



N° 7

2000

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



---

**Le Syndicat de Communes et la Cour des Comptes d'Autriche**

**Le contrôle des organismes de régulation de l'économie du Royaume-Uni –  
L'expérience du *National Audit Office***

**Le redoublement des contacts internationaux de la Chambre des comptes de l'Ukraine**

**La Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg**

---

# Sommaire

## 1 ÉDITORIAL

### INFORMATION

## 2 NOUVELLES DE L'EUROSAI

### 15 UNION EUROPÉENNE

- 15 La nouvelle composition de la Cour des comptes européenne
- 16 Visite de travail de la Cour des comptes européenne à l'*Algemene Rekenkamer*
- 17 Réunion de travail au siège de la Cour des comptes européenne (CCE), avec Mme Michaela SCHREYER, Commissaire responsable du budget, le 23 mars 2000
- 17 Réunion des Agents de liaison des Institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne, à Luxembourg, les 3 et 4 octobre 2000
- 18 Visites de travail aux pays candidats à l'UE
- 20 Réunion du groupe de travail des ISC d'Europe centrale et de l'est, de Chypre et de Malte, et de la CCE, à Riga
- 21 Réunion du Comité de contact des Présidents des Institutions supérieures de contrôle des États membres de l'Union européenne, le 21 novembre 2000
- 22 Réunion des Présidents des ISC des pays d'Europe centrale et de l'est, de Chypre, de Malte et de la Cour des comptes européenne Sofia, les 7 et 8 décembre 2000

### RAPPORTS ET ÉTUDES

- 23 **LE SYNDICAT DE COMMUNES ET LA COUR DES COMPTES D'AUTRICHE**  
Dr. Jens Budischowsky, Docteur en droit, Auditeur attaché au Département des communes de la Cour des comptes autrichienne
- 26 **LE CONTRÔLE DES ORGANISMES DE RÉGULATION DE L'ÉCONOMIE DU ROYAUME-UNI – L'EXPÉRIENCE DU NATIONAL AUDIT OFFICE**  
John Ashcroft, Directeur de l'unité de Régulation de l'activité économique et des services publics du *National Audit Office*
- 32 **LE CONTRÔLE DES INFRASTRUCTURES INFORMATIQUES COMPLEXES**  
Mike Gilbert, Directeur de contrôle du *National Audit Office* (NAO) du Royaume-Uni
- 35 **LE REDOUBLEMENT DES CONTACTS INTERNATIONAUX DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE L'UKRAINE**  
Valentin Simonenko, Président de la Chambre des comptes de l'Ukraine
- 39 **LA COUR DES COMPTES DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**
- 42 **LE CONTRÔLE DE LA GESTION DANS LE CADRE DES CONTRÔLES OPÉRATIONNELS**  
Jens Lund Andersen, Chef de Section à l'Institution supérieure de contrôle du Danemark

ISSN: 1027-8982

ISBN: 84-922117-6-8

Dépôt Légal: M. 23.968-1997

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 91 446 04 66 - Télécopie: +34 91 593 38 94 - E-mail: eurosai@tcu.es - tribunalcta@tcu.es — www: <http://www.euroesai.org>

L'adresse indiquée ci-dessus peut également être utilisée pour tout 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 Ubaldo Nieto de Alba, Secrétaire général de l'EUROSAI, et Marta Fernández-Pirla, M.<sup>a</sup> José de la Fuente y de la Calle, Teresa García, Philippe Rochette et M.<sup>a</sup> Socorro Orcajo. Elle est conçue et produite par *DiScript* et imprimée par *Star Press*. 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

*Dans le cadre des Premières Journées euro-américaines organisées à Madrid le 16 février 2000, les ISC participantes ont eu l'occasion de partager leurs expériences et de débattre de façon approfondie sur les stratégies de coopération dans les processus actuels d'intégration et de globalisation.*

*La coopération a aujourd'hui une nouvelle envergure et demande un élan redoublé dans la création d'espaces d'intégration -notamment au niveau des contrôles-, dans le but de renforcer l'éthique professionnelle, de consolider la transparence de la gestion publique et, chose primordiale pour garantir l'efficacité de l'activité de contrôle dans ce processus de génération de zones communes de contrôle, de procéder à la relocalisation des compétences (délocaliser pour mieux relocaliser ensuite, sous une perspective d'ensemble) ; et ce, à tous les niveaux du réseau de contrôle, de façon à ce que l'action de chacun d'entre eux soit conforme à cette nouvelle envergure, c'est-à-dire conforme au nouvel espace globalement considéré.*

*Dans le cadre de cette dynamique de coopération, notre Organisation a mené un certain nombre d'actions parmi lesquelles je tiens à mentionner les progrès réalisés par le groupe de travail sur l'environnement, ainsi que les toutes premières actions de notre Comité de formation.*

*Pour ce qui est du groupe de travail sur l'environnement, dont la création a été approuvée, comme vous le savez, par le IV<sup>e</sup> Congrès de l'EUROSAI (Paris, juin 1999), et qui est actuellement composé de 19 ISC plus la Cour des comptes européenne, après la tenue de la première réunion, il est maintenant prévu d'organiser un premier séminaire au printemps prochain, séminaire qui aura essentiellement pour objectif d'arrêter un programme d'audit régional pour les zones environnementales préalablement retenues.*

*En ce qui concerne le Comité de formation, il s'est non seulement fixé pour objectif de créer un site Internet au sein de l'EUROSAI, dans le but de faciliter l'échange d'informations en général et de permettre l'accès aux programmes de formation mis en œuvre par les différentes ISC, mais aussi d'organiser des séminaires sur des thèmes spécifiquement sélectionnés par les ISC à travers un questionnaire, et d'encourager la coopération avec l'IDI, essentiellement en vue de développer le Programme régional de formation à long terme.*

*Force est de constater que pour obtenir les meilleurs résultats à travers les actions communes mises en œuvre, deux facteurs s'avèrent absolument indispensables : l'existence de réactions créatives dans le cadre des procédures actuellement en cours, et, par là même, un apprentissage complexe et donc permanent et en groupe.*

*Avant de finir, je tiens une fois de plus à remercier très sincèrement chacun des auteurs. Sans leur généreuse collaboration et leurs contributions, le Secrétariat de l'EUROSAI n'aurait pu réaliser cette nouvelle édition de la revue de notre Organisation. Je profite de cette occasion pour vous encourager à continuer à prendre part à cet objectif commun. À cet égard, je tiens à renouveler mon entière disposition à collaborer avec chacun d'entre vous.*

Ubaldo Nieto de Alba

Président de la Cour des comptes d'Espagne  
Secrétaire Général de l'EUROSAI



## *Nouvelles de l'EUROSAI*

### **CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS DES JOURNÉES D'ÉTUDE EURO-AMÉRICAINES DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES**

**Présentation des conclusions générales et recommandations  
par les Membres de la Cour des comptes d'Espagne**

Eliseo Fernández Centeno et Ramón Muñoz Álvarez

#### **AVANT-PROPOS**

L'intensification des relations entre les Organisations des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI) et d'Amérique latine et des Caraïbes (OLACEFS), est une vieille aspiration des deux groupes régionaux qui s'est concrétisée à l'occasion du Congrès de l'INTOSAI organisé à Montevideo en 1998, au cours duquel l'EUROSAI et l'OLACEFS ont décidé d'organiser une rencontre bilatérale. Cette initiative latino-américaine a été accueillie très favorablement par les assistants à la réunion de Prague du Comité directeur de l'EUROSAI, en février 1999, au cours de laquelle le Secrétaire général de l'EUROSAI a présenté officiellement la proposition initiale du Président de l'OLACEFS. En juin 1999, à Paris, le Comité directeur de l'EUROSAI a approuvé la proposition d'organiser des journées de réflexion conjointe, à Madrid, à l'occasion de la vingt-deuxième réunion du Comité directeur de l'Organisation, en février 2000.

Ces premières Journées euro-américaines d'étude sur la coopération entre les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans les processus d'intégration et de globalisation, organisées sous les auspices de la Cour des comptes d'Espagne, ont réuni à Madrid les représentants des ISC de l'EUROSAI et de l'OLACEFS, leur permettant de partager leurs expériences et de débattre sur les perspectives de collaboration et de coopération dans le cadre desdits processus.

Les relations entre les ISC de l'EUROSAI et de l'OLACEFS existent de longue date

et ont été renforcées à travers la participation des deux organisations à l'INTOSAI et à ses Comités et ses Groupes de travail.

Les ISC ont toujours reconnu, comme le souligne la Déclaration de Lima, que la coopération et l'échange international d'idées et d'expériences favorisent l'exercice de leurs fonctions dans le respect le plus strict des postulats de l'INTOSAI: indépendance, professionnalisme, développement d'une bonne gestion financière, et information aux pouvoirs publics et aux citoyens, moyennant la publication de rapports objectifs.

À l'heure actuelle, la coopération a pris une nouvelle ampleur et demande un nouvel élan, à la lumière de l'expérience des ISC et des nouvelles réalités politiques, sociales et économiques dans lesquelles elles sont plongées, d'où la nécessité d'établir un contrôle plus vaste et portant sur de nouvelles activités.

Ces premières Journées euro-américaines des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, avaient pour objectif d'opérer un rapprochement concret entre nos régions en vue de permettre aux ISC participantes de débattre, de partager des expériences, d'identifier de nouveaux problèmes et défis, d'encourager l'étude et de découvrir de nouvelles stratégies de coopération. Nous y sommes parvenus, comme l'indiquent les conclusions générales et les recommandations énumérées ci-après, qui constituent le résultat du travail de synthèse des exposés présentés et des débats organisés dans le cadre des différentes séances de travail.







Premières Journées euro-américaines. Madrid 2000.

## CONCLUSIONS GÉNÉRALES

1. La convergence de valeurs, de principes et d'objectifs qui se produit dans tout processus d'intégration, et l'interdépendance croissante, offrent aux ISC de nouvelles opportunités de collaboration qui leur permettent d'assurer un contrôle approprié de la gestion publique, répondant aux attentes de la société civile de tout État moderne.

L'Union européenne, son élargissement vers l'est de l'Europe et la Méditerranée orientale, l'évolution des systèmes fermés vers des systèmes ouverts, les différents processus de rapprochement régional en Amérique latine –tels que le MERCOSUR, la Communauté andine et le Système d'intégration centraméricaine–, ont fait naître de nouveaux domaines d'action pour les ISC d'Europe et d'Amérique latine et ont donné une nouvelle dimension à la coopération.

