu'elle a réalisées au cours de cette même année (Rapport annuel d'activités). En outre, elle peut informer à tout moment le Conseil National et les Parlements des *Länder* d'activités concrètes et présenter des rapports spéciaux. Une fois présentés, les rapports de la Cour des comptes doivent être publiés, et ce, en respectant toujours le secret commercial et d'entreprise.

Le Conseil National a créé une commission permanente (commission de la Cour des comptes) chargée d'étudier et de débattre sur les rapports de la Cour des comptes. Dans le cadre des séances parlementaires, le Président de la Cour des comptes fournit aux députés une information plus détaillée. Par ailleurs, des questions sont posées aux représentants des organismes faisant l'objet d'un contrôle, concernant notamment les améliorations introduites suite à la publication des rapports de la Cour des comptes.

Une fois examinés dans le cadre des séances de la commission de la Cour, les rapports de la Cour des comptes sont présentés à l'assemblée plénière du Conseil National, laquelle rend une décision aux termes de laquelle ces rapports sont acceptés ou rejetés. A notre connaissance, cette dernière circonstance ne s'est jamais produite. Le Président de la Cour des comptes a le droit de participer aux séances au cours desquelles ses rapports sont débattus. En outre, il peut prendre la parole à tout moment aussi bien à la commission de la Cour des comptes qu'à l'assemblée plénière.

Dans les *Länder*, les discussions concernant ces rapports se déroulent dans le cadre des commissions des finances et de contrôle des différents Parlements, des Conseils municipaux et des assemblées des Fédérations de communes. Tout comme au niveau fédéral, ces rapports sont pratiquement toujours acceptés par les Parlements des *Länder*, aux termes d'une décision.

A travers les décisions qu'ils rendent concernant les rapports de la Cour des comptes, le Conseil National et les Parlements des *Länder* peuvent adresser au Gouvernement ou à des membres bien précis du Gouvernement, des communications contenant des recommandations de la Cour des comptes, renforçant ainsi la position de la Cour des comptes face à l'administration.

Les documents relatifs aux dettes financières doivent être approuvés par le Président de la Cour des comptes, à condition qu'il en découle une obligation de la Fédération.



Fonctions spéciales du Président de la Cour des comptes

Le Président de la Cour des comptes jouit tout particulièrement de la confiance publique, ce qui se matérialise dans certaines fonctions notariales propres à sa fonction.

Déclaration prévue par la Loi des Incompatibilités

La Loi des Incompatibilités oblige les membres du Gouvernement fédéral et des gouvernements des *Länder*, ainsi que les secrétaires d'Etat, à déclarer leur situation patrimoniale au Président de la Cour des comptes. En cas d'augmentations de patrimoine extraordinaires, le Président de la Cour des comptes est tenu d'en informer le Président du Conseil National ou du Parlement du *Land* correspondant.

Déclaration prévue par la Loi sur le Financement des Partis Politiques

Les partis politiques sont tenus de présenter annuellement, au Président de la Cour des comptes, une liste faisant état de tous les dons de plus de 100 000 schilling qu'ils ont reçus au cours de l'année. A la demande d'un parti politique, le Président de la Cour des comptes doit faire savoir publiquement que les dons reçus par ce parti ont dûment été déclarés.

Intervention en matière de justification de dettes financières

Les documents relatifs aux dettes financières doivent être approuvés par le Président de la Cour des comptes, à condition qu'il en découle une obligation de la Fédération. Par conséquent, le Président de la Cour des comptes atteste de la légalité (et non pas de

l'efficience ou l'efficacité de la gestion) de l'endettement et de son annotation réglementaire au Grand Livre de la dette publique.

Secrétariat Général de l'INTOSAI

Depuis 1965, conformément aux statuts de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), le Président de la Cour des comptes autrichienne en exercice est simultanément Secrétaire Général de l'INTOSAI. Le siège du Secrétariat Général est établi au siège officiel de la Cour des comptes à Vienne. Le Secrétaire Général dirige le Secrétariat qui, entre autres attributions, doit gérer le budget de ce groupement d'organisations à échelle mondiale; la République d'Autriche prend en charge les coûts de personnel et matériels nécessaires à la réalisation des activités propres au Secrétariat, qui s'élèvent à près de deux millions de schilling par an.

L'INTOSAI fut fondée en 1953 dans le but de promouvoir dans le monde entier l'échange d'idées et d'expériences dans le domaine du contrôle des finances publiques. Conformément à ce qui est établi dans ses statuts, l'INTOSAI se compose du Congrès, du Comité directeur, du Secrétariat Général et de différentes commissions et groupes de travail. Au cours du IX^e Congrès, qui s'est tenu à Lima en 1977, a été approuvée ce que l'on appelle la "Déclaration de Lima" sur les lignes directrices à suivre en matière de contrôle des finances publiques.

Pendant les périodes intercongrès, le Secrétariat Général maintient le contact entre les plus de 170 membres, conformément à la devise "*experientia mutua omnibus prodest*". En outre, il organise des séminaires, des réunions spécialisées et diverses activités.

Depuis 1965, le Président de la Cour des comptes autrichienne en exercice est simultanément Secrétaire Général de l'INTOSAI.



L'Institution Supérieure de Contrôle de la République Lettone

RAITS CERNAJS

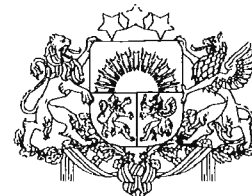
Auditeur Général de la République Lettone

L'ISC de la République de Lettonie se compose de l'Auditeur Général, du Conseil de l'ISC, des départements de Contrôle et du Secrétariat.

En vertu de la Constitution de la République de Lettonie, l'Institution Supérieure de Contrôle de la Lettonie est une institution indépendante agissant selon le principe de la collégialité.

Antécédents historiques

L'Institution Supérieure de Contrôle de la Lettonie est une organisation relativement



nouvelle. Sa structure, son domaine de compétences et ses obligations sont réglementés par la Loi de Refonte de la Loi sur l'Institution Supérieure de Contrôle du 2 août 1923, adoptée le 4 novembre 1993, ainsi que par les amendements de cette loi adoptés le 4 avril 1996. Les activités de l'ISC sont régies par les Normes de Contrôle adoptées par le Parlement en date du 26 septembre 1995.

Rôle et obligations de l'Auditeur Général

L'Auditeur Général est responsable des activités de l'ISC. La Constitution stipule que le Parlement doit proposer et élire l'Auditeur Général pour un mandat à durée déterminée pendant lequel il ne peut être destitué de ses fonctions qu'aux termes d'une décision d'un tribunal de justice. L'Auditeur Général est élu pour une période de 4 ans à bulletin secret. Il est responsable devant le Parlement du contrôle des ressources financières et matérielles de la Lettonie. Ses droits sont similaires à ceux d'un ministre. Il est habilité à assister aux assemblées du Conseil des Ministres à titre consultatif.



24

Organisation et Personnel

L'ISC se compose de l'Auditeur Général, du Conseil de l'ISC, des départements de Contrôle et du Secrétariat.

Le Conseil de l'ISC se compose de l'Auditeur Général et de six membres. L'Auditeur Général est le président du Conseil. Il propose les candidats au poste de membre du Conseil, lesquels sont élus à bulletin secret par le Parlement pour une période de 4 ans. L'Auditeur Général nomme les directeurs des Départements de Contrôle et leurs délégués parmi l'équipe des membres du Conseil. Ces derniers ont le statut de fonctionnaires à temps complet de l'ISC.

Les principaux objectifs du Conseil de l'ISC sont les suivants:

- statuer sur les questions soulevées par les départements fiscaux faisant partie du domaine de compétences des corps collégiaux des départements de contrôle;
- réviser le Rapport du Conseil des Ministres sur les résultats du budget de l'État de l'année précédente et rendre un avis sur la question au Parlement;
- conseiller l'Auditeur Général en matière de promotions au sein de l'ISC;
- évaluer des propositions concernant le travail de contrôle;

- examiner et prendre des décisions sur les réclamations concernant les résolutions des corps collégiaux des départements de contrôle.

Les Départements de Contrôle de l'ISC sont: le Département de Contrôle du Budget de l'État, le Département de Contrôle des Activités Économiques de l'État et le Département de Contrôle du Processus de Privatisation.

Le Département de Contrôle du Budget de l'État contrôle les recettes et l'utilisation du Budget de l'État et des ressources budgétaires spéciales, ainsi que l'utilisation des actifs de l'État.

Le Département de Contrôle des Activités Économiques contrôle les recettes et l'utilisation des actifs de l'État de toutes les entreprises et organisations gouvernementales publiques et locales, ainsi que les activités économiques relatives aux sociétés, banques et personnes utilisant des actifs de l'État ou des ressources de la République de Lettonie garanties par l'État, ou chargées de commandes ou de fournitures gouvernementales.

Le Département de Contrôle du Processus de Privatisation a été créé pour assurer la légalité, l'efficacité, l'effectivité, l'économie et la correction du processus de privatisation des actifs du gouvernement de l'État et local.

Le Secrétariat est présidé par le Gérant de l'Institution Supérieure de Contrôle, qui dépend directement de l'Auditeur Général. Le Secrétariat se compose de différentes divisions structurales qui dépendent toutes du Gérant de l'Institution, à savoir:

- Division des Affaires Juridiques
- Division de Renseignement
- Division du Personnel
- Division Administrative
- Division Financière
- Division des Services

Nature et domaine d'action

Notre ISC a réalisé un contrôle des résultats du budget de l'État des années précédentes, portant aussi bien sur les recettes que sur les dépenses, et a supervisé l'utilisation des actifs de l'État afin d'en assurer la correction, l'effectivité et la légalité.

L'ISC de la Lettonie contrôle l'augmentation, la gestion et l'utilisation des fonds de l'État et des entreprises appartenant à l'État, ainsi que l'utilisation des ressources du budget de l'État affectées aux gouvernements locaux à des fins particulières. Le domaine d'action de l'ISC est de superviser le processus de privatisation afin qu'il soit opéré conformément à la législation, et de réviser l'utilisation des actifs étatiques dans le cadre de ce processus.

Le Département de Contrôle du Processus de Privatisation a été créé pour assurer la légalité, l'efficacité, l'effectivité, l'économie et la correction du processus de privatisation des actifs du gouvernement de l'État et local.

Pouvoirs de l'ISC

En vertu de la Loi sur l'Institution Supérieure de Contrôle et conformément au Code Administratif, l'Auditeur Général a le droit d'infliger des pénalisations aux hauts dirigeants d'organismes et d'entreprises contrôlés ne satisfaisant pas aux exigences légales des inspecteurs et ne respectant donc pas les Sections correspondantes du Code Administratif et Pénal.

Toutefois, il convient de souligner que la législation administrative ne permet pas à l'Auditeur Général de juger des délits mineurs ni d'infliger des pénalisations.

En cas de manquement à l'une quelconque des sections du Code Administratif, l'Institution Supérieure de Contrôle est exclusivement habilitée à rédiger une déclaration, étant entendu que c'est au Juge administratif et à lui seul qu'il appartient d'imposer des pénalisations. Il va sans dire que la procédure précitée entrave l'exercice des fonctions légales de l'ISC.

L'ISC de la République de Lettonie n'a pas le droit d'introduire de nouvelles lois. Cependant, elle a préparé et envoyé à plusieurs reprises des amendements de la législation administrative au Ministère de la Justice pour leur présentation ultérieure au Conseil des Ministres.

En vertu de la Loi "Réglementations de Contrôle de l'Institution Supérieure de Contrôle", l'ISC est tenue de faire payer une surtaxe aux organismes contrôlés se trouvant dans une situation de pertes vis-à-vis de l'État suite à la réalisation de transactions impropres et illégales sur la base d'une propriété, de fonds ou de valeurs du Gouvernement. Le montant total de ces surtaxes est considéré comme une recette publique.

Activités éducatives de l'ISC

Les auditeurs ont la responsabilité de s'acquitter des obligations directes de l'ISC. Pour ce faire, ils nécessitent une formation professionnelle spéciale et une bonne expérience de leur fonction. Les spécialistes en contrôle ne se préparent pas dans les universités de la Lettonie, c'est pourquoi il est très important d'assurer l'équilibre entre les professionnels expérimentés et les nouveaux. Au sein de l'ISC de la République de Lettonie, chaque commissaire aux comptes a la possibilité d'améliorer sa formation.

Soixante-quatorze auditeurs ont suivi un cours de comptabilité (156 heures) comprenant deux modules et portant sur les matières suivantes: fondements des lois commerciales, comptabilité, droits et devoirs des auditeurs qualifiés et techniques de contrôle. Ils ont également suivi le programme (40

heures) intitulé "Aspects psychologiques de la prise de décisions".

Enfin, les employés du Secrétariat ont étudié le programme "Psychologie de la gestion pratique et protocole".

Les auditeurs ont également suivi le programme dirigé par l'École d'Administration Publique, qui comprend les matières suivantes: "Fondements de l'économie de marché", "Gestion, organisation du travail et maintenance des archives", "Fondements de la législation", "Histoire et lois de la Lettonie", "Les ordinateurs et leur application" et "Communications: éthique et psychologie".

Dans le cadre du programme de coopération de 1996, plusieurs confrères danois ont visité l'ISC de la Lettonie et ont donné des conférences sur les principes de base des activités que réalisent les institutions supérieures de contrôle, les conditions essentielles du budget public et du système de comptabilité, l'application des ordinateurs au contrôle, la planification et les priorités du contrôle, les méthodes de contrôle, la rédaction des rapports, etc.

Au cours des nombreux séminaires auxquels participent habituellement des spécialistes lettons et étrangers, nos employés ont été informés sur les nouveaux progrès en matière de législation fiscale, comptabilité et réglementation des droits.

Rapports

En vertu de la loi de Gestion Financière et Budgétaire, le Ministère des Finances est tenu d'envoyer à l'ISC un rapport annuel sur les résultats du budget de l'État de l'année précédente. L'ISC doit alors réviser ce rapport, puis, sur la base des résultats de cette révision, préparer une proposition. Le Rapport Budgétaire Annuel et la proposition de l'ISC sont tous deux révisés par le Conseil des Ministres puis soumis à la considération du Parlement. Ensuite, l'Auditeur Général présente au Parlement la révision du budget réel de l'année précédente, et émet son opinion concernant les recettes et l'utilisation des ressources financières et des actifs de l'État.

Coopération internationale de l'ISC de la Lettonie

A l'heure actuelle, l'Institution Supérieure de Contrôle de la République de Lettonie participe à différentes structures de coopération internationale. L'ISC de la Lettonie s'est jointe aux programmes de coopération internationale des Institutions Supérieures de Contrôle dès leur mise en œuvre. Elle a commencé à collaborer avec les Institutions Supérieures de Contrôle des pays suivants: Esto-

En vertu de la loi de Gestion Financière et Budgétaire, le Ministère des Finances est tenu d'envoyer à l'ISC un rapport annuel sur les résultats du budget de l'État de l'année précédente.



nie, Lituanie, Pologne, Allemagne, France, Royaume-Uni, Danemark, Norvège et États-Unis.

Conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, des statuts de l'INTOSAI, l'ISC a été admise en tant que membre de l'INTOSAI en date du 17 octobre 1994. Depuis le mois de mai 1995, la Lettonie est également membre de l'organisation régionale EUROSAI. L'ISC de la Lettonie fonctionne dans le cadre des statuts de l'INTOSAI et l'EUROSAI.

La coopération internationale a pour objet d'encourager l'échange d'expériences dans le domaine du contrôle économique et l'échange d'informations relatives à la légis-

lation et la méthodologie du contrôle. En outre, elle a pour but de favoriser l'évolution des relations entre les institutions nationales et internationales.

En date du 14 octobre 1994, les Institutions Supérieures de Contrôle de la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ont signé un accord trilatéral établissant une coopération sous forme d'échange d'informations relatives au contrôle, à la formation et à l'aide mutuelle en matière de contrôles réels.

L'ISC de la Lettonie est prête à coopérer avec des institutions de contrôle de tous les pays, avec les institutions de contrôle de l'INTOSAI et de l'EUROSAI, ainsi qu'aux niveaux bilatéraux et trilatéraux.

A l'heure actuelle, l'Institution Supérieure de Contrôle de la République de Lettonie participe à différentes structures de coopération internationale.

Les relations entre la Cour des comptes et le Parlement. L'approche néerlandaise

Dr. TOBIAS WITTEVEEN

Secrétaire Général de la Cour des comptes des Pays-Bas

La position précise de la Cour des comptes dans l'organisation constitutionnelle varie d'un pays à l'autre. Mais toutes ont une caractéristique commune, universelle et essentielle: l'indépendance.

Le 5 décembre 1996, le Secrétaire Général de la Cour des comptes des Pays-Bas a fait un exposé à Paris sur les relations entre la Cour des comptes et le Parlement des Pays-Bas, à l'occasion d'une invitation de la Cour des comptes de la France et de la Société française de finances publiques. Cet exposé s'est fait pendant le Colloque sur le thème 'La Cour des comptes et le Parlement'. Le texte de cet exposé a été légèrement adapté afin de pouvoir intéresser un public plus vaste.

1. L'unité dans la diversité

Tout État démocratique connaît dans son organisation constitutionnelle un organisme de contrôle indépendant constituant un maillon essentiel qui s'inscrit entre la responsabilité ministérielle et le contrôle parlementaire. Sur l'axe qui unit Gouvernement et Parlement, cet institut de contrôle se situe parfois plus près du Gouvernement que du Parlement, et parfois l'inverse, mais il est

toujours indépendant. C'est l'exécutif qu'il contrôle, et le Parlement qu'il informe. Dans la plupart des pays, la Cour des comptes est très populaire, car les citoyens y voient le gardien de l'intérêt général. Mais avec l'exécutif cet institut de contrôle entretient souvent des relations ambiguës, alliant amour et aversion; car si ses enquêtes peuvent se révéler utiles, elles peuvent également faire peser une menace. Et le Parlement? Il considère généralement l'institut de contrôle comme un allié, mais non sans quelque réserve: une Cour des comptes manifeste volontiers son indépendance, et elle se révèle souvent, dans le jeu politique, un facteur difficile à contrôler.

La position précise de la Cour des comptes dans l'organisation constitutionnelle varie d'un pays à l'autre. Chez les uns, elle constitue une cour, chez les autres elle est un 'office'. Par ailleurs, nous constatons des différences quant à sa place dans la structure organisationnelle, quant à sa forme, au pouvoir de nomination de ses membres ou à la fixation de son budget. Mais toutes ont



Les relations entre la Cour des comptes et les États-Généraux (Parlement) ne sont pas statiques, mais dynamiques.



une caractéristique commune, universelle et essentielle: l'indépendance. Cette indépendance s'articule en trois éléments fondamentaux. Lesquels? C'est que, dans le cadre de la loi qui établit sa forme, toute Cour décide elle-même:

- 1) de l'objet de ses enquêtes;
- 2) des modalités de ces enquêtes;
- 3) du contenu et de la forme de ses rapports.

Ces trois éléments constituent l'essence même de l'indépendance de toute Cour des comptes. Tous les autres aspects, qui peuvent différer de pays à pays, influent évidemment sur cette indépendance, mais n'en sont pas constitutifs. Il en découle que, malgré toutes leurs différences, les Cours des comptes du monde entier ont tant de choses en commun sur l'essentiel qu'elles peuvent utilement entretenir des contacts et que l'expérience des unes peut être profitable aux autres. Il existe une réelle unité dans la diversité. Chaque fois qu'elles se rencontrent ceci est souligné.

2. Les relations entre la Cour des comptes et les États-Généraux aux Pays-Bas

Je voudrais maintenant montrer les principales évolutions qu'ont connues dans mon pays les relations entre la Cour des comptes et le Parlement, appelé chez nous États-Généraux. Ces évolutions ont été déterminées par trois principes essentiels. Pour une meilleure compréhension du sujet, je vous donnerai d'abord quelques spécificités sur la Cour des comptes des Pays-Bas.

2.1. Esquisse de la Cour des comptes

La Cour des comptes est un collège de trois membres, nommés à vie, qui dispose d'un appareil administratif comptant 320 fonctionnaires et dirigé par un 'secrétaire' (qui est en fait un secrétaire-général). La Cour ressemble donc à une cour de justice et, de fait, elle l'a été, mais son rôle d'administration de la justice a aujourd'hui disparu. La loi impose à la Cour de 'certifier' chaque année les divers ministères. Comme, pour ce faire, elle peut s'appuyer dans une large mesure sur les services d'expertise comptable de ces ministères, cette tâche importante ne représente plus désormais qu'un tiers de ses activités. Pour le reste, elle examine l'efficacité des organismes soumis à son contrôle, l'effet, l'efficience et le contrôle de l'action des pouvoirs publics, ainsi que la qualité des processus décisionnels. Cette partie de son travail est programmée chaque année - comme dans un institut de recherche - et aboutit à la

publication de quelques dizaines de rapports publics. Ces rapports sont présentés aux États-Généraux et au Gouvernement. Le principal interlocuteur parlementaire de la Cour des comptes, c'est la Commission des Dépenses de l'État; c'est elle qui coordonne les contacts parlementaires avec la Cour des comptes et qui veille à ce que les rapports de cette dernière fassent l'objet d'un examen parlementaire adéquat.

2.2. Principes essentiels d'une relation dynamique

Les relations entre la Cour des comptes et les États-Généraux ne sont pas statiques, mais dynamiques. Elles connaissent ces dernières années diverses évolutions. Trois principes essentiels font sentir leur poids. Je les cite sans m'attarder:

1. La Cour considère que le Parlement est le 'client' le plus important du 'produit' qu'elle livre. Il en découle que, si la Cour détermine librement son programme, elle n'en tient pas moins compte de ce que le Parlement juge important. Elle s'applique également à lui présenter ses rapports au moment opportun, et sous une forme à la fois accessible et pratique. Autrement dit, son action est axée sur son client.