2. La coopération entre les ISC de l'EUROSAI et de l'OLACEFS au sein de l'INTOSAI, permet de mieux tirer parti des opportunités qui se présentent à l'aube du nouveau millénaire, favorise la construction d'espaces d'intégration et constitue une stratégie permettant de renforcer l'éthique et de consolider la transparence de la gestion publique que demande la globalisation.

3. En partageant les valeurs des changements politiques, économiques et so-

ciaux résultant des processus d'intégration, fondés sur l'égalité de droits et la diversité, les ISC de l'EUROSAI et de l'OLACEFS se sont peu à peu installées dans un contexte où il est absolument essentiel de développer des stratégies de coopération visant à cristalliser l'exercice du contrôle et à développer les synergies découlant des relations interrégionales.

4. Le processus complexe de la globalisation touche non seulement l'internationalisation des marchés, l'information, le progrès technologique, la culture et les exigences en matière de droits de l'homme et de droits sociaux et écologiques, mais aussi le contrôle. Dans ce contexte, les ISC constituent le principal élément d'équilibre au sein du système de pouvoirs des États, c'est pourquoi elles doivent travailler à la recherche de consensus garantissant la coopération et l'efficacité.

La nouvelle dimension de la coopération se développe progressivement, suivant le niveau d'intégration des ISC, et permet la création de réseaux de coopération simultanés, présentant différents degrés d'intensité.

5. Les nouvelles institutions nées des processus d'intégration, à l'image de l'Union européenne, doivent régler elles-mêmes, lorsqu'elles parviennent à leur plus haut niveau d'évolution, la coopération entre les ISC, de façon à ce que leur action sur le système intégré puisse être ef-



ficace à tous les niveaux: local ou régional, national, supranational et global.

Dans le processus de la globalisation, les contrôles publics, dans leur nouvelle dimension, ne sont plus étrangers au contexte institutionnel dans lequel ils évoluent, dans la mesure où ils ont une incidence directe sur l'efficacité des organisations et des gestions mises en œuvre dans les systèmes ouverts, démocratiques et d'intégration dans des espaces plus étendus.

6. Il appartient aux ISC d'encourager la mise en œuvre d'une bonne gestion financière, de façon à contribuer au progrès économique, d'une part, et au progrès social et éthique, d'autre part, et à générer de nouvelles procédures permettant d'anticiper des modèles d'organisation et de gestion publique mieux adaptés. Pour ce faire, le contrôle doit aller bien au-delà de son rôle formel, évaluer les risques contenus dans les normes elles-mêmes et s'ériger en élément moteur d'organisations efficaces et de gestions responsables.

7. Les ISC sont aujourd'hui confrontées à de nouveaux domaines d'intervention, aussi bien quantitativement et qualitativement, et dans l'intégration supranationale comme dans la décentralisation des secteurs publics nationaux correspondants. Désormais, la détection des défaillances et des responsabilités des gestionnaires publics en matière d'organisation, de méthodes de gestion et de contrôle interne, aux différents niveaux du réseau de contrôles, sont des tâches absolument primordiales.

En intégrant les contrôles dans un réseau, on garantit l'existence d'un système global efficace, on peut élaborer des rapports de contrôle plus actuels et délimiter les risques découlant des organisations, des gestions et des normes, et on permet aux ISC de jouer un rôle prépondérant dans le cadre de leur fonction de soutien aux différents parlements, en leur présentant des résultats contribuant à l'homogénéisation de la réglementation en matière de contrôles.

8. Les ISC doivent établir des voies de coopération leur permettant d'assurer un contrôle efficace de l'application des aides qui sont canalisées à travers les organisations internationales sur le plan international, et aller bien au-delà d'un simple contrôle des contributions économiques de chaque pays membre.

L'OLACEFS et l'EUROSAI peuvent s'ériger en catalyseurs de l'intégration des ISC d'Europe et d'Amérique, afin de leur permettre de mettre en œuvre un contrôle efficace de l'application des fonds de coopération internationale et des plans de développement des différents pays, ainsi que de leur progrès économique et social, en favorisant l'introduction de clauses de réserve de contrôle dans les contrats internationaux et de commerce entre les deux continents.

9. En Amérique latine, où divers processus d'union ont été engagés à différents niveaux, processus qui n'ont cependant pas été couronnés par la création d'institutions de contrôle, l'OLACEFS constitue le forum idéal au sein duquel les ISC des pays participants définissent des actions de contrôle leur permettant de relever les nouveaux défis de l'intégration et de la globalisation et de favoriser la coopération en vue de définir et de préparer le réseau de contrôles le mieux adapté à chaque étape.

Le rapprochement entre l'EUROSAI et l'OLACEFS ouvre un nouvel espace commun de coopération pour l'enrichissement mutuel et la collaboration dans des domaines de contrôle très divers, tels que l'environnement, les projets bilatéraux et multinationaux, les fonds de coopération internationale, la dette publique, la fraude et la corruption, les processus de privatisation et le fonctionnement des secteurs publics décentralisés.

10. Les ISC ont une grande responsabilité dans l'intégration, quels que soient son niveau formel et les modalités de collaboration prévues. Il appartient à l'OLACEFS et à l'EUROSAI d'apporter tout leur soutien à ces engagements, de faire en sorte que leurs ISC deviennent de véritables promoteurs de la divulgation des exigences de contrôle opérationnel des accords d'intégration régionale, de promouvoir l'étude de moyens leur permettant d'exercer leurs fonctions au niveau supranational, et d'adapter leurs ressources humaines, matérielles et technologiques à la spécialisation du travail de contrôle.

11. Les processus d'intégration disposant d'ores et déjà d'une institution de contrôle, comme la Cour des comptes européenne, doivent intégrer un réseau de contrôles composé des ISC des pays membres de l'Union européenne, dans ce



cas, et –dans les régions où ont également été engagés des processus de décentralisation des secteurs publics nationaux– des ISC des Institutions régionales de contrôle correspondantes.

Les domaines de contrôle communs à la Cour des comptes européenne, aux ISC nationales et, le cas échéant, aux Institutions régionales de contrôle, demandent une certaine coopération en matière d'intégration et de décentralisation, de façon à ce que le système global fonctionne efficacement. Pour ce faire, lesdites Institutions doivent présenter aux parlements correspondants (européen, nationaux et régionaux), les résultats du contrôle sans dysfonctions ni duplicités.

12. La coopération dans l'intégration et la globalisation, concerne toute sorte d'activités visant à renforcer l'indépendance et le statut professionnel des ISC et à améliorer la réalisation de leurs fonctions, sans se limiter à l'échange d'informations et d'expériences, en vue de constituer une méthodologie appropriée permettant l'analyse des problèmes et des solutions communs et de prévoir la mise en œuvre d'initiatives conjointes dans le domaine du contrôle.

Dans les processus d'intégration, il faut identifier les nouveaux domaines de contrôle afin que les ISC puissent définir, aux différents niveaux du réseau qu'elles composent et en agissant en fonction de l'ensemble, des domaines, des objectifs et des méthodologies leur permettant d'aller au-delà de ce que l'on appelle la «zone grise» de la coopération statique et de passer à un processus dynamique d'institutionnalisation de la coopération, après l'étude et l'élaboration de critères, de normes et de directives fondés sur des valeurs communes.

13. Il appartient aux Organisations régionales de créer les conditions favorables à une coopération bénéfique avec les ISC ayant évolué de systèmes fermés vers des systèmes ouverts, en tirant parti des opportunités d'interaction technique et de rapprochement institutionnel.

14. Dans les pays où le contrôle est décentralisé et où il existe des Institutions de contrôle régionales, la coordination doit avoir pour objet d'éviter toutes dysfonctions ou duplicités dans les domaines communs de contrôle, de renforcer le contrôle, de présenter les résultats aux parlements

correspondants en vue d'améliorer la gestion publique décentralisée, et de faire en sorte que les ISC nationales établissent, sur la base des résultats obtenus, des programmes de contrôle efficaces et réalisent des révisions coordonnées dans certains domaines de la gestion de l'ensemble du secteur public, susceptibles d'intéresser le parlement national et permettant de mettre en cause d'éventuelles responsabilités.

L'existence d'Institutions de contrôle régionales facilite l'évaluation de l'efficacité de la gestion publique sous toutes ses formes et permet d'évaluer, moyennant une coordination appropriée, l'efficacité du système globalement considéré.

15. L'expérience européenne nous a montré que favoriser la coopération entre les ISC, c'est respecter l'indépendance et les différents systèmes légaux et de contrôle. Les ISC doivent accorder une grande importance à la coopération et mobiliser les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre, moyennant la création d'unités spécifiques chargées des relations avec les autres ISC et de l'établissement de procédures rapides de communication et d'information.

Les relations institutionnelles solides servent de point d'appui aux réseaux de coopération entre les ISC et facilitent l'analyse des problèmes communs et la formulation de propositions concrètes. Leur développement demande l'exploration de nouvelles initiatives, le partage des ressources de formation professionnelle, l'approbation de programmes d'échange de fonctionnaires, la signature d'accords en matière de contrôle des projets et des organisations internationaux, et l'introduction de nouveaux éléments de garantie de qualité, comme les évaluations effectuées par des auditeurs d'autres ISC.

## RECOMMANDATIONS

1. Le rapprochement entre l'EUROSAI et l'OLACEFS devrait être renforcé par des séminaires, des conférences et des participations à des manifestations programmées par les deux Organisations, dans le cadre desquels ces dernières doivent chercher à créer les conditions et le climat favorable à une coopération mutuelle bénéfique et à l'échange d'expériences de contrôle.



Il serait bon, dans le cadre de ce processus de rapprochement, que toutes les ISC membres de l'EUROSAI et de l'OLACEFS puissent disposer d'informations concernant les méthodologies de contrôle qui font leur apparition dans les processus d'intégration de l'Union européenne.

2. L'OLACEFS et l'EUROSAI devraient assurer la coordination entre les ISC d'Europe et d'Amérique, afin que chaque continent puisse connaître les réalités et les problèmes de contrôle et d'intérêt commun.

3. L'EUROSAI et l'OLACEFS devraient promouvoir la recherche dans le domaine du contrôle et élaborer des conclusions communes fondées sur l'expérience. Elles devraient également mettre les résultats de cette recherche à la disposition des ISC des deux Organisations, après avoir défini des domaines d'intérêt commun pour plusieurs ISC d'Europe ou d'Amérique.

4. L'OLACEFS et l'EUROSAI devraient mettre en œuvre des études d'identification des domaines d'intervention préférentiels, de façon à ce que le contrôle réalisé par les ISC ait un effet préventif sur toute distorsion des processus d'intégration et de globalisation, et puisse anticiper et éviter d'éventuelles défaillances. Les deux Organisations devraient encourager les actions régionales conjointes sur le plan international, telles que la globalisation et ses effets sur le contrôle externe public, les alliances stratégiques de contrôle ou la lutte contre la corruption.

5. L'EUROSAI et l'OLACEFS devraient renforcer la coopération moyennant la définition et la mise en œuvre de programmes de formation, de transfert de technologie et d'échange d'experts dans

certains domaines, afin de connaître l'expérience des ISC plus avancées, d'identifier les possibilités offertes par la globalisation, de créer des groupes de travail dans des domaines concrets, et de désigner des agents de liaison pour la coopération.

6. L'OLACEFS et l'EUROSAI devraient organiser et mettre en œuvre conjointement des forums de débat, d'analyse et de réflexion sur différents domaines de contrôle d'intérêt et d'importance nationale, régionale et internationale, et promouvoir la communication permanente des activités des ISC des deux Organisations dans des domaines d'intérêt commun, à travers des revues et des bulletins professionnels, Internet et le courrier électronique.

7. L'EUROSAI et l'OLACEFS devraient encourager la recherche innovatrice en adaptant, créant et perfectionnant des concepts et des méthodologies, en vue de mettre en œuvre un contrôle efficace face aux nouvelles réalités organisationnelles du secteur public.

Compte tenu de la finalité de l'EUROSAI et de l'OLACEFS, ainsi que des objectifs définis dans leurs statuts, ces deux Organisations devraient favoriser la création de chaires de contrôle dans les universités, de façon à renforcer la recherche et la connaissance des méthodologies correspondantes.

8. L'OLACEFS et l'EUROSAI devraient encourager la coopération entre les ISC, dans le cadre des principes de l'INTOSAI, non seulement sur le plan régional, dans les processus d'intégration, mais aussi au niveau intercontinental et global.



6

## PROCES-VERBAL DE LA XXI<sup>e</sup> RÉUNION DU COMITE DIRECTEUR DE L'EUROSAI Paris (France), 15 Novembre 1999

*Au cours de la réunion du Comité directeur s'étant tenue à Madrid, en date du 16 février 2000, il a été convenu, sur proposition du Président de l'EUROSAI, d'adresser les procès-verbaux des réunions dudit comité à chaque ISC membre de l'Organisation, dans le but de garantir une*

*diffusion optimale de l'information. En outre, ces mêmes procès-verbaux seront désormais non seulement distribués, mais aussi publiés dans la revue de l'EUROSAI. C'est la raison pour laquelle vous trouverez ci-après la transcription intégrale du procès-verbal de la XXI<sup>e</sup> réunion, puisqu'il*



*s'agit d'un document ayant dûment été soumis à l'approbation du Comité directeur au cours de sa réunion du 16 février 2000 à Madrid. Vous trouverez en outre un résumé de la XXII<sup>e</sup> réunion du Comité directeur, dont le procès-verbal sera publié dans le prochain numéro de la Revue.*

Le Comité directeur de l'EUROSAI a tenu sa XXI<sup>e</sup> réunion à Paris, au siège de la Cour des comptes française, le 15 novembre 1999, en présence des membres dont la liste figure dans l'Annexe 1.

### **1. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR DE LA XXI<sup>e</sup> RÉUNION DU COMITÉ DIRECTEUR DE L'EUROSAI**

Après que la séance a été ouverte par M. Joxe, Président de l'EUROSAI, l'ordre du jour de la XXI<sup>e</sup> réunion du Comité directeur de l'EUROSAI est adopté.

### **2. ADOPTION DES PROCÈS-VERBAUX DES XIX<sup>e</sup> ET XX<sup>e</sup> RÉUNIONS DU COMITÉ DIRECTEUR DE L'EUROSAI**

Les procès-verbaux des réunions des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> Comités directeurs (Paris- 31 mai et 3 juin 1999) sont approuvés. Ces procès-verbaux figurent dans l'Annexe 2.

### **3. ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE EN MATIÈRE DE FORMATION DANS LE CADRE DE L'EUROSAI ET CONSTITUTION DU COMITÉ DE FORMATION**

3-1. Les réponses que les membres d'EUROSAI ont adressées au questionnaire qui leur a été envoyé le 4 août 1999 au sujet de la formation montrent<sup>1</sup> que les ISC ne souhaitent pas la création d'un centre de formation, position qui avait déjà été esquissée au Comité directeur de Prague, en février 1999; ces réponses confirment qu'il existe un réel besoin de formation au sein d'EUROSAI sur de multiples sujets; elles manifestent l'intérêt quasi-unanime

des membres de l'organisation pour la création d'un centre de ressources immatériel (internet).

3-2. Au vu de ces réponses, le Comité directeur décide de ne pas retenir l'idée d'un centre de formation et examine les modalités futures de sa coopération en matière de formation.

3-2-1. A la suite de la proposition de M. le Président de l'ISC du Portugal, M. de Sousa, le Comité directeur décide d'un échange des programmes de formation entre les membres d'EUROSAI.

Le représentant de la Bundesrechnungshof a signalé qu'en Allemagne, l'organisation de la grande majorité des mesures de formation est centralisée pour la totalité de services administratifs fédéraux. Il en résulte que seulement une partie mineure des mesures est organisée par la Bundesrechnungshof elle-même, les informations y relatifs ne s'appêtant pas à un échange.

3-2-2. Le Comité directeur retient le principe de création d'un centre de ressources internet sur les questions de formation.

Afin de définir le contenu et la structure de ce centre de ressources internet, le Comité directeur décide qu'un groupe de travail, composé de représentants des institutions supérieures de contrôle membres et observateurs du Comité directeur, se réunira en janvier 2000<sup>2</sup> afin de faire des propositions au Comité directeur qui se tiendra à Madrid le 16 février 2000. Ces propositions devront notamment répondre aux questions suivantes:

- Le contenu du centre de ressources.
- Le type d'informations sur la formation qu'il contiendra (formations internes aux ISC; formations organisées par les ISC d'EUROSAI pour des ISC étrangères, bourse d'échanges de formation, etc).
- La structure de ce centre de ressources.
- Qui et comment gèrera ce centre de ressources et assurera la mise à jour en permanence des informations.
- La ou les langues dans lesquelles le centre de ressources effectuera la mise en



<sup>1</sup> Note ci-jointe (Annexe 3), synthétisant les trente-six réponses à ce questionnaire, du 3 novembre 1999.

<sup>2</sup> Réunion que l'ISC d'Allemagne a accepté d'organiser à Francfort.

ligne. Plusieurs possibilités sont évoquées par les membres et observateurs du Comité directeur: une seule langue parmi les langues officielles d'EUROS AI, deux langues choisies par chaque ISC, totalité des langues officielles.

3-2-3. Le groupe de travail se réunira en janvier 2000 à Francfort. Avant la réunion, un document sera adressé par la présidence d'EUROS AI aux membres et observateurs du Comité directeur afin de servir de base aux discussions.

3-3. Le président d'EUROS AI indique que l'action de l'organisation en matière de formation devra être articulée avec les projets existant dans le cadre de l'Union européenne (création d'une base de données sur les ISC des pays membres de l'Union) et avec ceux de l'Initiative de développement d'INTOSAI (IDI). L'ISC de Norvège, est chargée du Secrétariat général de cet organisme.

M. Engeseth (Norvège) indique qu'EUROS AI est la seule institution régionale n'ayant pas de comité de formation. La création d'un tel comité faciliterait la coopération avec l'IDI. Par ailleurs, il fait part des moyens humains et matériels que l'ISC de Norvège va mettre à la disposition de l'IDI.



8

#### **4. OBJECTIFS DE L'ORGANISATION: RÉFLEXION SUR L'ARTICLE 1 DES STATUTS**

Le Comité directeur engage une réflexion sur les objectifs d'EUROS AI, mentionnés à l'article 1 des statuts de l'organisation.

Le président d'EUROS AI indique que cette réflexion sur les statuts est fortement liée au précédent point de l'ordre du jour, les questions de formation et d'information étant évoquées à l'article 1 des statuts (art 1-3 et 1-6). Il souligne que l'objectif relatif aux échanges d'information est assuré par la publication et la diffusion de la

Revue EUROS AI et de la Newsletter, mais il considère que ces moyens ne sont pas suffisants, notamment pour faire connaître à tous les membres les changements intervenus dans les lois relatives au contrôle des finances publiques, dans l'organisation ou dans le fonctionnement des Institutions respectives. Il relève aussi les points 1-4 et 1-7 des statuts, qui confient à EUROS AI l'étude des problèmes et matières relatifs aux finances publiques ainsi que la contribution à la création de centres d'études et chaires universitaires spécialisées en finances publiques: ces deux missions pourraient être développées par EUROS AI, notamment par le biais du site internet, qui pourrait être utilisé pour un échange d'informations entre ISC sur les questions théoriques et universitaires posées par les finances publiques.

Enfin, en ce qui concerne le point 1-2 des statuts, M. Joxe met en relief la nécessité d'une coopération accrue entre les organisations régionales existant au sein de l'INTOSAI.

Après que les membres et observateurs du Comité directeur ont retracé brièvement les relations de leur ISC avec les universités, le Comité directeur retient l'idée d'un échange d'informations sur ce sujet.

#### **5. INFORMATION SUR LES JOURNÉES EUROS AI-OLACEFS. FÉVRIER 2000, MADRID**

Mme García Crespo présente quelques aspects de l'organisation des prochaines Journées EUROS AI-OLACEFS, qui se tiendront à Madrid les 17 et 18 février, tout de suite après la XXII<sup>e</sup> réunion que tiendra, mercredi 16 février, le Comité directeur de l'EUROS AI.

L'ISC de Norvège donnera une information écrite sur IDI à l'occasion du Comité directeur de Madrid et des journées OLACEFS.

La séance du Comité directeur est ensuite levée.