2. La Cour des comptes considère que le Parlement est un facteur essentiel de sa propre efficacité. La Cour, en effet, n'a point de pouvoir, elle ne dispose que d'une autorité; le pouvoir, c'est le Parlement qui le détient, en particulier celui d'imposer ce que la Cour recommande. Quant à l'autorité de la Cour des comptes, celle-ci la doit à la qualité de ses enquêtes. Mais les rapports de la Cour sont d'autant plus efficaces que le Parlement est mieux à même d'apprécier leur utilité pour ses travaux. Cela signifie que la Cour des comptes s'efforce de faire en sorte que ses rapports retiennent l'attention du Parlement, en préparant soigneusement et en suivant de près leur présentation.

3. C'est le Parlement qui, sur proposition du Gouvernement, arrête le budget de la Cour des comptes. Il doit donc pouvoir juger de la façon dont cette Cour s'acquitte de sa mission.

Il doit aussi pouvoir la protéger de propositions abusives du Gouvernement d'économies sur le budget de la Cour. C'est pourquoi la Cour s'efforce d'être transparente, de bien montrer ses orientations et son fonctionnement. Elle a choisi d'être contrôlable - donc vulnérable.

2.3. Évolutions récentes

Les principes que je viens d'indiquer ont entraîné ces dernières années, suivant des

La Cour des comptes suit de très près la présentation de ses rapports au Parlement.



voies d'ailleurs diverses, un certain nombre de réorientations, certainement du côté de la Cour des comptes, mais aussi au Parlement. J'en citerai les cinq principales.

1. La Cour des comptes a décidé de rendre publiques ses orientations internes. Elle montre comment s'élabore son programme d'enquêtes, comment s'effectuent ses enquêtes, comment elles débouchent sur des conclusions; et depuis peu elle publie intégralement son programme d'enquêtes. Cela permet au Parlement d'en tenir compte pour ses travaux, et également de suggérer tel ou tel axe de recherche. Mais la Cour demeure libre de ses choix programmatiques.

2. La Cour des comptes a adapté son programme de publication aux besoins du Parlement. Elle ne se contente plus, comme autrefois, de publier chaque année un unique et volumineux rapport rassemblant toutes ses enquêtes. A son rapport annuel sur la régularité du fonctionnement de l'ensemble des ministères s'ajoutent désormais une trentaine de rapports annuels portant chacun sur une enquête spécifique. Mais ce qui est plus important, c'est que chaque rapport se veut porteur d'un message clair: à quoi sert le rapport? Comment le Parlement peut-il l'utiliser? Le souci d'adapter les rapports à cette volonté de faire passer un message a d'ailleurs imposé à la Cour d'adapter aussi ses processus d'enquête: une fois l'examen achevé, il y a désormais, avant la rédaction du rapport, concertation sur les grandes lignes des constatations faites. Le *General Accounting Office* des États-Unis a d'ailleurs mis au point une procédure assez semblable, celle du 'message agreement'. C'est ainsi que les rapports de la Cour des comptes ont été adaptés à la procédure parlementaire et peuvent plus facilement être examinés au Parlement.

3. La Cour des comptes suit de très près la présentation de ses rapports. Trois fois par an, elle fait connaître au Parlement ce qu'elle se propose de publier dans les mois à venir, et elle en délibère avec la Commission des Dépenses de l'État. Peu avant publication, chaque rapport est présenté à huis clos à la Commission des Dépenses de l'État et à la commission permanente concernée. Cela

permet aux parlementaires de se faire en temps utile une idée du rapport et d'en estimer la pertinence politique. Cela permet aussi à d'autres parlementaires que les spécialistes des affaires financières d'avoir des contacts directs avec la Cour des comptes, ce qui élargit l'audience parlementaire de cet organisme de contrôle.

4. La Cour des comptes rend compte dans son rapport annuel de son propre fonctionnement, de ses performances et des résultats de ses activités. Ce type d'information, qui doit permettre au Parlement d'évaluer les activités de la Cour, est encore en cours de mise au point. Ce système pourrait inclure des inspections externes d'évaluation de la qualité du travail de la Cour. Cette transparence comporte des risques, mais surtout elle encourage une amélioration des performances.

5. Le Parlement a accueilli favorablement les réorientations de la Cour des comptes. Il est manifeste que le monde politique s'intéresse davantage aux rapports de la Cour, qui font désormais l'objet d'un examen prompt et approfondi. Les ministres se voient obligés à prendre des engagements. Il est également incontestable que l'on apprécie davantage le travail de la Cour, même si souvent le monde politique ne se félicite pas de la teneur de tel ou tel rapport.

3. Indépendance et transparence

Dans le système constitutionnel néerlandais, la Cour des comptes aussi bien que les États-Généraux constituent l'une et l'autre un Haut Collège de l'État. Il n'y a donc pas subordination, mais coordination. Cette situation n'entraîne pas automatiquement de bonnes relations. Ces dernières sont le fruit d'un effort constant. La Cour des comptes a découvert ces dernières années qu'indépendance et transparence peuvent faire bon ménage. Cette transparence qu'elle a voulue a donné de bons résultats, certainement pour ses relations avec le Parlement. Et elle n'est pas allée aux dépens de son indépendance. La Cour des comptes demeure un bastion, mais qui a ouvert ses portes.

Il est manifeste que le monde politique s'intéresse davantage aux rapports de la Cour.



La fraude et l'abus dans le Système d'Assistance Sociale Suédois

BO SANDERG

Directeur de Contrôle,

et STAFFAN IVARSSON

Adjoint au Directeur de Contrôle

Le Gouvernement suédois a chargé l'Institution Supérieure de Contrôle (RRV) d'évaluer le taux d'abus dont font l'objet les allocations et les prestations sociales.

La question de la fraude et de l'abus dans le système d'assistance sociale est peu à peu devenue un lieu commun dans la plupart des pays industrialisés, notamment en raison des difficultés accrues que l'on rencontre pour financer les dépenses du secteur public. En général, la tolérance des différentes formes d'abus diminue dans des circonstances de faible croissance économique et de fort taux de chômage. Cette tendance est également vraie en Suède.

En 1994, le Gouvernement suédois a chargé l'Institution Supérieure de Contrôle (RRV) d'évaluer le taux d'abus dont font l'objet les allocations et les prestations sociales.

Le rapport de l'Institution Supérieure de Contrôle de 1995, porte sur un vaste éventail d'aspects et de domaines. Les types d'allocations essentiellement examinés ont été les pensions de retraites anticipées, les fonds d'assurance chômage et les allocations chômage, les avances sur les allocations d'entretien, et les allocations logement, maladie et paternité. En outre, la RRV a étudié la question des versements doubles de différents types de prestations d'assistance sociale, la fraude dans la classe médicale, ainsi que le bien-fondé des contrôles et des systèmes de contrôle établis en Suède et dans d'autres pays représentatifs dans ce domaine.

Dans cette étude, le terme "fraude" est utilisé pour désigner la situation dans laquelle le demandeur d'une aide quelconque de l'État fournit à l'organisme correspondant, de façon intentionnée ou pas, des renseignements incorrects ou incomplets de façon à remplir les conditions lui permettant d'obtenir l'aide en question. Conformément aux directives qui nous ont été données pour réaliser cette étude, cette dernière ne devait pas porter uniquement sur la fraude mais aussi sur les abus et les déficiences du système. Or, notre étude a prouvé qu'il est très souvent difficile de faire la différence entre ces différents aspects.

La RRV a donc réalisé une étude exhaustive en collaboration avec un certain nombre d'organismes (à noter que parallèlement à

cette tâche ont été réalisées différentes autres études dans près de dix environnements différents). Six mois après la publication du rapport principal, a été publié un autre rapport de contrôle sur les allocations logement. Les conclusions de ce rapport sont détaillées plus bas. Le travail complet a été réalisé sur la base de multiples approches méthodologiques.

Quelle est l'étendue de la fraude?

Bien que chaque type de fraude n'arrive pas à des niveaux extrêmement élevés individuellement par rapport au montant total des sommes déboursées ou au nombre d'individus impliqués dans une fraude, le résultat représente tout de même des milliards de couronnes suédoises, compte tenu du grand nombre d'allocations concernées.

Les types de fraude et les chiffres estimés ont été classés comme suit:

- Travail "blanc": Un individu est embauché ouvertement. Le chef d'entreprise paie les impôts correspondant à cette personne et cette dernière reçoit dans le même temps une allocation incompatible avec le fait d'avoir un emploi ou de percevoir des revenus supérieurs à un certain montant, par exemple: la perception simultanée d'une pension de retraite anticipée et de revenus du travail. Ce type de fraude, commis par des personnes ayant des revenus dépassant les 6 000 couronnes par an (1 couronne suédoise équivaut à environ 0,80 FF) et bénéficiant d'une pension de retraite anticipée ou percevant l'allocation chômage conformément à la législation actuelle, s'élève à 800 millions de couronnes par an, soit 1 pour cent du montant total des sommes versées à ce titre au cours des années 1993 et 1994.

- Travail "au noir": Une personne perçoit un salaire en contrepartie d'un travail sans faire l'objet d'aucune retenue au titre de l'impôt sur le revenu ou des cotisations à la sécurité sociale. L'économie souterraine (lorsque les revenus annuels dépassent les 6000 couronnes), à laquelle s'adonnent des personnes

Au total, la fraude, l'abus et les déficiences du système sont estimés à 6-8 milliards de couronnes par an.



bénéficiant de pensions de retraite anticipée ou se trouvant en congé de maladie et des individus percevant l'allocation chômage, représente entre 1,5 et 3,3 milliards de couronnes, soit, par rapport à la moyenne de ces allocations, entre 2 et 4 pour cent du montant total des sommes versées à ces titres en 1991. Il faut toutefois signaler que les chiffres varient considérablement d'un groupe à l'autre: de 1 à 3 pour cent en ce qui concerne les pensionnaires en retraite anticipée, de 1 à 2 pour cent pour les personnes en congé de maladie et entre 6 et 10 pour cent pour ce qui est des personnes percevant l'allocation chômage.

• Selon les estimations réalisées, les autres formes de fraude et d'abus, y compris les déficiences du système et différents types d'abus, s'élèveraient à 3,8 milliards de couronnes. Ce chiffre se décompose comme suit: avances sur l'allocation d'entretien et allocations d'entretien: 1 milliard de couronnes, soit 40 pour cent; allocations logement: 1,5 milliards de couronnes, soit entre 15 et 20 pour cent; pensions de retraite anticipée: 400 millions de couronnes; fonds d'assurance chômage et allocations chômage: 800 millions de couronnes (qui sont dus, pour la plupart, à des déficiences du système); versements doubles: 200 millions de couronnes, et immigrants "émigrés": 400 millions de couronnes.