## SYNTHÈSE DES DÉCISIONS DU XXII<sup>e</sup> COMITÉ DIRECTEUR DE L'EUROSAI (Madrid - 16 Février 2000)

Le 16 février 2000, le Comité directeur s'est réuni à Madrid. Le procès-verbal de cette réunion sera approuvé lors du prochain Comité directeur qui se tiendra en Slovénie en 2001 et sera ensuite diffusé à tous les membres d'EUROSAI, comme l'a décidé le Comité directeur, mais il a paru utile d'informer les lecteurs de la revue des principaux résultats de cette réunion.

1. Le Comité directeur a créé un comité de formation d'EUROSAI, composé de huit ISC: Allemagne, Danemark, Espagne, France, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni. Sous l'autorité du Comité directeur, il traitera de toutes les questions de formation. Ce comité a tenu deux séances: l'une à Copenhague le 10 mai 2000, l'autre à Londres le 10 octobre 2000.

Ce comité, pour répondre aux missions qui lui ont été confiées par le Comité directeur, s'est divisé en sous-groupes de travail.

Un premier sous-groupe, composé des ISC d'Allemagne, de France, de Pologne et de la République Tchèque, prépare la

première formation qu'EUROSAI a souhaité organiser pour ses membres et a déjà abouti à des résultats concrets: cette formation portera sur un des sujets que les ISC ont le plus demandé dans le questionnaire qui leur avait été envoyé à l'été 1999: «les techniques informatiques et l'audit». Conçue comme un échange d'expériences destiné à des contrôleurs expérimentés, elle aura lieu en Pologne à une date qui sera très probablement les 20-21 février 2001.

Un second sous-groupe du comité de formation travaille sur la création de «pages web» sur la formation, pages qui seront hébergées par la Cour des comptes française avec un lien avec le site web de notre organisation, hébergé par le Tribunal de Cuentas d'Espagne. Ce sous-groupe est composé des ISC du Danemark, d'Espagne et de France. La maquette de ces pages web a été définie. La mise en œuvre pratique du projet sera faite prochainement.

Un troisième sous-groupe se consacre à la coopération entre EUROSAI et l'Initiative de développement d'INTOSAI (IDI), coopération dont le principe a été décidé



XXII<sup>e</sup> Comité directeur de l'EUROSAI.

par le Comité directeur d'EUROSAI et qui a été confiée au comité de formation. Ce sous-groupe, composé des ISC de Norvège, futur secrétaire d'IDI, d'Espagne, de France, de Pologne, de République Tchèque a fait progresser cette coopération. Il a préparé les bases d'un projet régional de formation à long terme pour EUROSAI («Long term regional training programme» – LTRTP-), projet d'envergure dont EUROSAI aura à déterminer le contenu. La recherche de fonds pour financer ce projet est en cours.

2. Le Comité directeur a décidé d'adresser aux ISC un questionnaire sur leurs liens avec les universités, le développement de ces liens étant évoqué dans l'article 1 des statuts d'EUROSAI comme un des objectifs que doit poursuivre l'Organisation. Les résultats de ce questionnaire seront soumis au Comité directeur de 2001.

3. L'ISC de la Fédération de Russie a présenté au Comité directeur un rapport sur les préparatifs du V<sup>e</sup> Congrès qui se tiendra à Moscou en 2002. Le Comité directeur a décidé que ce congrès aura pour thème «le rôle des ISC dans le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat». Les sous-thèmes sont en cours de définition.

Pour le précédent congrès (Paris – 1999) un séminaire avait été organisé une année

avant (Lisbonne – 1998). De la même façon, le Comité directeur a décidé d'organiser un séminaire préalable au congrès. Il sera accueilli par l'ISC de Pologne en 2001. Il aura pour thème «les techniques informatiques dans les contrôles des ISC sur l'exécution du budget de l'Etat».

4. Le Comité directeur a décidé d'organiser des Journées sur le thème «les différents niveaux de contrôle des fonds publics (fonds nationaux et fonds communautaires)». L'ISC du Portugal a accepté d'accueillir ces Journées à Madère. Elles auront lieu les 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2001. Les travaux de préparation de ces Journées, auxquelles EURORAI sera associée, sont en cours.

5. L'ISC de Pologne a présenté au Comité directeur les travaux du groupe de travail qu'elle préside, groupe dont la création a été décidée par le Congrès EUROSAI de 1999. Plusieurs réunions ont eu lieu ou sont prévues (réunions de coordinateurs à Bucarest -février 2000- réunion des ISC membres du groupe de travail à Varsovie en octobre 2000- réunion à Oslo au printemps 2001-). Le Comité directeur qui se tiendra en 2001 sera informé des nombreux résultats de ces travaux.

Le prochain Comité directeur se tiendra en Slovénie en 2001.



## NOUVELLES DES MEMBRES DE L'EUROSAI

### NOMINATION DU NOUVEAU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Le 19 avril 2000, la *Douma* d'État de l'Assemblée fédérale de Russie a nommé M. Sergey Vadimovich STEPASHIN au poste de Président de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie, pour six ans.

M. S. V. Stepashin est né en mars 1952 dans la ville de Port Arthur. En 1973, il obtient le diplôme de l'École supérieure de sciences politiques du ministère de l'Intérieur de l'U.R.S.S. et en 1981, celui de l'Académie militaire politique qui porte le nom de V.I. Lénine, à Moscou. Il est doc-

teur en droit et professeur agrégé. Il est marié et père d'un enfant.

Entre 1973 et 1989, M. Stepashin a travaillé pour le ministère de l'Intérieur dans les villes de Leningrad et Moscou. De 1989 à 1993, il a occupé le poste de Vice-président du Soviet suprême de la République Socialiste Fédérative Soviétique de Russie (RSFSR), où il a d'abord présidé la sous-commission des affaires relatives au service militaire, puis la commission sur la défense et la sécurité du Parlement russe.



Entre 1993 et 1998, M. Stepashin a successivement exercé de hautes responsabilités publiques au sein du gouvernement de la Fédération de Russie: Premier Adjoint au ministre de la Sécurité, Directeur du Service de contre-espionnage fédéral, Directeur du Service fédéral de sécurité, Directeur du Département administratif de l'Administration de l'État, ministre de la Justice et ministre de l'Intérieur de la Fédération de Russie.

En 1999, S.V. Stepashin a été appelé à exercer différentes fonctions administratives au plus haut niveau, tout d'abord en tant que membre du Présidium du gouvernement, puis en tant que premier Vice-président du gouvernement de la Fédération de Russie et ministre de l'Intérieur, et enfin en tant que Président du gouvernement de la Fédération de Russie.

Après avoir été élu à la *Douma* d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie en décembre 1999, il a été nommé Président de la commission sur la lutte contre la corruption de la *Douma* d'État.



M. Sergey Vadimovich Stepashin, nouveau Président de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie.



## SECONDE CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LE CONTRÔLE INTERNE ORGANISÉE À BUDAPEST, HONGRIE DU 8 AU 11 MAI 2000

La première Conférence internationale sur le contrôle interne avait été organisée à Budapest, en 1997.

L'un des principaux résultats de cette première conférence était justement la nécessité d'organiser une seconde conférence en vue de clarifier l'importante question de la détermination des responsabilités en matière d'établissement et de suivi des systèmes de contrôle interne.

Le XVI<sup>e</sup> Congrès de l'INTOSAI a approuvé le programme préparé par le Comité des normes de contrôle interne, qui a servi de base à cette seconde Conférence internationale sur le contrôle interne.

Dans le but de planifier et d'organiser comme il se doit cette seconde conférence internationale, il avait été convenu de créer au sein du Comité des normes de contrôle interne, un sous-comité chargé de discuter et d'exécuter les tâches d'ordre théorique et organisationnel. Ce sous-comité a ainsi organisé plusieurs réunions de groupes de

travail au centre de formation de l'ISC de Hongrie, à Velence.

Je tiens à préciser qu'aux différentes réunions organisées par ce sous-comité, ont assisté des représentants de l'Autriche, de la Belgique, des États-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni, de l'Égypte, de la Lituanie, de la Hongrie et de la Fédération de Russie. Un représentant de l'Institution supérieure de contrôle de la République Tchèque a même assisté à ces réunions et participé activement aux travaux de préparation et d'organisation de cette seconde conférence, bien que ladite organisation ne soit pas membre du Comité de contrôle interne de l'INTOSAI.

Environ 200 participants de près de 50 pays ont assisté à la Conférence, ainsi que des représentants de plusieurs organisations internationales importantes dont l'OTAN, l'OCDE, l'Union européenne, etc.

À l'occasion de la session inaugurale, le Dr. Árpád Gönez, Président de la Répu-

blique de Hongrie, a rappelé l'importance du contrôle interne pour garantir une utilisation efficiente des finances publiques.

Le Dr. Franz Fiedler, Secrétaire général de l'INTOSAI, a quant à lui insisté, dans un message adressé aux assistants, sur la grande importance de la Conférence dans la coordination du développement des contrôles internes.

M. Árpád Kovács, Président du Comité de contrôle interne, a rendu compte des résultats de la première Conférence internationale sur le contrôle interne, et rappelé l'importance et la nécessité d'organiser une seconde conférence.

M. Gene Dodaro, *Principal Assistant Comptroller General* du *General Accounting Office* (GAO) des États-Unis, a salué les participants au nom des fonctionnaires de plus haut rang du GAO et souligné l'importance du contrôle interne.

Le programme développé au cours de la Conférence, avait préalablement été approuvé par le Comité des normes de contrôle interne.

Les débats ont été arbitrés par quatre excellents modérateurs, en l'occurrence le Dr. Kurt Grüter, Directeur du Bureau fédéral d'Audit de Suisse; le Dr. Vaclav Perich, Vice-président de l'ISC de la République Tchèque; M. James R. Bonnell, Inspecteur régional de l'Agence des États-Unis pour le développement international; et M. Bernhard Kratschmer, membre de la Cour des comptes d'Autriche; lesquels se sont distingués par leurs interventions de très haut niveau.

Tous les conférenciers invités ont fait preuve d'un haut niveau et d'une profonde connaissance de leur profession. On peut citer parmi eux M. Michel Herve, Chef de cabinet de l'Union européenne; M. Heinz Pfof, membre de la Cour des comptes fédérale d'Allemagne; M. Boaz Aner, Vice-directeur général de l'ISC d'Israël; M. Toby Jarman, Inspecteur général adjoint au contrôle de l'Agence pour le développement international des États-Unis; M. Pjotr Chernomord, auditeur de la Chambre des comptes de Russie; le Dr. József Róoz, professeur agrégé de la faculté des sciences économiques de Budapest. D'autres conférenciers ont également eu l'occasion d'intervenir, tels que M. Graham Joscelync, Auditeur général de la Banque mondiale.

Les présentations et les ateliers de travail organisés à l'issue des réunions, ont permis en grande mesure d'expliquer les responsabilités des gestionnaires en matière d'établissement et de suivi des contrôles internes. Au cours des débats organisés dans le cadre des ateliers de travail, sont apparus de nouveaux thèmes, questions et problèmes que le Comité des normes internes de l'INTOSAI devra donc traiter à l'avenir en vue de proposer des solutions appropriées.

Les thèmes qui, de par leur importance, devraient faire l'objet d'une étude approfondie, sont les suivants:

- Quelle est la signification du Comité de contrôle? Comment fonctionne-t-il à l'heure actuelle et comment assume-t-il la responsabilité en matière de gestion par rapport au contrôle interne?

- Au cours des débats est également apparu un autre thème concernant la réglementation du contrôle interne des entreprises appartenant à l'État, notamment en ce qui concerne la détermination de la responsabilité des gestionnaires en matière d'établissement et de suivi des contrôles internes.

- Certains pays ont souligné l'existence de problèmes concernant la coordination des relations entre les contrôles externe et interne, ainsi que le rôle que doivent jouer les gestionnaires dans ce domaine.

- L'un des thèmes les plus importants a été celui de la réglementation relative à l'implantation obligatoire des contrôles internes, du point de vue des responsabilités et des activités.

- À ce propos, la question de l'assurance de l'indépendance des contrôles internes, a été soulevée à plusieurs reprises.

- D'autres participants ont par ailleurs demandé la mise en œuvre d'un système permettant d'assurer la protection des informations issues des contrôles, face aux pirates informatiques.

- La Chambre des comptes de Russie a soulevé la question de la procédure visant à garantir la protection des auditeurs. Il a été convenu de demander au Comité des normes de contrôle interne de l'INTOSAI de faire le nécessaire pour réglementer les droits et la protection des auditeurs dans une déclaration séparée.



• Enfin, plusieurs questions intéressantes ont été posées en ce qui concerne la possibilité de modifier les directives de l'INTOSAI pour les normes de contrôle interne. À cet égard, la Conférence a décidé de reporter les débats sur toute éventuelle modification jusqu'à la prochaine réunion du Comité des normes de contrôle interne de l'INTOSAI.

Dans le cadre du processus de compilation des résultats de la Conférence, le Comité des normes de contrôle interne a décidé d'appliquer et de mettre en œuvre les recommandations et les activités énumérées ci-après:

1. Création d'un groupe de travail dirigé par le *General Accounting Office* des États-Unis, chargé de rédiger un document destiné aux dirigeants, faisant état des principales conditions requises en ce qui concerne les responsabilités de la direction en matière d'établissement et de suivi des activités ayant trait au contrôle interne.

2. L'Institution supérieure de contrôle de Hongrie, qui a organisé deux conférences sur le contrôle interne, sera chargée

de préparer un résumé contenant le texte intégral de chaque intervention et chacun des commentaires formulés par les modérateurs et autres conférenciers. Ce résumé sera adressé à tous les pays membres de l'INTOSAI.

La prochaine réunion du Comité des normes de contrôle interne de l'INTOSAI portera sur les thèmes abordés au cours de la Conférence. Le thème relatif à l'élaboration d'une déclaration de protection des auditeurs a d'ores et déjà été envoyé au Secrétariat général de l'INTOSAI par le Comité. L'autre thème important, concernant la protection des informations issues des contrôles contre les pirates informatiques, a été envoyé au Président du Comité de traitement électronique des données de l'INTOSAI.

Je tiens enfin à remercier l'Agence pour le développement international des États-Unis, qui a versé à l'ISC de Hongrie une contribution équivalant à 2000 dollars pour participer aux frais d'organisation de la seconde Conférence internationale sur le contrôle interne.



## SÉMINAIRE DES ISC DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE ET D'ALLEMAGNE

Le 11 avril 2000 s'est tenu à Moscou un séminaire sur le thème: «La coopération entre le Parlement et la Chambre des comptes pour la préparation, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de l'État».

K.M. Karmokov, ex-président de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie, a expliqué au nom de cette institution, le système unique de contrôle de l'exécution du budget de l'État et les différentes facettes de la coopération entre la Chambre des comptes et l'Assemblée fédérale dans le cadre de ce système.

La Présidente de la Cour des comptes fédérale de l'Allemagne, Hedda von Wedel, a présenté un exposé intitulé «Le rôle de la Cour des comptes de l'Allemagne dans la préparation du projet de budget de l'État et dans le contrôle de son exécution. Modèles de coopération avec le Parlement».

Cet exposé a été complété par Jutta Tize-Steher, Président de la Sous-commission de contrôle de la Commission budgétaire du Bundesrat allemand, qui a développé le thème du rôle du Parlement dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget de l'État.

Ont participé aux débats les auditeurs-chefs de section de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie: V.G. Pankov, M.I. Besjmel'nitsyn et I.G. Dajov, lesquels ont respectivement développé les thèmes suivants: la problématique du renforcement du contrôle opérationnel des recettes fiscales du budget fédéral; le perfectionnement des activités de contrôle développées à la demande des Chambres de l'Assemblée fédérale; l'efficacité des recommandations formulées par la Chambre des comptes de la Fédération de Russie dans le cadre du contrôle de l'exécution du budget, concernant les fonds non budgétaires

de l'État et les fonds budgétaires finalistes, en 1998-1999.

À l'issue de la présentation des conclusions du séminaire, la délégation de la Cour des comptes fédérale de l'Allemagne

s'est entretenue avec G.Y. Semiguin, Vice-président de la *Douma* d'État de la Fédération de Russie, et A. D. Zhukov, Président de la Commission budgétaire et fiscale de la *Douma*.

## SÉMINAIRE RUSSO-BRITANNIQUE À MOSCOU

Dans le cadre du séminaire bilatéral organisé à Moscou les 22 et 23 juin 2000, les experts de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie et leurs confrères du *National Audit Office* (NAO) du Royaume-Uni, ont échangé des expériences sur l'exécution du budget des recettes fiscales, sous la perspective du contrôle.

Au cours de ce séminaire, ont été présentés au total 16 rapports et exposés.

Les deux modérateurs - V.G. Pankov, membre de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie, et Tim Berr, Chef de la délégation britannique, contrôleur et auditeur adjoint du *National Audit Office* (NAO) du Royaume-Uni – ont décrit dans leurs présentations les systèmes fiscaux et les cadres juridiques de recouvrement des impôts en vigueur dans les deux pays, et ont insisté sur le rôle essentiel des ISC dans l'application de la législation fiscale.

Au cours de cet échange, les chefs d'unités de la Chambre des comptes russe ont fait allusion aux problèmes auxquels ils ont dû faire face en ce qui concerne l'organisation de ce contrôle, en matière de recouvrement d'impôts, et ont exposé le système fiscal en vigueur dans les régions autonomes de la Fédération de Russie. Ils

ont en outre abordé de façon approfondie différentes questions, dont: la méthodologie de calcul des assiettes fiscales; la perception et le recouvrement effectif des impôts; le respect par le secteur bancaire des normes de collaboration avec le Fisc; le recouvrement des impôts fédéraux dans le secteur du commerce extérieur et en ce qui concerne les biens publics; et l'organisation de la coopération entre les organismes de contrôle, fiscaux, financiers et du Trésor, pour permettre l'exécution du budget fédéral des recettes fiscales.

De leur côté, les participants britanniques se sont essentiellement penchés sur les problèmes de l'administration pratique du système fiscal, et ont analysé de façon approfondie les particularités des audits qui doivent être mis en œuvre lorsque la gestion des impôts est informatisée, ainsi que des audits des recettes budgétaires et des différents types de contrôle dont font l'objet ces mêmes audits, dont la reddition de comptes au Parlement.

Durant l'entretien organisé entre la délégation du NAO et S.V. Stepashin, Président de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie, ont été arrêtées les futures grandes lignes des relations bilatérales entre les ISC des deux pays.





## Union Européenne

### LA NOUVELLE COMPOSITION DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Le 1<sup>er</sup> mars 2000, la Cour des comptes européenne (CCE) a souhaité la bienvenue au sein de l'Institution à quatre nouveaux membres, nommés pour six ans. Ces nouveaux membres sont M. Robert REYNDERS (Belgique), M. Juan Manuel FABRA VALLÉS (Espagne), Mme Máire GEOGHEGAN-QUINN (Irlande) et M. Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Portugal):

- M. Robert REYNDERS a été nommé directeur général et membre du Comité de direction de la Banque nationale de Belgique en 1991. En tant que tel, il a exercé, entre autres, les fonctions de responsable de la Division d'Inspection et d'Audit, ainsi que du Département des Statistiques de cette même banque centrale. Auparavant, il avait occupé le poste de chef de cabinet du ministre fédéral du Budget de 1988 à 1990. Il a également été membre du Comité pour l'introduction de l'Euro au sein de la Banque centrale européenne, de 1991 à 1999.

- M. Juan Manuel FABRA VALLÉS a été député au Parlement espagnol de 1982 à 1994. Entre 1991 et 1994, il a été membre de l'Assemblée parlementaire de l'Union européenne occidentale. Il a été élu député au Parlement européen en 1994, et membre de la commission des Affaires étrangères, de la Sécurité et de Politique de défense, membre de la commission des Budgets de 1994 à 2000, et membre de la commission du Contrôle budgétaire de 1994 à 1999 (et rapporteur du budget de l'Union européenne de 1997).

- Mme Máire GEOGHEGAN-QUINN a été députée au Parlement irlandais de 1975 à 1997. Elle a occupé de nombreux postes tout au long de sa carrière professionnelle, dont ceux de ministre adjoint au ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Énergie (1978-1979), ministre pour le Développement des régions de langue gaélique (1979-1981), ministre adjoint au ministère de l'Éducation (1982), Présidente de la commission parlementaire des droits

de la femme (1982-1987), ministre adjoint au ministère des Affaires européennes (1987-1991), ministre du Tourisme, du Transport et des Communications (1992-1993) et ministre de la Justice (1993-1994).