Au total, la fraude, l'abus et les déficiences du système sont estimés à 6-8 milliards de couronnes par an, soit plus de 5 pour cent du montant total des allocations de 1994. Ceci étant, il faut souligner que la dissémination des pourcentages entre les différents types est considérable. Les déficiences réellement importantes, c'est-à-dire celles concernant les allocations d'entretien et les allocations logement, sont dues au fait que l'information fournie aux autorités soit est inexacte, soit n'est pas actualisée.

L'étude sur les allocations logement mentionnée plus haut, illustre bien à quel point les études suédoises sur la fraude sont exhaustives. A travers cette étude, la RRV a prouvé que l'allocation logement n'est pas un instrument très efficace en tant qu'élément des politiques sociales et de logement.

La raison en est que ces allocations ne permettent pas d'atteindre les objectifs de l'aide aussi efficacement que l'on pouvait l'espérer, ni même d'autres objectifs d'ordre général établis par le Gouvernement et le Parlement. De plus, il s'est avéré que le système ne justifiait pas son coût.

Pour ce qui est de l'allocation logement, les objectifs principaux à atteindre sont au nombre de trois:

- Elever le standard de logement des familles ayant de faibles revenus.
- Elever le standard d'espace vital afin

de permettre aux enfants de disposer de leur propre chambre.

- Augmenter le niveau de consommation des familles ayant de faibles revenus et des enfants.

La RRV a constaté que ces trois objectifs ont été atteints de façon satisfaisante, mais que le coût pour l'État est trop élevé. L'État débourse au total 9 milliards de couronnes par an en aides au logement. La RRV estime que sur cette somme, près de 1,5 milliards sont versés par excès à des foyers fournissant des informations inexactes concernant leurs revenus et/ou leur composition. En somme, les versements indus d'allocations logement représentent entre 15 et 20 pour cent des dépenses totales.

Les versements indus de 1,5 milliards de couronnes étaient dus à:

- Des bénéficiaires fournissant de fausses informations concernant leurs revenus. L'aide étant inversement proportionnelle aux revenus, l'étude de la RRV a prouvé qu'en général la plupart des bénéficiaires déclaraient des revenus inférieurs à leurs revenus réels. En conséquence, l'Etat a payé 1,1 milliards de couronnes de trop chaque année.

- Des bénéficiaires fournissant de fausses informations concernant leur lieu de résidence. La RRV s'est présentée dans des logements choisis au hasard pour déterminer si l'information fournie par les personnes concernées était correcte ou pas. Cette inspection a révélé que près de 5 pour cent des bénéficiaires n'habitaient pas à l'endroit déclaré au Bureau des Aides au Logement. La forme la plus répandue d'abus concerne les couples ayant déclaré qu'ils vivaient séparément alors qu'ils cohabitent *de facto*. D'après les calculs de la RRV, le montant des versements indus réalisés à ce titre s'élèverait à 0,4 milliard de couronnes par an.

A cet égard, il faut souligner que ce sont les propriétaires de petites affaires qui sont les plus enclins à commettre la première forme d'abus précitée, alors que la seconde est généralement propre aux autres bénéficiaires.

La RRV considère qu'il est absolument essentiel de réduire les versements d'allocations aux foyers qui n'y ont pas droit, et de limiter les risques de versements incorrects, lesquels se soldent dans la plupart des cas par des déboursements supérieurs au montant dû. Pour ce faire, il faut prendre différentes mesures visant à assurer l'exactitude des informations fournies, à éliminer les encouragements à l'exploitation et à l'abus du système, et à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration.

En résumé, la RRV propose les mesures suivantes:

- Mise en œuvre de nouveaux moyens de vérification du système.

Les systèmes d'aides ont traditionnellement été basés sur la présomption d'honnêteté du demandeur.



- Amendements de certaines normes comme, par exemple, la réglementation sur le concubinage.

- Amélioration des recommandations de la Direction Nationale des Assurances aux bureaux de la sécurité sociale, notamment en ce qui concerne l'interprétation de la clause de la Loi sur les Aides au Logement, qui peut être utilisée pour refuser d'accorder des allocations aux foyers n'en ayant pas réellement besoin. Pour ce qui est des contrôles, la Direction Nationale des Assurances n'a pas transmis de bonnes instructions aux bureaux de la sécurité sociale quant au travail qu'ils doivent réaliser. La Direction Nationale des Assurances devrait concevoir un programme visant à organiser des contrôles efficaces dans les bureaux de la sécurité sociale.

- Augmentation de l'effectivité et de l'efficacité des procédures au sein des bureaux de la sécurité sociale: il conviendrait d'utiliser une nouvelle technologie au service des bénéficiaires. Les bureaux devraient organiser leurs procédures de révision de façon à augmenter la possibilité d'acquiescer des informations fiables concernant la composition des foyers. La visite des logements devrait devenir une procédure habituelle.

- Amélioration des connaissances des bureaux de la sécurité sociale en ce qui concerne le processus de demandes de travailleurs autonomes. D'après la RRV, ces demandes devraient être révisées par des experts disposant de méthodes efficaces pour évaluer les circonstances économiques réelles de ces personnes.

La RRV conclut en affirmant que l'État dépense trop pour atteindre les objectifs visés. Les dépenses publiques pourraient diminuer de près de 1,5 milliards de couronnes, notamment à travers des améliorations au sein de l'administration, sans remettre en question la réalisation des objectifs fixés.

La conclusion générale à laquelle est arrivée la RRV, est que les sommes d'argent en jeu sont énormes, d'où l'importance matérielle de la tâche de nettoyage des finances de l'État.

Les contrôles et les systèmes de contrôle actuels sont-ils appropriés ?

Les systèmes d'aides ont traditionnellement été basés sur la présomption d'honnêteté du demandeur et sur le fait que l'information qu'il fournit est digne de foi. C'est la raison pour laquelle l'exactitude de l'information déclarée par le demandeur n'est que très rarement vérifiée.

L'étude de la RRV montre que les ressources affectées à la répression de la fraude directe sont faibles et souvent quasi insignifiantes. Telle est la réalité, en dépit du fait que chaque année sont versées, de façon tout à fait injustifiée, des sommes de plusieurs milliards de couronnes. Les tentatives sporadiques réalisées indi-

quent que le rendement économique des tâches de contrôle et de suivi est élevé, ce qui prouve bien qu'il faudrait augmenter les contrôles.

La législation actuelle impose certaines limitations concernant l'utilisation de systèmes informatiques de suivi et de contrôle. Elle va même plus loin, puisque l'échange d'information entre différents organismes en cas de soupçon de fraude, est fortement restreint. En conséquence, les méthodes de contrôle auxquelles peuvent avoir recours les organismes qui déboursent les aides, ne sont pas suffisamment efficaces, d'où l'existence d'un niveau de contrôle inférieur au niveau acceptable.

Un sondage réalisé sur le plan international a révélé que d'autres pays ont mis en œuvre ou sont en train de mettre en œuvre de vastes programmes visant à détecter et punir la fraude. La Norvège, la Finlande, les Pays Bas, l'Allemagne et le Canada ne sont que quelques exemples. L'une des caractéristiques communes aux mesures de répression de la fraude est l'utilisation de différents types de systèmes basés sur l'informatique, dans le but de comparer l'information fournie par un individu dans différents contextes officiels. En outre, ces pays ont instauré des pénalisations matérielles en cas de détection d'une fraude. Le type de pénalisation choisi relève essentiellement de la retenue temporaire des aides, ou encore de l'annulation et de la compensation d'autres aides perçues jusqu'à concurrence de la somme réclamée par l'État, c'est-à-dire une conséquence purement administrative.

La RRV estime qu'il y a des raisons de poids qui justifient l'adoption, en Suède, de mesures du genre de celles mises en œuvre, ou sur le point de l'être, dans ces pays.

Les propositions de la RRV tiennent compte de l'équilibre entre l'intérêt public d'exercer le contrôle et la nécessité de protéger l'intimité de l'individu. Les propositions mentionnées ci-après ne constituent que quelques exemples parmi les cinquante propositions présentées pour illustrer ce type de mesures:

- Réviser la coordination entre les aides sociales statutaires et contractuelles. La structure des encouragements à la retraite anticipée, basée sur le montant des aides déterminé par le Gouvernement et faisant partie de la pension de retraite anticipée garantie par l'Etat, est totalement ou partiellement éliminée par le fait que les parties contractantes sur le marché du travail peuvent compléter ces aides moyennant un coût insignifiant. Dans de tels cas, la pression exercée sur l'individu pour qu'il opte pour une retraite anticipée est la même, voire supérieure.

- Pour réduire et maintenir au niveau minimum le taux de travail de l'économie souterraine, il est possible de mettre en place un système de suivi de l'employeur ou du travailleur au moment où ils perçoivent les différentes aides. La RRV recommande d'établir un ensemble de

Un sondage réalisé sur le plan international a révélé que d'autres pays sont en train de mettre en œuvre de vastes programmes visant à détecter et punir la fraude.



contrôles à réaliser sur les lieux de travail, de préférence dans les secteurs où l'on sait d'avance que de tels cas se produisent habituellement. A noter toutefois que pour que l'enquête réussisse, il faut pouvoir vérifier l'identité des travailleurs sur leur lieu de travail.

- La RRV propose de modifier les systèmes de versement des allocations logement et d'autres aides, en vue de les adapter au modèle du système des aides aux études, qui permet de comparer automatiquement l'information fournie concernant les revenus au résultat réel de la déclaration sur le revenu réalisée ultérieurement. De cette façon, les aides versées par excès en cas de perception de revenus extraordinaires, devraient être remboursées.

- Il convient d'améliorer le système servant de support au traitement électronique des données utilisées pour assurer le suivi et le contrôle des aides sociales. Les méthodes qu'utilisent actuellement les organismes ne sont pas efficaces et sont révolues, d'où l'impossibilité d'assurer le maintien d'un niveau raisonnable de contrôle.

- Les organismes qui déboursent les aides devraient émettre des directives pour présenter, dans leurs rapports annuels au Gouvernement, les mesures concrètes ayant été mises en œuvre au cours de l'année pour contrecarrer la fraude, ainsi que les résultats obtenus et l'évaluation (chiffres occultes) des montants totaux dont il s'agit.



32

Effets des rapports de la RRV

Le Parlement suédois, le Gouvernement et les médias ont tous fait preuve d'un grand intérêt à l'égard des rapports de la RRV. Suite aux études de la RRV sur le système d'aides au logement et le système d'allocations d'entretien, divers changements ont été planifiés en vue d'éco-

nomiser au moins trois milliards de couronnes par an. Les changements proposés dans le système d'aides au logement comprennent la comparaison des aides perçues aux revenus imposables.

Par ailleurs, des pénalisations plus sévères ont été prévues pour les demandeurs d'aides travaillant dans l'économie souterraine. Ces demandeurs seront désormais exclus de l'allocation chômage jusqu'à ce qu'ils y aient droit quand ils auront travaillé pendant un certain temps.

Dans sa proposition de loi de budget complémentaire pour l'année 1996, le Gouvernement suédois a proposé au Parlement d'affecter 350 millions de couronnes, au cours des trois prochaines années, à la mise en œuvre de différentes mesures visant à contrecarrer la fraude et la corruption dans les systèmes d'aides sociales, et à prévenir les délits économiques dans un sens plus large, étant entendu que la fraude n'est pas seulement commise par les entreprises, mais aussi par les individus.