- M. Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA a occupé différents postes au sein du ministère portugais des Finances depuis 1984, et a récemment été nommé Inspecteur général adjoint des finances au sein de l'Inspection Générale des Finances (1995-2000). Il a exercé, entre autres, les fonctions spécifiques de responsable de la coordination des contrôles de la Communauté européenne ainsi que du système de contrôle interne de l'Administration des Finances de l'État portugais. Il a également participé à plusieurs groupes de travail de la Communauté européenne dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

Outre les personnes susmentionnées, M. Jørgen MOHR (Danemark), M. Giorgio CLEMENTE (Italie), M. Aunus SALMI (Finlande) et M. Jan O. KARLSSON (Suède), tous les quatre membres de la Cour des comptes européenne, qui arrivaient à la fin de leur mandat le 29 février 2000, ont été reconduits à leur poste pour un nouveau mandat allant du 1<sup>er</sup> mars 2000 au 28 février 2006. Le mandat de Prési-



De gauche à droite: M. Vítor Manuel da Silva Caldeira, M. Juan Manuel Fabra Vallés, M. Jan O. Karlsson, Mme Máire Geoghegan-Quinn et M. Robert Reynders au siège de la Cour de justice des Communautés européennes, le 8 mars 2000.



dent de M. Jan O. KARLSSON, expire quant à lui au mois de janvier 2002.

Conformément au Traité de l'Union européenne, les membres ci-avant identifiés de la Cour des comptes européenne, ont été nommés par le Conseil de l'Union européenne, aux termes d'une décision adoptée à l'unanimité en date du 17 décembre 1999, après consultation du Parlement européen. Les membres de la Cour des comptes sont indépendants dans leurs fonctions et représentent exclusivement l'intérêt de la Communauté européenne.

Le rôle attribué par le Traité à la Cour des comptes européenne, consiste essentiellement à assurer le contrôle des comptes et l'exécution du budget de l'Union européenne, dans le double objectif d'améliorer la gestion financière et d'informer les ci-

toyens de l'UE de la façon dont les fonds publics sont utilisés par les autorités responsables de leur gestion.

Suite à ce dernier renouvellement de la composition de la CCE, la Cour des comptes européenne a procédé à une redistribution interne de ses tâches de contrôle ainsi que d'autres responsabilités entre ses membres. Le nouvel organigramme est disponible sur le site Internet de la Cour des comptes européenne: <http://www.eca.eu.int/EN/coa.htm>.

Les nouveaux membres de la Cour des comptes européenne ont pris possession de leurs fonctions à l'issue d'une cérémonie solennelle, après avoir prêté serment de leur indépendance et de leur intégrité devant la Cour de justice, en date du 8 mars 2000, en présence des autres membres de la CCE et des représentants d'autres institutions.



16

## VISITE DE TRAVAIL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE À L'ALGEMENE REKENKAMER

M. Jan O. KARLSSON, Président de la Cour des comptes européenne (CCE), et M. Maarten B. ENGWIRDA, membre hollandais de la CCE, ont réalisé le lundi 14 février 2000, en compagnie de M. Chris KOK, directeur du service des Relations Extérieures de la CCE, une visite de travail à l'*Algemene Rekenkamer*, l'institution nationale de contrôle des Pays-Bas.

La délégation de la CCE a été reçue par Mme Saskia J. STUIVELING, Présidente de l'*Algemene Rekenkamer*, M. Peter Zeevenbergen, membre de l'*Algemene Rekenkamer*, et M. Tobias WITTEVEEN, secrétaire général de l'*Algemene Rekenkamer*.

Conformément au Traité de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne est tenue de réaliser ses contrôles

en liaison avec les institutions nationales de contrôle et/ou les services nationaux compétents.

Dans ce contexte, les questions suivantes ont été abordées au cours de cette rencontre:

- Le rôle et les pouvoirs de l'*Algemene Rekenkamer* en matière de dépenses et de recettes de l'UE;
- Les rapports de contrôle les plus récents de la CCE;
- L'éventuel renforcement de la coopération entre l'*Algemene Rekenkamer* et la CCE dans le contexte de la déclaration d'assurance de la CCE et les perspectives de la prochaine Conférence intergouvernementale (CIG).

## RÉUNION DE TRAVAIL AU SIÈGE DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE (CCE), AVEC MME MICHAELE SCHREYER, COMMISSAIRE RESPONSABLE DU BUDGET, LE 23 MARS 2000

Le 23 mars 2000, Mme Michaela SCHREYER a participé à une réunion de travail organisée au siège central de la Cour des comptes européenne à Kirchberg.

Au cours de cette réunion, Mme SCHREYER et la délégation de la Commission ont eu l'occasion d'échanger différents points de vue avec le Président de la CCE, M. Jan O. KARLSSON, ainsi qu'avec les membres issus de la nouvelle composition de la Cour et son personnel de haut rang.

Cette rencontre avait pour objet de débattre sur la réforme du Règlement financier de l'Union européenne qu'est actuellement en train de préparer la Commission et qui sera prochainement soumise à l'approbation du Conseil. Dans le cadre des actions mises en œuvre dans le but d'optimiser la protection de l'intérêt financier de la Communauté européenne, qui constitue un objectif commun de la Commission et de la Cour des comptes, la Commission européenne s'efforce, par le biais d'une réforme



M. Jan O. Karlsson, Président de la Cour des comptes européenne et Mme Michaela Schreyer, Commissaire responsable du budget.

fondamentale du Règlement financier, de mettre en place une gestion financière plus efficace («la meilleure pratique»), d'accélérer les systèmes de paiement, d'améliorer la reddition de comptes et, en général, d'optimiser les ressources. Pour de plus amples renseignements, veuillez vous reporter à l'avis de la CCE du 4/97, concernant cette question.



## RÉUNION DES AGENTS DE LIAISON DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE, À LUXEMBOURG, LES 3 ET 4 OCTOBRE 2000

Cette année, suite à la réunion organisée à Bruxelles au mois de mai, les Agents de liaison se sont à nouveau réunis les 3 et 4 octobre à Luxembourg, au siège central de la Cour des comptes européenne sur le plateau du Kirchberg, dans le but de préparer la réunion des Présidents des ISC qui s'est tenue à Luxembourg les 21 et 22 novembre 2000.

Cette réunion comprenait deux volets: le premier consacré au travail des Agents de liaison et des groupes de travail «ad hoc», essentiellement axé sur les thèmes suivants: a) la coopération avec les pays candidats à l'UE. MM. Jacek Mazur, de la Chambre de contrôle polonaise, et Rein Söörd, de l'Institution supérieure de contrôle d'Esto-



Réunion des Agents de liaison des Institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne, qui s'est tenue à Luxembourg les 3 et 4 octobre 2000.

nie, ont présenté un exposé sur l'avancement des travaux du groupe de travail correspondant. b) la coordination du contrôle des finances publiques.

Le second volet était quant à lui plus particulièrement axé sur les contrôles parallèles de la gestion des Fonds structurels,

la Conférence intergouvernementale, la réforme des règlements financiers et l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre d'un réseau numérique entre les ISC des États membres de l'UE et la CCE, dans le cadre du programme communautaire TESTA.

## VISITES DE TRAVAIL AUX PAYS CANDIDATS À L'UE

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne s'est fixé pour objectif d'améliorer et d'intensifier la coopération avec les Institutions supérieures de contrôle des pays candidats à l'UE. Conformément au Traité de l'Union européenne, la CCE réalisera ses contrôles en liaison avec les institutions de contrôle nationales et/ou avec les services nationaux correspondants. Force est de constater, par ailleurs, que la mise en œuvre de systèmes nationaux de contrôle interne et du contrôle des fonds de l'UE destinés aux pays candidats, demande une coopération accrue entre les différentes institutions, avant même leur adhésion.

C'est dans ce contexte qu'a été organisée une série de visites de travail au cours

desquelles ont été abordées, entre autres, les questions suivantes:

- Le rôle de la Cour des comptes européenne et les éventuelles tâches des Institutions supérieures de contrôle, dans le contexte de l'élargissement de l'UE.
- Les activités de l'ISC et son rôle dans le système d'organisation de l'État, les contacts avec le Parlement et le statut de l'auditeur.
- Adaptation de la méthodologie de contrôle au contexte de l'UE.
- Le contrôle des dépenses du budget de l'UE et le rôle des SCC (Chambres suprêmes de contrôle) dans l'intégration au sein de l'UE.
- La coopération entre l'ISC et la CCE.



18

## VISITE DE TRAVAIL À LA CHAMBRE SUPRÊME DE CONTRÔLE DE POLOGNE, LES 3 ET 4 AVRIL 2000

M. Jan O. KARLSSON, Président de la Cour des comptes européenne (CCE), a effectué les 3 et 4 avril 2000, en compagnie de son chef de Cabinet, M. Michel HERVE, et de M. Chris KOK, directeur du service des Relations Extérieures de la CCE, une visite de travail à la Chambre suprême de contrôle de Pologne (sigle en anglais: SCC), l'Institution nationale de contrôle de Pologne.

La délégation de la CCE a été reçue par M. J. WOJCIECHOWSKI, Président de la

Chambre suprême de contrôle de Pologne (SCC), ainsi que MM. Jacek UCZKIEWICZ et Zbigniew WESOŁOWSKI, Vice-présidents de la SCC.

Le Président de la Cour des comptes européenne, M. Jan O. KARLSSON, s'est également entretenu dans l'après-midi du 3 avril 2000, avec le Président de la République de Pologne, M. Aleksander KWASNIEWSKI, en présence de M. J. WOJCIECHOWSKI, Président de la SCC.



## VISITE DE TRAVAIL À L'INSTITUTION SUPÉRIEURE DE CONTRÔLE DE HONGRIE (SAO), DU 12 AU 15 MAI 2000

M. Jan O. KARLSSON, Président de la Cour des comptes européenne (CCE), a présidé la délégation de la Cour des comptes européenne qui s'est rendue en visite de travail à l'Institution supérieure de contrôle de Hongrie (acronyme anglais: SAO), du 12 au 15 mai 2000.

La délégation de la CCE a été reçue par le Dr. Árpád KOVACS, Président de l'Institution supérieure de contrôle de Hongrie, ainsi que M. Istvan SANDOR et le Dr. Lázló NYIKOS, Présidents adjoints du SAO.

La délégation de M. KARLSSON s'est également entretenue avec les représentants des commissions de Contrôle et d'Intégration du Parlement hongrois, pour débattre, entre autre, du suivi des observations de contrôle et de la transposition et l'application

de la législation communautaire («l'acquis communautaire»).