Pour de plus amples renseignements, veuillez prendre contact avec nous à travers Internet, à l'adresse suivante:

prénom.nom@rrvsweau.postnet.se

Pensions de retraite anticipée: Hans Noaksson (Directeur de Contrôle).

Allocations chômage, maladie et paternité: Dag Sparr (Adjoint au Directeur de Contrôle).

Allocations d'entretien et aides au logement: Staffan Ivarsson (Adjoint au Directeur de Contrôle).

Versements doubles et fraude dans le monde médical: Gerd Grip (Auditeur senior).

Coordinateur: Bo Sandberg (Directeur de Contrôle).

Ou par télécopie: +46-86904100

Le Parlement suédois, le Gouvernement et les médias ont tous fait preuve d'un grand intérêt à l'égard des rapports de la RRV.

Les Normes de Contrôle du Secteur Public au Royaume-Uni

LEW HUGHES

Adjoint à l'Auditeur Général, Bureau National de Contrôle du Royaume-Uni

Les différents organismes comptables constituèrent en avril 1991 le Conseil des Pratiques de Contrôle (APB), un nouvel organisme ayant pour mission d'élaborer et d'émettre des normes de conduite professionnelle concernant tous les auditeurs du Royaume-Uni et de la République d'Irlande.

Antécédents du Conseil des Pratiques de Contrôle

A la fin des années quatre-vingt, les auditeurs étaient la cible de nombreuses cri-

tiques et le scepticisme populaire sur la valeur de la fonction de contrôle ne cessait de croître au Royaume-Uni. La profession se rendit alors compte qu'il fallait établir un ensemble de normes plus indépendantes et plus

autoritaires que celles qui avaient régi pendant si longtemps. C'est ainsi qu'en 1991, les différents organismes comptables constituèrent le Conseil des Pratiques de Contrôle (APB), un nouvel organisme ayant pour mission d'élaborer et d'émettre des normes de conduite professionnelle concernant tous les auditeurs du Royaume-Uni et de la République d'Irlande¹.

L'APB se compose de vingt-deux membres: 11 auditeurs exerçant la profession et 11 auditeurs ne l'exerçant pas. Ceux qui exercent la profession sont, pour la plupart, des professionnels à grande réputation issus des entreprises de contrôle les plus importantes. Parmi ceux qui n'exercent pas la profession, figurent des noms importants de l'industrie, du commerce, du barreau et du monde de l'enseignement. La participation de ceux qui n'exercent pas la profession est essentiellement circonscrite au Conseil, au sein duquel chacun d'entre eux agit en tant qu'élément régulateur véritablement indépendant. Le Bureau National de Contrôle du Royaume-Uni a la faculté de désigner un membre du Conseil. J'ai moi-même été nommé membre du Bureau National de Contrôle du Royaume-Uni pour le Conseil lorsqu'a été constituée l'APB, en 1991, puis j'ai été reconduit à mon poste pour un mandat de trois ans supplémentaires en 1994.

Domaine international

L'APB apporte son soutien total à la Fédération Internationale des Comptables dans le but d'améliorer l'harmonisation des pratiques de contrôle dans le monde entier. Toutes les Normes de Contrôle émises par l'APB sont bien entendu élaborées en tenant compte des progrès internationaux, et notamment des Normes Internationales sur le Contrôle émises par l'IFAC. Le respect des Normes de Contrôle de l'APB par les auditeurs du Royaume-Uni garantit l'application des principes de base et des procédures essentielles de l'IFAC.

Fonctionnement du Conseil

Les assemblées de l'APB ont lieu une fois par mois et parfois plus souvent. Au cours de ces réunions, le Conseil formule la politique à mettre en œuvre, décide de

l'adoption de nouveaux projets et des conditions les régissant, supervise leur état d'avancement et approuve des documents pour leur publication, que ce soit sous forme de documents définitifs ou de brouillons de propositions devant faire l'objet de commentaires. Les documents relatifs à l'ordre du jour sont impressionnants et demandent une préparation préliminaire tout à fait considérable.

Dans la plupart des projets, y compris toutes les normes de contrôle, les notes et les bulletins sur l'exercice de la profession, la responsabilité d'étudier la question et d'élaborer des propositions détaillées est déléguée à de petits groupes de travail, lesquels doivent ensuite présenter leurs recommandations à l'assemblée plénière du Conseil. Compte tenu de l'intérêt que j'attache personnellement au contrôle du secteur public, j'ai travaillé aux côtés de deux de mes confrères de l'APB à la production de la SAS 110 (Fraude et Erreur) et de la SAS 120 (Considération de la Loi et la Réglementation). Pour réaliser chacune d'entre elles, il a fallu organiser différentes réunions du groupe de travail et consulter à plusieurs reprises l'assemblée du Conseil avant et après la distribution des brouillons, pendant la période ouverte aux commentaires publics.

Toutes les propositions détaillées et les brouillons élaborés par les groupes de travail font l'objet de révisions techniques approfondies réalisées par de petits groupes composés de membres de l'APB exerçant la profession. Cela permet de déterminer les problèmes et de soulager de travail l'assemblée du Conseil.

Quelles réussites depuis 1991?

A ce jour, la réussite la plus importante de l'APB est sans aucun doute le "Projet de Révisions" lancé en septembre 1992 pour réviser et mettre à jour l'ensemble des normes et des directives émises par l'organisme prédécesseur avant 1990. L'objectif du Conseil était de produire des Définitions exhaustives des Normes de Contrôle (SAS) correspondant aux normes internationales en vigueur, mais étant toutefois adaptées aux particularités du Royaume-Uni. Cette tâche s'est avérée véritablement herculéenne dans la mesure où elle a demandé la publication préalable de vingt-et-un brouillons afin de recueillir

Toutes les Normes de Contrôle émises par l'APB sont élaborées en tenant compte des progrès internationaux, et notamment des Normes Internationales sur le Contrôle émises par l'IFAC.



¹ Il existe six organismes comptables au Royaume-Uni et en République d'Irlande. Ces organismes, qui représentent des spécialités comptables ou sont le reflet des différentes lois financières nationales, sont les suivants: l'Institut des Commissaires aux Comptes d'Angleterre et du Pays de Galles; l'Institut des Commissaires aux Comptes d'Écosse; l'Institut des Commissaires aux Comptes d'Irlande; l'Ordre des Commissaires aux Comptes Publics; l'Ordre des Comptables de Gestion et le Collège des Finances Publiques et de la Comptabilité.



des commentaires, au cours de l'année 1993. Le projet est arrivé à terme et le volume définitif des SAS a été publié en 1995.

Une autre réussite importante de l'APB est d'avoir encouragé l'ouverture d'un débat public, à l'initiative du Conseil, en déterminant la façon dont il convenait de mener ce débat pour satisfaire aux besoins des usagers de l'information financière. Le "document de consultation" du Conseil sur le Développement Futur du Contrôle a provoqué le débat et a débouché sur la publication du document de 1994 intitulé "L'Agenda du Contrôle", qui établissait une proposition de cadre d'actions futures. Pour réaliser ce travail, le Conseil a créé, au cours de l'année 1996, différents groupes de travail sur des thèmes spécifiques.

Outre les deux grandes tâches précitées, qui ont accaparé une grande partie des activités du Conseil au cours de ces quatre dernières années, il y a eu un flux constant d'autres productions tout aussi importantes destinées à informer et à venir en aide aux auditeurs. Ces productions comprenaient, par exemple, une série de Notes pour l'Exercice de la Profession et des Bulletins sur des matières, telles que des informations sur les Conseils de direction, les Exonérations de Contrôle de Petites Entreprises et le Rapport pour Régulateurs dans le Secteur Financier.



34

Quel est le futur programme de travail?

Outre la poursuite du travail de "L'Agenda de Contrôle", ainsi que différentes initiatives ayant trait au Gouvernement, le Comité a entrepris plusieurs nouveaux projets portant sur les aspects suivants:

- révision de toutes les directives de contrôle d'industries spécifiques, expliquant comment doivent être appliquées les Normes de Contrôle dans certaines industries ou secteurs spécifiques;
- apport de meilleures directives pour contrôler les environnements informatiques;
- directives pour auditeurs internes.

Le premier de ces projets constitue un grand défi dans la mesure où il existe à l'heure actuelle dix-huit directives de secteurs industriels spécifiques, qui demandent toutes une mise au point fondamentale. Cer-

taines d'entre elles sont particulièrement importantes pour les auditeurs qui exercent dans le domaine du Gouvernement et du Secteur Public. A titre d'exemple, on peut citer les organisations de bienfaisance, les logements de l'État, la banque, etc. Pour soulager le Conseil de son travail, nous avons demandé l'aide des Ordres des Comptables, lesquels ont accepté d'assurer la présidence et le secrétariat de chacun des dix-huit groupes de travail, dont la plupart comprennent un seul membre de l'APB qui exercera les fonctions de vice-président.

Et si on contrôlait le Gouvernement Central?

Il va de soi que les Normes de Contrôle émises par le Conseil sont conçues pour être appliquées par tous les auditeurs, aussi bien dans le secteur privé que public. Or, les auditeurs nécessitent des directives concernant la façon d'appliquer ces normes dans le domaine du Gouvernement Central. L'APB s'est engagé à réaliser, en collaboration avec le Bureau National de Contrôle du Royaume-Uni, un projet de révision de l'application des SAS au contrôle externe des comptes du Gouvernement Central.

En 1994 a été créé un groupe de travail présidé par l'Auditeur Général Adjoint et composé de représentants du Trésor, du Bureau de Contrôle de l'Irlande du Nord, de la Commission de Contrôle³ et de l'APB, en vue d'élaborer des Notes sur la Pratique de la Profession décrivant les caractéristiques spéciales des contrôles du Gouvernement Central, et de créer des directives sur la façon dont les employés du Bureau National de Contrôle du Royaume-Uni ou les entreprises de contrôle sous contrat doivent appliquer les SAS. Après avoir été présentée au cours de l'été 1995, la directive destinée à tous les auditeurs exerçant dans le domaine du Gouvernement Central a été publiée en février 1996 (entre autres exigences, cette directive stipule que les auditeurs du secteur public doivent spécifiquement s'assurer de la régularité des dépenses). A la fin de cette année sera publiée une directive spécifique sur le contrôle des organisations de bienfaisance et des logements de l'État.

A ce jour, la réussite la plus importante de l'APB est sans aucun doute le "Projet de Révisions".

Les Normes de Contrôle émises par le Conseil sont conçues pour être appliquées par tous les auditeurs, aussi bien dans le secteur privé que public.

³ La Commission de Contrôle est responsable du contrôle des comptes des gouvernements locaux, du Service National de Santé et d'autres organismes de ce genre en Angleterre et au Pays de Galles. Cette commission est également tenue d'aider les organismes précités à faire en sorte que leurs services justifient leur coût.