M. Peter GOTTFRIED, Secrétaire d'État à l'intégration du ministère des Affaires Étrangères, a reçu la délégation de la CCE dans le but d'échanger différents points de vue sur le processus de négociation. La délégation de la CCE a également rencontré Mme Ibolya DAVID, ministre de la Justice, et M. Imre BOROS, ministre responsable au sein du gouvernement de la coordination des programmes PHARE, en vue d'aborder, entre autres, la question de l'application du Programme PHARE.



M. Jan O. Karlsson, Président de la CCE et le Dr. Árpád Kovács, Président de l'Institution supérieure de contrôle de Hongrie.



## VISITE DE TRAVAIL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE À L'INSTITUTION SUPÉRIEURE DE CONTRÔLE D'ESTONIE (SAO), LES 4 ET 5 SEPTEMBRE 2000

M. Jan O. KARLSSON, de la Cour des comptes européenne (CCE), et M. Maarten B. ENGWIRDA, membre de la CCE, étaient à la tête de la délégation de la Cour des comptes européenne qui s'est rendue en visite de travail à l'Institution supérieure de contrôle d'Estonie (acronyme anglais: SAO), à Tallinn, les 4 et 5 septembre 2000.

Cette délégation de la CCE s'est entretenue avec M. Tunne KELAM, vice porte-parole et président de la commission des Affaires Européennes du *Riigikogu* (Parlement), et M. Kalle JÜRGENSON, Président de la commission des Finances du *Riigikogu*, afin de traiter, entre autres, la question du suivi des observations de contrôle.



M. Jan O. Karlsson, Président de la CCE, et M. Maarten B. Engwirda, membre de la CCE, au cours d'une réunion avec l'Institution supérieure de contrôle d'Estonie.

Cette même délégation de la CCE a également rencontré M. Siim KALLAS, ministre des Finances, en vue de discuter sur la mise en œuvre et le contrôle interne des fonds de l'UE en Estonie.

## RÉUNION DU GROUPE DE TRAVAIL DES ISC D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST, DE CHYPRE ET DE MALTE, ET DE LA CCE, À RIGA

Au cours de la réunion organisée l'an dernier à Prague, au mois d'octobre, les Présidents des ISC susmentionnées avaient convenu de créer un groupe de travail sur le suivi de l'application des recommandations ayant trait au fonctionnement des ISC, dans le contexte de l'intégration européenne et de l'approche active des ISC en matière d'adhésion à l'UE. Ce groupe de travail, dirigé par les Présidents des ISC d'Estonie et de Slovaquie, M. Juhan Parts et le Dr. Vojko Anton Antončič, s'est réuni pour la première fois à Riga, les 4 et 5 avril 2000, réunion à laquelle ont assisté les représentants du groupe de travail du Comité de contact de l'UE et du SIGMA.

L'objectif primordial de ce groupe de travail est d'assurer le suivi de l'application des recommandations et l'échange des expériences accumulées par les ISC. Son rôle consistera en outre à informer sur les problèmes spécifiques rencontrés lors de l'application des recommandations, et à émettre dans la mesure du possible des recommandations complémentaires à l'adresse des ISC. Enfin, ce groupe de travail disposera d'un moyen lui permettant de transmettre à toutes les ISC les besoins de chacune d'entre elles, de façon à pouvoir identifier et éventuellement mettre en œuvre des projets d'assistance technique.

Pour atteindre tous ces ambitieux objectifs, le groupe de travail a décidé au

cours de cette réunion, de diviser ses tâches en quatre grands domaines et de nommer deux co-rapporteurs au sein de chacun d'entre eux. Les domaines en question et leurs co-rapporteurs sont les suivants:

- L'application des recommandations de la réunion des Présidents, organisée à Prague, sur le fonctionnement des ISC dans le contexte de l'intégration européenne. Co-rapporteurs: *Pologne - Chypre.*
- L'application des normes de contrôle, des manuels de contrôle et de la méthodologie de contrôle. Co-rapporteurs: *République Tchèque - Malte.*
- Le rôle actif des ISC dans le processus d'élargissement de l'UE. Co-rapporteurs: *Lettonie - Bulgarie, avec le soutien de la CCE.*
- Les besoins d'évaluation des ISC dans l'optique d'un programme de coopération avec les ISC des États membres et d'assistance technique. Co-rapporteurs: *Hongrie - Roumanie, avec le soutien du groupe de travail du Comité de contact et du SIGMA.*

Les résultats de ce groupe de travail seront évalués au cours de la prochaine réunion du mois d'octobre 2000, à Prague, avant la présentation du rapport correspondant aux Présidents des ISC susmentionnées, au cours de leur prochaine réunion du mois de décembre 2000, à Sofia.



## RÉUNION DU COMITÉ DE CONTACT DES PRÉSIDENTS DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE, LE 21 NOVEMBRE 2000

En date du 21 novembre 2000 s'est tenue à Luxembourg la réunion annuelle des Présidents des Institutions supérieures de contrôle (ISC) des États membres de l'Union européenne, sous les auspices de M. Jan O. KARLSSON, Président de la Cour des comptes européenne (CCE).

Le Comité de contact se réunit une fois par an, une année sur deux à Luxembourg et l'année suivante dans la capitale d'un autre État membre. La réunion de 1999 s'était tenue à Dublin.

Cette année, la réunion annuelle comprenait deux volets.

- Dans le cadre du premier volet,

consacré aux groupes de travail «ad hoc», a été organisé un débat sur:

- la coopération avec les pays candidats à l'UE,
- le contrôle parallèle de la gestion des Fonds structurels (création d'un groupe de travail spécifique),
- le contrôle coordonné des aides accordées par les États.

• Le second volet de cette réunion était quant à lui axé sur le contrôle des entreprises publiques et la Conférence intergouvernementale (CIG), et plus particulièrement sur l'échange d'informations et l'examen des propositions des États membres.



Photo de groupe de la réunion du Comité de contact des Institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne, qui s'est tenue à Luxembourg le 21 novembre 2000.



## RÉUNION DES PRÉSIDENTS DES ISC DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET DE L'EST, DE CHYPRE, DE MALTE ET DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SOFIA, LES 7 ET 8 DÉCEMBRE 2000

Les Présidents des ISC d'Albanie, de Bulgarie, de Chypre, de la République Tchèque, d'Estonie, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, de Malte, de Pologne, de Roumanie, de la République Slovaque, de Slovénie et de la Cour des comptes européenne, se sont réunis à Sofia les 7 et 8 décembre 2000. Cette nouvelle édition de la réunion annuelle des Présidents avait un double objectif, étant donné qu'elle coïncidait avec la cérémonie officielle du 120<sup>e</sup> anniversaire de la première loi bulgare de contrôle.

La première partie de la réunion a été consacrée au débat sur le rapport concernant l'application des recommandations adoptées par les Présidents lors de leur précédente rencontre à Prague. Ce rapport avait été élaboré par un groupe de travail présidé par les ISC d'Estonie et de Slovénie. Les remarques et les recommandations de ce même groupe de travail ont été présentées par M. Juhan Prats, Auditeur général de l'Institution supérieure de contrôle d'Estonie, et le Dr. Anton Antončič, Président de la Cour des comptes de Slovénie. Les progrès réalisés et les déficiences détectées dans l'application de ces recommandations, ont par ailleurs été illustrés par différentes contributions des ISC de Bulgarie et de Roumanie et des représentants du groupe de travail du Comité de contact de l'UE, de l'EUROSAI, de l'IDI et du SIGMA. À l'issue du débat, les Présidents ont décidé de créer deux nouveaux groupes de travail: un groupe de travail chargé de collaborer à la préparation et à l'application des manuels de contrôle, et un second groupe responsable de la mise en œuvre de différentes actions ayant trait

à des activités de contrôle spécifiques. Ces deux groupes de travail apporteront concrètement leur soutien à l'application pratique des recommandations de Prague.

La deuxième partie de la réunion a été consacrée à des questions plus générales et politiques ayant trait au contrôle dans le contexte européen et international. Suite aux présentations de Mme Michaele Schreyer, Commissaire de l'UE, du Dr. Franz Fiedler, Secrétaire général de l'INTOSAI, de M. Jacques Magnet, intervenant au nom de M. Pierre Joxe, Président de l'EUROSAI, de M. Tim Burr, Vice-contrôleur et Auditeur général du NAO du Royaume-Uni, et de M. Maarten B. Engwirda, membre de la Cour des comptes européenne, la parole a été donnée à un intéressant panel de conférenciers, avec à sa tête M. Jan O. Karlsson, Président de la Cour des comptes européenne. A l'issue du débat, les assistants à la réunion ont procédé à l'approbation des recommandations.

La deuxième journée a commencé par la célébration des cérémonies officielles du 120<sup>e</sup> anniversaire de la première loi bulgare de contrôle. L'après-midi, le Dr. Georgi Nikolov, Président de l'Institution supérieure de contrôle de Bulgarie, a invité les participants à assister à une conférence sur l'histoire et l'avenir de la République de Bulgarie. Le lendemain, les participants ont eu l'occasion de visiter la vieille ville de Plovdiv et le monastère de Bachkovo, deux sites particulièrement importants dans l'histoire de la Bulgarie.

Les prochaines réunions des Présidents se tiendront à Chypre en 2001 et en Roumanie en 2002.



# *Le Syndicat de Communes et la Cour des comptes d'Autriche*

DR. JENS BUDISCHOWSKY

Docteur en droit, Auditeur attaché au Département des communes de la Cour des comptes autrichienne

La notion de syndicat de communes désigne uniquement les entités administratives jouissant de leur propre personnalité juridique, accomplissant certaines tâches relevant du domaine de compétences des communes, et agissant au nom de ces dernières mais sous leur propre responsabilité.

## 1. LE SYNDICAT DE COMMUNES EN AUTRICHE

La notion de syndicat de communes désigne uniquement les entités administratives jouissant de leur propre personnalité juridique, accomplissant certaines tâches relevant du domaine de compétences des communes, et agissant au nom de ces dernières mais sous leur propre responsabilité. En vertu de l'article 116.a. de la loi constitutionnelle de l'État fédéral d'Autriche, ces syndicats peuvent être créés sur la base de dispositions juridiques ou émaner de la libre volonté des communes concernées. En outre, les responsabilités et les missions qui leur sont confiées peuvent être d'ordre souverain (ex.: perception d'impôts) ou économique et privé (ex.: alimentation en eau). Le transfert de ces responsabilités ne peut nullement remettre en question l'existence même des communes; c'est pourquoi les attributions et les responsabilités des communes ne peuvent en aucun cas être transférées dans leur ensemble à un ou plusieurs syndicats de communes.