Le Bilan des Comptes de l'État. Les innovations examinées au Parlement italien

BARTOLOMEO MANNA

Conseiller de la Cour des comptes de l'Italie

La refonte de la structure du bilan et le reclassement des recettes et des dépenses au sein du bilan du budget de l'Etat, et donc du bilan de clôture, sont, pour les professionnels du secteur, des questions de vive actualité depuis bien longtemps, questions qui sont à présent examinées par le Parlement.

A l'heure actuelle, en Italie, le bilan des comptes de l'Etat, qui comprend l'état du budget des recettes et l'état du budget des dépenses de chacune des administrations, se résume à un simple catalogue des postes qui constituent l'unité de base du bilan en soi. Il va donc sans dire qu'il s'avère toujours difficile, surtout pour ce qui est des postes des dépenses, d'identifier les fonctions et les objectifs des dépenses publiques.

La refonte de la structure du bilan et le reclassement des recettes et des dépenses au sein du bilan du budget de l'Etat, et donc du bilan de clôture, sont, pour les professionnels du secteur, des questions de vive actualité depuis bien longtemps, questions qui sont à présent examinées par le Parlement.

A cet égard, la Cour des comptes a apporté différents éléments de jugement à l'occasion des audiences lui ayant été accordées devant la Commission des Bilans du Sénat à propos du "Reclassement du bilan de l'Etat", ainsi que devant la Commission du bilan, du trésor et de la programmation du Congrès, dans le cadre de l'étude cognitive sur la réforme de la structure du bilan.

En date du 24 juin 1995, la Cour des comptes a, en outre, délibéré sur un thème propre à la structure et au reclassement du bilan du budget et du résumé des comptes, en réponse à une initiative du Président du Sénat, dans laquelle ce dernier demandait à la Cour de développer le thème du lien existant entre la rationalisation des options de bilan et la rationalisation des structures et des procédures administratives.

Dans le Rapport du Résumé Général des comptes de l'Etat relatif à l'exercice financier 1995 (séance du 25 juin 1996), la Cour des Comptes a présenté une analyse structurée et détaillée du résumé des comptes et de leurs résultats suivant ce que l'on appelle les fonctions objectif (vol. II, tome I).

Comme l'a souligné lui-même le Président de la Cour des comptes, M. Giuseppe Carbone, la nouvelle façon d'élaborer la structure du bilan ne présente pas seulement, contrairement à ce qui était le cas auparavant, une analyse en termes de postes affectés aux administrations. En effet, le bilan est désormais structuré sur la base de lois de dépenses, de programmes et de projets, de telle sorte qu'il est possible d'isoler le résultat obtenu et de le comparer aux prévisions, et donc de tenir compte des indications émanant du Fonds Monétaire International.

Le Président Carbone a, en outre, souligné l'importance de la réforme du bilan, une réforme à laquelle a efficacement contribué la forme de structure innovatrice élaborée par la Cour des comptes, dans la mesure où elle confère au bilan une transparence et une clarté accrues, ce qui permet à ceux qui doivent prendre les décisions concernant les dépenses (Gouvernement et Parlement) d'utiliser un tableau de référence contenant des notions plus précises.

Le nouveau projet de bilan élaboré par la Cour des comptes est surtout basé sur la réorganisation de la structure administrative. Il identifie les centres de responsabilité de gestion dans le but de déterminer le rapport qui existe entre les activités et les objectifs que se fixe l'Administration Publique dans le cadre général, ce qu'il appelle: "fonctions-objectif"; cela permet en outre de réaliser une évaluation effective lors du contrôle des résultats, dans le cadre de l'action administrative et de la gestion financière corrélative.

En déterminant le lien existant entre les fonctions et les objectifs quant à la répartition des ressources et des responsabilités de gestion, le schéma structural du bilan des dépenses permet une exécution pratique, y compris au niveau de l'élaboration du budget et de

L'une des caractéristiques de la nouvelle structure du budget des dépenses est l'articulation sur la base de "fonctions-objectif".



l'exposition des données de la gestion financière dans le bilan de clôture, des principes d'organisation administrative, qui sont définis en Italie par des lois et des décrets, mais aussi des critères d'affectation des ressources, d'où une évaluation différente et approfondie des résultats liés au nouveau modèle "fonctions-objectif", ainsi qu'aux attributions spécifiques de responsabilités de gestion.

L'une des caractéristiques de la nouvelle structure du budget des dépenses est l'articulation, sur la base de "fonctions-objectif" (c'est-à-dire différents ensembles d'activités administratives homogènes répondant au profil de la finalité proposée), sur laquelle repose la gestion des ressources financières, laquelle est étroitement liée au développement de l'action administrative.

De leur côté, les "fonctions-objectif" sont elles-mêmes articulées autour d'ensembles fonctionnels de second niveau (également appelés micro-fonctions) et de troisième niveau, en fonction des champs d'activité et des ressources financières corrélatives, qui sont de plus en plus circonscrits.

En ce qui concerne la répartition des ressources, les *fonctions-objectif* sont articulées, dans ce cas, autour d'unités opérationnelles correspondant aux Directions Générales des différents Ministères, lesquelles constituent des centres de coût, c'est-à-dire des centres de responsabilité de la gestion; les unités opérationnelles correspondent aux secteurs particuliers d'activité établis pour l'exercice des dépenses.

Les premières assument donc les dimensions d'ensembles plus étendus, qualifiés par les fonctions programmatiques et par l'identification des responsabilités de décision.

On obtient ainsi une structure impliquant un rapport direct et immédiat entre la gestion du bilan et la structure administrative elle-même, qui doit être réorganisée et adaptée pour correspondre aux exigences du bilan, des exigences nouvelles et différentes.

Cela nous permet de parvenir à une unité de principe entre la rationalisation des structures du bilan et les structures organisationnelles.

Le schéma basé sur des unités opérationnelles remplace le classement par rubriques (c'est-à-dire le *regroupement des recettes ou des dépenses en fonction des organes qui les administrent*) et par secteurs (*regroupement des dépenses sur la base d'une analyse fonctionnelle de ces dernières*) du bilan commun en vigueur, la différenciation par catégories (*regroupement des recettes suivant leur na-*

ture, et des dépenses suivant l'analyse fonctionnelle) étant propre aux unités opérationnelles.

L'articulation sur la base de "*fonctions-objectif*", ainsi que le classement par unités opérationnelles et par niveaux inférieurs de regroupement, ne sont pas uniquement liés aux fonctions finales auxquelles correspondent les produits et services rendus au citoyen, mais aussi aux fonctions intermédiaires telles que les fonctions de programmation, coordination, information, etc.

Le schéma du bilan et du résumé des comptes décrit ci-avant, a pour objectif d'amplifier la signification des décisions parlementaires ou de la structure du bilan, de renforcer la fonction de programmation et d'affectation des ressources et de mesurer la portée de l'action administrative et de la gestion financière dans le but de pouvoir exercer un contrôle sur la gestion, contrôle que la Loi n.° 20 confère à la Cour des comptes et qui a pour objet d'évaluer les résultats obtenus non seulement en termes d'économie et d'efficacité, mais aussi en termes de correspondance entre les résultats obtenus et les objectifs fixés dans le budget.

La réforme du bilan répond à l'exigence essentielle d'instaurer un système de décisions rationnel dans lequel on puisse mettre en œuvre les actions administratives et la gestion des pouvoirs publics capables d'élaborer des budgets fiables et réalistes - surtout en ce qui concerne les secteurs de l'Administration Publique se trouvant en permanence dans des situations déficitaires: notamment la santé, la sécurité sociale et les transports - en vue de parvenir à une élimination progressive des différences entre les prévisions des ressources disponibles et les résultats financiers obtenus, évitant ainsi la formation de déficits occultes.

Sur la base des indications présentées dans le bilan expérimental élaboré par la Cour des comptes, le Conseil des Ministres a récemment présenté un projet de loi de réforme du bilan des comptes de l'Etat s'inspirant des critères de simplicité, agilité, rationalité et transparence.

Le nouveau bilan se caractérise en ce qu'il ramène le nombre de postes des dépenses de six mille à quatre cent, et qu'il remplace les postes des dépenses par des unités budgétaires de bilan, ce qui devrait permettre d'enrayer la logique de croissance continue des dépenses et de faire prendre conscience du problème aux dirigeants de l'Administration Publique tout en rendant possible un contrôle efficace des résultats.

Le schéma basé sur des unités opérationnelles remplace le classement par rubriques et par secteurs du bilan commun en vigueur.

Le nouveau bilan devrait permettre d'enrayer la logique de croissance continue des dépenses.



Assistance à l'Exécution de Contrôles des Résultats en Allemagne

Dr. BERND WINTRICH

Conseiller ministériel de la Cour des comptes fédérale, Francfort-sur-le-Main

Un solide parallélisme peut être tracé entre la planification et le contrôle des résultats; on peut en effet pratiquement définir le contrôle des résultats comme le reflet de la planification. Si toute la planification ou quelques phases importantes de celle-ci font défaut, le contrôle des résultats sera souvent voué à l'échec.

I. Nécessité de l'instauration de contrôles des résultats

Les États ont petit à petit abandonné ces dernières années le statut d'État de droit libéral au profit de celui d'État de bien-être, de partenaire social, d'entrepreneur et de dirigeant économique. Or, comme pratiquement toutes les activités de ces États représentent également des actes économiques et comme les États ont des problèmes considérables de financement, ils sont également soumis à ce qui est appelé la loi économique. Cette loi cherche à établir le rapport le plus favorable possible, dans tous les domaines, entre la réalisation d'un objectif et les moyens utilisés à cette fin. Cette tâche peut être réalisée grâce au contrôle des résultats: elle peut être désignée dans la théorie et dans la pratique, selon l'état actuel de développement, comme une procédure systématique en trois étapes qui vise à mesurer l'efficacité des mesures financières dans le cadre de la réalisation des objectifs (rendement) et l'efficacité (causalité) pour déterminer la rentabilité (efficacité). Contrairement au contrôle de légitimité de nature juridique, il s'agit d'un contrôle spécialisé, matériel et orienté sur l'économie. Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des différentes désignations utilisées - évaluation, contrôle de production, analyse d'activité, etc. L'état actuel des connaissances et de la pratique est indiqué dans la série de documents de la Ministre thuringienne pour les affaires fédérales de la chancellerie d'État intitulés *Verbesserung der finanzwirtschaftlichen und fachlichen Steuerung öffentlicher Maßnahmen durch Evaluierung?*¹ publiés à Erfurt en 1996 par Hartmut O. Ries. Le contrôle des résultats est toujours un contrôle ultérieur (a posteriori), qu'il s'agisse d'un contrôle simultané ou d'un contrôle définitif.

Un solide parallélisme peut être tracé entre la planification et le contrôle des résultats;

on peut en effet pratiquement définir le contrôle des résultats comme le reflet de la planification. Si toute la planification ou quelques phases importantes de celle-ci font défaut, le contrôle des résultats sera souvent voué à l'échec.

Le contrôle des résultats doit être complété par la rentabilité administrative, c'est-à-dire, la rentabilité de l'action en utilisant le minimum de moyens humains, financiers et matériels et en optimisant l'organisation. C'est sur cette base que nous présentons ci-après un catalogue général de questions de contrôle qui est un système en trois phases facile à appliquer dans presque tous les domaines. Des compléments et des modifications peuvent être introduites en fonction des exigences de chaque domaine d'application.

II. Questions de contrôle à utiliser dans les contrôles des résultats

Le point principal de l'enquête varie d'une mesure à l'autre, étant donné la diversité des objets qui peuvent être soumis à un contrôle des résultats. Ce n'est que lorsque toutes les questions, qui sont formulées plus bas, seront posées que l'on aura la garantie qu'aucun point de vue important pour la mesure concrète n'aura été omis. Ceci dit, on ne retiendra dans la présentation écrite que les réponses aux questions difficiles et importantes.

0. La planification prévoyait-elle de réaliser un contrôle des résultats à cet instant? Est-il possible et opportun de le réaliser maintenant?

1. Questions visant à évaluer le degré de réalisation des objectifs.

La réalisation des objectifs devrait être déterminée à partir de la description des ob-

Si plusieurs objectifs sont associés à une mesure ou à un ensemble de mesures, on devra ordonner ces objectifs.



37



¹ "L'évaluation engendre-t-elle l'amélioration de la direction financière et professionnelle des mesures publiques?"

jectifs figurant dans la planification (structure, "opérationnalisation", pondération).

1.1. Quels sont les objectifs à atteindre avec cette mesure?

Aucun programme ne peut être contrôlé si la question des objectifs n'est pas clairement posée. Les objectifs (situations souhaitées) devaient être déterminés par les décideurs qui ont reçu un mandat politique à cet effet et devaient être transmis à l'administration. Un contrôle de la rationalité des objectifs et des décisions qui sont à la base des mesures adoptées ne serait par conséquent pas recevable. Les objectifs peuvent être contenus dans des justifications d'une loi, dans des descriptions d'un programme, ainsi que dans d'autres documents tels que des déclarations du gouvernement, des discours importants ou des imprimés du parlement.

1.2. Les objectifs et les mesures étaient-ils clairement séparés?

Étant donné que les objectifs ne sont pas toujours clairement exposés, on essaie souvent de remplacer leur désignation en indiquant des mesures. Les objectifs et les mesures doivent être clairement séparés dans la planification et ne doivent pas être confondus. C'est ainsi que, par exemple, l'objectif de l'aide au développement n'est pas la construction d'un barrage de retenue, mais l'amélioration de la situation alimentaire et du niveau de vie de la population concernée.

1.3. Quel rapport existait-il entre les objectifs (structure des objectifs)?

Si plusieurs objectifs sont associés à une mesure ou à un ensemble de mesures, on devra ordonner ces objectifs. Ceux-ci peuvent être alignés de façon arbitraire ou, au contraire, avoir un rapport précis entre eux. Dans le cas d'un nombre élevé de mesures, il est parfois possible de déterminer des paquets ou des arborescences de mesures à l'aide de classifications et de subordinations matérielles et aux définitions logiques. Les objectifs partiels structurés correspondent souvent à "l'intérêt" économiquement quantifié de la mesure. Les objectifs identiques, qui ont un signe précurseur positif ou négatif, ne doivent être pris qu'une seule fois en considération.

1.4. Au moyen de quels distinctifs, indicateurs ou autres éléments les objectifs étaient-ils décrits (personnes, modalités et temps concernés)?

Après avoir procédé à l'organisation des objectifs, il faut déterminer dans quelle mesure ces objectifs devraient être atteints - ce qu'on appelle "l'opérationnalisation" (qui?, combien?, quand?, où?). C'est surtout dans le cas des objectifs qualitatifs (exemple: l'amélioration du niveau de vie) qu'il impor-

te de trouver les indicateurs et les critères que le planificateur a imaginés pour évaluer la situation améliorée.

1.5. Les objectifs étaient-ils compatibles entre eux et avec les objectifs d'autres mesures? Comment étaient-ils pondérés?

Il faut veiller à établir les rapports qui existent entre différents objectifs. Les objectifs trouvés devaient être compatibles, surtout avec les objectifs d'un autre programme, sous peine de perdre de leur intérêt. Les différents objectifs devaient être pondérés aussi longtemps qu'aucune évaluation monétaire n'était possible. Ils pouvaient être disposés côte à côte sans hiérarchie ou être classés (exemple: objectifs obligatoires, objectifs facultatifs ou tables à points ou matrices d'objectifs).

1.6. Les objectifs ont-ils varié? Si oui, comment?

Il faut déterminer, d'après l'évolution des objectifs de l'État, si les objectifs de planification poursuivis à l'origine avec ces mesures ainsi que leur rapport avec les objectifs d'autres mesures sont restés identiques au moment du contrôle des résultats ou s'ils ont subi des modifications.

1.7. Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints?

L'évaluation de la réalisation des objectifs est relativement aisée en ce qui concerne les mesures qui correspondent à des objectifs mesurables en terme monétaire, notamment si l'on utilise des calculs ultérieurs de gestion d'entreprise. Ceci étant, dès que des éléments individuels appartenant à des programmes plus importants possèdent un caractère qualitatif, il faut essayer de représenter qualitativement leur réalisation à l'aide de différents indicateurs. Les comparaisons suivantes doivent être réalisées pour évaluer la réalisation des objectifs:

- Une comparaison prévision/réalité permet de contraster la situation poursuivie (c'est-à-dire planifiée) à l'aide de la mesure avec la situation réelle.

- Une comparaison avant/après permet d'enregistrer et de comparer des valeurs expérimentales au point de départ et au moment du contrôle des résultats (le cas échéant, également des examens de dépistage). L'importance de la modification traduit l'effet du programme.

- La comparaison référence-réalité compare la situation hypothétique - c'est-à-dire, la situation sans la mesure - avec la situation réelle (hypothèse nulle: "Qu'est-ce qui serait arrivé si rien ne s'était passé"). Dans ce cas, il sera possible de contraster, dans un concept de groupes de comparaison, un groupe expérimental et un groupe de contrô-

Dans le contrôle de causalité, il faut vérifier la causalité des moyens utilisés pour atteindre les objectifs ou les causes de la non-réalisation des objectifs.



le (en cas de difficultés dues au procédé causal, voir point 2.2.4).

2. Questions relatives au contrôle de l'action

Sachant que chaque mesure de l'État est étroitement liée à d'autres mesures, on prendra en considération d'abord l'exécution de la mesure et ensuite l'influence sur l'environnement.

2.1. Questions relatives au contrôle de l'exécution de la mesure

2.1.1. Les moyens prévus ont-ils été mis en œuvre selon les prévisions et permettaient-ils objectivement d'atteindre les objectifs?

Le contrôle de l'exécution (contrôle de l'application ou de l'input) permet de déterminer dans un premier temps si, et de quelle manière, les mesures planifiées ont effectivement été mises en œuvre dans la période prévue. À cet effet, il faut d'abord vérifier si les moyens prévus ont effectivement été utilisés et, ensuite, si l'expérience montre qu'ils ont permis d'atteindre les objectifs marqués. L'utilisation d'ordres et d'interdictions entre surtout en ligne de compte pour les modifications de comportement souhaités de groupes de population très différents (écartement du danger). Les programmes de stimulation présupposent la possession de connaissances sur la structure des destinataires et sur leur motivation.

2.1.2. L'exécuteur de la mesure a-t-il accepté et/ou modifié la mesure?

L'administration fédérale articulée ou les structures administratives associées des *Länder* et des communautés ne peuvent dresser aucun obstacle ni provoquer un déplacement des objectifs ou un quelconque retard (du fait des "positions de veto") à la mise en œuvre de la mesure d'un État fédéral. Seul un personnel en nombre suffisant, très motivé et dûment formé, peut éviter des manquements dans l'exécution de ces mesures.

2.1.3. La mesure a-t-elle répondu aux attentes des destinataires?

Les groupes cibles visés par les mesures doivent avoir reconnu, de leur point de vue (la "responsabilité"), la légitimité et/ou la rentabilité des réglementations. Dans les programmes de régulation, la sanction doit être ressentie comme une dissuasion; dans les programmes de stimulation, les considérations efficacité-coûts doivent avoir été formulées.

2.2 Questions concernant le contrôle de l'efficacité

2.2.1. La réalisation de l'objectif est-elle la conséquence directe de la mesure prévue

Dans le contrôle de causalité, il faut vérifier la causalité des moyens utilisés pour atteindre les objectifs ou les causes de la non-réalisation des objectifs, si les objectifs ne sont pas ou ne sont qu'en partie atteints, alors que des moyens financiers ou autres ont été mis en œuvre. À cet effet, on examinera d'abord les effets directs ou proches (les effets qui se déclarent directement à l'endroit de l'utilisation de l'instrument).

2.2.2. Les effets indirects se sont-ils manifestés comme prévus ou d'une autre manière?

L'établissement des effets indirects ou lointains est particulièrement compliqué parce qu'ils sont difficiles à reconnaître. Citons quelques effets indirects importants:

- La propre annonce de certaines mesures engendre souvent différentes réactions des intéressés dans la phase de transition.

- Dans la répercussion (déplacement et transmission), la personne directement concernée par la mesure réussit à imputer un inconvénient à une autre personne ou à s'attribuer un avantage qui était destiné à un tiers.

- Dans le cas de la substitution en tant que procédure typique de l'échec d'une mesure, les personnes impliquées parviennent à éviter la charge prévue (une taxe, par exemple) ou même à obtenir artificiellement des situations avantageuses qui n'étaient pas prévues par l'auteur de la mesure, et ce légalement ou illégalement.

- Dans le cas de la capitalisation (modification des valeurs de capital), une mesure engendre une hausse ou une perte de capital de l'intéressé, alors que cette modification de valeurs n'était pas le but premier de la mesure (exemple: assainissement de secteurs d'une vieille ville).

2.2.3. Les mesures ont-elles eu d'autres effets positifs ou négatifs que ceux qui avaient été prévus. Si oui, lesquels?

La rencontre avec des facteurs venant de l'extérieur (exogènes) engendre souvent d'autres effets, tels que le dépérissement des forêts ou la maladie de la pierre, qui se manifestent à côté des effets prévus. À l'instar des effets principaux, ces effets secondaires peuvent affecter tous les domaines imaginables et peuvent notamment avoir la nature suivante: légale, sociale, médicale, psychique ou psychologique, économique, écologique, culturelle, technologique, de sécurité, spatiale et architecturale, de communication, démographique, politique.

Le contrôle de l'efficacité traduit la rentabilité, c'est-à-dire le rapport entre le bénéfice et les coûts que représente la mesure appliquée.



2.2.4 Ces effets ont-ils été influencés par d'autres résultats? Si oui, comment et dans quelle mesure? L'évolution en l'absence de la mesure aurait-elle été identique, moins ou plus favorable?

En remontant la chaîne causale, il faut vérifier si la réalisation de l'objectif a été entravée ou empêchée par des événements imprévus, tels qu'une profonde modification du niveau de prix de l'énergie et/ou s'il y avait des causalités à surmonter, c'est-à-dire, si l'objectif se serait également présenté de la même façon ou de façon différente en l'absence de la mesure adoptée (vérification de la causalité hypothétique du procédé de référence). Dans le cas de subventions, il faudra déterminer la présence éventuelle d'effets détonateurs et/ou en quelle mesure des effets d'entraînement ont joué un rôle.

3. Questions concernant la rentabilité

Sachant que le facteur déterminant de chaque mesure n'est pas tant de savoir si l'objectif a été atteint, mais de savoir s'il a été atteint de façon rentable, le contrôle de l'efficacité traduit la rentabilité, c'est-à-dire, le rapport entre le bénéfice et les coûts que représente la mesure appliquée pour toute la société. Indépendamment de tout ceci, le contrôle de l'efficacité indique également de quelle unité de décision proviennent ces mesures (budgets publics et privés, entreprises, etc.).

3.1. Quels sont les coûts et les bénéfices engendrés par cette mesure?

On commencera d'abord par établir avec la plus grande exactitude possible les coûts de personnel et les coûts matériels, les coûts de calcul, ainsi que les subsides et les subventions et les coûts qui s'en suivent. On établira à cette fin les effets principaux et secondaires en distinguant les bénéfices (avantages) et les coûts (charges).

3.2. Comment sont évalués les effets d'entraînement?

Les effets d'entraînement doivent être déduits des bénéfices, à moins qu'ils n'apportent des résultats positifs sous une autre forme.

3.3. Est-il possible d'évaluer les bénéfices et les coûts monétaires et non monétaires?

L'évaluation des bénéfices et des coûts correspond au modèle de l'analyse coûts-efficacité ou de l'analyse de la rentabilité des

coûts. Il faut séparer les bénéfices et coûts monétaires des bénéfices et coûts non monétaires. Les facteurs d'insécurité et leurs effets sur le résultat (étude de sensibilité) doivent être représentés et, dans la mesure du possible, évalués.

3.4. Est-il possible de mettre en regard les bénéfices et les coûts de la mesure?

Bien que les bénéfices et les coûts d'une mesure se produisent le plus souvent à des moments différents, il faut les représenter dans un tableau comparatif. Les effets monétaires dans l'analyse coûts-efficacité peuvent être comparés simultanément en appliquant la méthode de la valeur en capital (actualisation en fonction d'un point de référence à établir) ou la méthode de l'annuité (établissement de montants annuels égaux). En ce qui concerne l'analyse des effets non-monétaires dans une analyse coûts-efficacité, les différences temporelles des bénéfices et des coûts sont prises en compte en fonction de la pondération des objectifs.

3.5. Quelle serait l'évolution si la mesure en question n'était pas appliquée parce qu'une autre mesure s'avérerait plus avantageuse?

L'analyse devrait indiquer si l'alternative choisie était bien la meilleure possible. Les autres possibilités d'utilisation (coûts alternatifs ou d'opportunité) devraient être mentionnées. Les coûts d'opportunité doivent surtout être indiqués dans le cas des subventions; s'ils ne peuvent pas être déterminés, il faudra indiquer clairement cette lacune au décideur.

3.6. Le rapport dépense/produit doit-il être globalement justifié?

La réalisation d'une évaluation globale de la mesure implique de comparer chaque valeur obtenue des calculs. Le résultat doit être exprimé de façon verbale. Si on constate des écarts notables entre la planification et la réalité ou d'autres points critiques, il faudra également recourir à la comparaison avant-après et à la comparaison du procédé référence-réalité.

4. Questions de compréhension

4.1. Quelle est la cause de la réalisation positive/négative des objectifs?

4.2. Quelle recommandation feriez-vous pour la suite du procédé?

L'analyse devrait indiquer si l'alternative choisie était bien la meilleure possible. Les autres possibilités d'utilisation (coûts alternatifs ou d'opportunité) devraient être mentionnées.



Adresses des membres de l'EUROSAI

State Control Service
Bulevardi Deshmoret e Kombit
Tirana
Albanie
Tél.: 355/4232491/429
Télécopie: 355/4232491

Bundesrechnungshof
Berliner Strasse 51
60311 Frankfurt
Allemagne
Tél.: 4969/2176 - 2150
Télécopie: 4969/21762470
E-mail: BRH_FFM@t-online.de

Rechnungshof
Dampschiffstr. 2
A-1033 Wien
Autriche
Tél.: 431/71171-8456
Télécopie: 431/7129425

Cour des comptes
2, Rue de la Régence
1000 Bruxelles
Belgique
Tél.: 322/5518111
Télécopie: 22/5518622

Control Chamber
Ul. Krasnoarmeyskaya 4/45
Minsk 220030
Biélorussie
Tél.: 3751/7223079
Télécopie: 3751/72276229

State Financial Control
102, Rakovski Str.
1040 Sofia
Bulgarie
Tél.: 359/2880391
Télécopie: 359/2802236

State Audit Office
Tkalceva 19
Hr - 10000 Zagreb
Croatie
Tél.: 3851/4554268
Télécopie: 3851/4554270

Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
Nicosia 152
Chypre
Tél.: 357/2302231
Télécopie: 357/2368153

Rigsrevisionen
St. Kongesgade 45
1264 København K
Danemark
Tél.: 453/3928400
Télécopie: 453/3110415
E-mail: FTRR@FTRR.DK

Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
28004 Madrid
Espagne
Tél.: 341/4478701
Télécopie: 341/5933894
E-mail: tribcuentas@adv.es

The State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 4
EE0100 Tallinn
Estonie
Tél.: 372/6400700 - 6400721
Télécopie: 372/6312764
E-mail: rh.sao@netexpress.ee

Accounts Chamber of the
Russian Federation
UL. Gilyarovskogd, 31, BLD. 1
129090 Moscou
Fédération Russe
Tél.: 7095/2848725
Télécopie: 7095/2848341

State Audit Office
Annankatu 44
00100 Helsinki
Finlande
Tél.: 358/922854275
Télécopie: 358/922854220

Cour des comptes
13, Rue Cambon
75100 Paris Rp
France
Tél.: 331/42989500
Télécopie: 331/42600159

Chamber of Control of the
Republic of Georgia
P. Agmashenebeli Ave, 103
Tbilisi 380064
Géorgie
Tél.: 995/32957130
Télécopie: 49/51518633

Supreme Court of Audit of Greece
34, Patisision Str.
106 82 Athens
Grèce
Tél.: 301/3810211 / 301/3840129
Télécopie: 301/3800526

State Audit Office
Apaczai Csere Janos Utea 10
1052 Budapest
Hongrie
Tél. 361/1188799
Télécopie: 361/1384710

Office of the Comptroller and Auditor General
Dublin Castle
Dublin 2
Irlande
Tél.: 3531/6793122
Télécopie: 3531/6793288

Ríkisendurskodun
Skulagata 57
150 Reykjavik
Islande
Tél.: 354/5614121
Télécopie: 354/5624546

Corte dei Conti
Via Baiamonti 25
00195 Roma
Italie
Tél.: 396/38762477
Télécopie: 396/32657030

The State Audit Office
Republic of Latvia
26 Valdemara Street, Riga
Lv 1937
Lettonie
Tél.: 371/(2)286489
Télécopie: 371/(2)283466

Landesverwaltung des
Fürstentums Liechtenstein
Stabsstelle Finanzen
FL-9490 Vaduz
Liechtenstein
Tél.: 4175/2366110
Télécopie: 4175/2366430

State Control of the Republic of Lithuania
Pamenkalnio 27
2669 Vilnius
Lituanie
Tél.: 370/2621646
Télécopie: 370/2625092

Chambre des comptes
2, Av. Monterey
L-2163 Luxembourg
Luxembourg
Tél.: 352/474456 - 1
Télécopie: 352/474456 - 242

Cour des comptes Européenne
12, Rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Luxembourg
Tél.: 352/43981
Télécopie: 352/439846430
E-mail: info@cca.eu.int
WEB-http://www.ecca.eu.int

Audit Office
Notre Dame Revelin
Floriana
Malte
Tél.: 356/224013
Télécopie: 356/220708

Curtea de Conturi
A Republicii Moldova
Or. Chisinau, 277033
B-Rd Stefan Cel Mare, 105
Moldavie
Tél.: 373/(2)233639
Télécopie: 373/(2)233535

Contrôle Général des Dépenses
Ministère d'Etat - Place de La Visitation
B.P. 522
Monaco Mc 98000
Monaco
Tél.: 3779/3158237
Télécopie: 3779/3154081

Riskrevisjonen
P.O. Box 8130 Dep
N-0032 Oslo
Norvège
Tél.: 472/2242002
Télécopie: 472/22421001
E-mail: interscc@sn.no

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
NL 2500 Ea Gravenhage
Pays-Bas
Tél.: 3170/3424344
Télécopie: 3170/3424130
E-mail: BJZ@Rekenkam.nl
WEB-http://www.Rekenkamer.nl

Supreme Chamber of Control
Skrytka Pocztowa P-14
Po Box-14
00-950 Warsaw
Pologne
Tél.: 482/2251523 / 257479
Télécopie: 482/2257376

Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1094 Lisboa Codex
Portugal
Tél.: 3511/7972863
Télécopie: 3511/7970984

Supreme Audit Office
of the Slovak Republic
Priemyselna Ul 2
824 73 Bratislava 26
République de Slovaquie
Tél.: 427/214189 - 213128 - 213465
Télécopie: 427/213005

Supreme Audit Office
Jankovcova 63
170 04 Praha 7
République Tchèque
Tél.: 422/809125/ - 8726206 - 8726536
Télécopie: 422/66710671

Court of Audit of Romania
22-24, Lev Tolstoi St.
Sector. 1, Bucarest
Roumanie
Tél.: 401/2101377
Télécopie: 401/2101364 / 401/2102687

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW 1W 9SP
Royaume-Uni
Tél.: 44171/17987000
Télécopie: 44171/17987466
E-mail: nao@gtnet.gov.uk
WEB-http://www.open.gov.uk/nao/9596arprn.htm

Court of Audit
of the Republic of Slovenia
61000 Ljubljana, Prezihova 4
Slovénie

Tél.: 386/611785803
Télécopie: 386/611785891
E-mail: anton.antoncic@racsod.sigov.mail.si

Rikskrevisionsverket
Drottninggatan, 89
S-104 30 Stockholm
Suède
Tél.: 468/6904000
Télécopie: 468/6904123
E-mail: goran.steen@rrvsvsveaudit.postnet.se

Contrôle Fédéral des Finances
de la Confédération Suisse
Mombijoustrasse 51A
3003 Bern
Suisse
Tél.: 4131/3231111
Télécopie: 4131/3231100

Turkish Court of Accounts
Sayistay Baskanligi
06100 Ankara
Turquie
Tél.: 90/3123112328
Télécopie: 90/3123106545



EUROSAI

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
European Organisation of Supreme Audit Institutions
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская Организация Высших Органов Финансового Контроля