## 2. CONSTITUTION ET ORGANISATION

La constitution des syndicats de communes, à savoir la décision fondamentale quant à la nature des tâches et des attributions des communes devant ou pouvant, le cas échéant, être transférées, est déterminée par la répartition générale des compétences entre l'État fédéral et les différentes provinces. Si l'État fédéral est habilité à légiférer, il peut transférer certaines tâches

et pouvoirs aux communes et, par là même, permettre à ces dernières de se constituer en syndicat pour garantir l'accomplissement des missions qui leur sont confiées.

Conformément aux dispositions de la loi constitutionnelle de l'État fédéral d'Autriche, relatives à la répartition des compétences, il appartient à l'État d'édicter les normes ayant trait à l'état civil des citoyens et à la nationalité; dans ce domaine de compétences, à travers la législation correspondante, l'État fédéral habilite les communes à se constituer en syndicats, de façon à mieux s'acquitter des missions qui leur sont confiées.

En revanche, les normes relatives à l'assistance sociale doivent être édictées par les provinces; l'État fédéré de la Haute Autriche (Oberösterreich) dispose dans ce domaine que les compétences en la matière doivent être exercées au niveau régional (sauf dans trois cas précis) par des syndicats de communes.

L'organisation, à savoir la réglementation des organes et des structures des syndicats de communes, est uniquement du ressort du législateur régional. En effet, conformément à la loi constitutionnelle de l'État fédéral d'Autriche, il appartient à ce dernier d'édicter les dispositions nécessaires relatives aux assemblées de syndicats, aux compétences du président du syndicat et –lorsque les syndicats de communes sont constitués dans le cadre d'accords– à l'appartenance, à la radiation et à la dissolution du syndicat. Les assemblées de syndicats sont composées de représentants des communes, lesquels –quelles que soient leur taille et leur importance– jouissent du droit de codécision. De même, les

*L'organisation, à savoir la réglementation des organes et des structures des syndicats de communes, est uniquement du ressort du législateur régional.*





représentants des communes faisant partie d'un syndicat, lesquels sont élus dans le cadre d'un scrutin, doivent exercer eux-mêmes leurs fonctions et ne peuvent en aucun cas se faire représenter ou déléguer leurs pouvoirs à des fonctionnaires ou autres employés de l'État.

Le président de tout syndicat de communes jouit d'un statut similaire à celui d'un maire: il représente le syndicat, préside les assemblées et les réunions de ce dernier et d'autres corporations, intervient en qualité de haut responsable des employés, etc. L'établissement d'autres organes administratifs constitue un pouvoir discrétionnaire des législateurs régionaux. Certaines législations disposent que la direction des syndicats doit être composée d'un président et d'un groupe restreint de fonctionnaires.

Les principales tâches des syndicats de communes autrichiennes consistent à instaurer et à gérer les hôpitaux, les écoles, les installations d'alimentation en eau, les canalisations, à éliminer les ordures, à garantir l'assistance sociale, les activités de la police sanitaire locale, les affaires ayant

trait à l'état civil et à la nationalité des citoyens, à assurer la gestion de la santé, des pensions et des retraites, et à prévenir les accidents des employés et des maires de communes.

En 1980, il y avait en Autriche 295 syndicats de communes. Depuis lors, le nombre de syndicats a considérablement augmenté: la banque de données de la Cour des comptes autrichienne fait état de l'existence, à l'heure actuelle, de plus de 2 000 syndicats de communes (Situation: août 1999).

### 3. LES SYNDICATS DE COMMUNES ET LA COUR DES COMPTES

Suite à la promulgation de la réforme de la loi constitutionnelle fédérale de 1948, il est du ressort de la Cour des comptes d'auditer les comptes des syndicats de communes. Dans ce domaine, les dispositions applicables *mutatis mutandis*, sont celles en vigueur en matière d'audit des comptes des communes de plus de 20 000 habitants (grandes communes). Dans ce cas, la Cour des comptes agit en qualité d'organe du Parlement régional de la province dans laquelle le syndicat de communes concerné a son siège. Les compétences de la Cour des comptes s'étendent à tous les syndicats de communes sans exception, qu'ils soient constitués ou non de grandes communes.

Outre les syndicats de communes à proprement parler, la Cour des comptes doit également auditer les fondations, les institutions, les fonds et les entreprises dans lesquels les syndicats de communes détiennent, seuls ou aux côtés d'autres organes assujettis au contrôle de la Cour des comptes, une participation d'au moins 50% du capital social, du capital souscrit ou des capitaux propres de ces entreprises, ainsi qu'aux entreprises dans lesquelles les syndicats de communes exercent une position dominante du point de vue financier, économique ou organisationnel.

### 4. OBJET DE L'AUDIT

La compétence de révision et de contrôle de la Cour des comptes, s'étend à la gestion financière du syndicat de com-

*Le président de tout syndicat de communes jouit d'un statut similaire à celui d'un maire.*

*Suite à la promulgation de la réforme de la loi constitutionnelle fédérale de 1948, il est du ressort de la Cour des comptes d'auditer les comptes des syndicats de communes.*

*La compétence de révision et de contrôle de la Cour des comptes, s'étend à la gestion financière du syndicat de communes correspondant.*



Syndicats de ramassage des ordures.....	86
Syndicats de perception des impôts.....	14
Syndicats de gestion des hôpitaux.....	3
Syndicats responsables de la santé.....	436
Syndicats d'assistance sociale.....	52
Syndicats responsables de l'état civil.....	248
Syndicats chargés des registres de l'état civil.....	248
Syndicats d'écoles.....	326
Syndicats chargés de l'alimentation en eau (évacuation des eaux usées, prévention des inondations et des crues, alimentation en eau)*.....	522
Autres syndicats.....	70
<b>Total.....</b>	<b>2 005</b>

\* 305 syndicats de communes d'après la législation autrichienne relative à l'eau, auxquels peuvent adhérer non seulement les communes, mais aussi d'autres organismes ou personnes.

munes correspondant. D'après le Tribunal constitutionnel autrichien, il faut entendre par «gestion financière», «tout comportement allant au-delà d'une simple manipulation de moyens financiers et ayant des répercussions d'ordre financier». Étant donné que ce comportement est, *de facto*, applicable à n'importe quelle action administrative, la Cour des comptes est habilitée à exercer les compétences les plus vastes.

## 5. OBJECTIFS DE L'AUDIT ET DU CONTRÔLE

En vertu de la loi constitutionnelle fédérale, les objectifs de l'audit, qui sont les mêmes qu'il s'agisse de contrôles de la Fédération, des provinces, des communes ou des syndicats de communes, consistent à garantir l'exactitude des calculs arithmétiques, le respect des normes en vigueur et l'économie, l'efficacité et l'efficacité.

L'exactitude des calculs arithmétiques constitue pour ainsi dire le point de départ historique, l'origine de l'audit. La vérification visant à établir si la gestion est conforme aux normes existantes, a quant à elle pour objet de déterminer si les interventions de l'Administration autrichienne sont conformes aux lois (principe de légalité). Pour ce faire, cette dernière fonde son action sur les dispositions légales en vigueur, dispositions sur lesquelles se base à son tour la Cour des comptes pour effectuer son audit.

Le critère de l'*économie* est lié à la minimisation des dépenses; le critère de l'*efficacité* a pour objet d'obtenir le meilleur rapport possible entre les recettes et les dépenses. Enfin, l'*efficacité* vise à assurer l'optimisation des tâches et des missions devant être accomplies. Les critères précités constituent une unité qui doit être interprétée dans le cadre du rapport objectifs/moyens. En vertu de ces mêmes critères, la Cour des comptes est habilitée à exercer le contrôle le plus vaste sur l'action et les activités de l'Administration: les ressources disponibles doivent être uti-

lisées de façon à garantir le plus haut niveau possible d'utilité, en tenant compte des objectifs visés.

## 6. LES MOYENS ET LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE

La loi relative à la Cour des comptes établit les instruments de contrôle suivants: la demande d'informations, la présentation des livres comptables, des pièces justificatives et de tout autre document, le droit de faire appel à des experts et enfin –ce dernier instrument étant le moyen le plus important et le plus présent dans la pratique– l'inspection *in situ* par les organes de la Cour des comptes.

L'audit des syndicats de communes autrichiennes est actuellement assuré –conformément à la répartition des compétences de la Cour des comptes– par sept départements: l'un d'entre eux est compétent en matière de syndicats scolaires, deux autres le sont en matière de syndicats hospitaliers, deux s'occupent des syndicats d'alimentation en eau et de traitement des déchets et des eaux usées, et le dernier est chargé des autres syndicats de communes.

Lorsque des inspections *in situ* sont effectuées, le syndicat de communes concerné est informé entre un et deux mois à l'avance. A l'issue de l'audit et de la rédaction du rapport correspondant, faisant état des résultats obtenus, ce dernier est remis au président du syndicat dans un délai de trois mois, afin qu'il puisse émettre un avis le concernant, en vue de procéder à la notification des mesures adoptées.

Ensuite, le rapport, la déclaration et la réponse de la Cour des comptes sont adressés au syndicat de communes, au Gouvernement régional et au Gouvernement fédéral. La procédure d'audit s'achève par la publication d'une version abrégée des résultats du rapport, tenant compte de la déclaration et de la réponse, dans le Rapport annuel qui doit être présenté à l'Assemblée plénière du syndicat. Jusqu'à ce moment-là, les résultats et les rapports de l'audit effectué, restent confidentiels.

*L'Administration fonde son action sur les dispositions légales en vigueur, dispositions sur lesquelles se base à son tour la Cour des comptes pour effectuer son audit.*



*L'audit des syndicats de communes autrichiennes est actuellement assuré –conformément à la répartition des compétences de la Cour des comptes– par sept départements.*

# *Le contrôle des organismes de régulation de l'économie du Royaume-Uni – L'expérience du National Audit Office*

JOHN ASHCROFT

Directeur de l'unité de Régulation de l'activité économique et des services publics  
du *National Audit Office*

Entre 1984 et 1996, les gouvernements du Royaume-Uni ont mis en œuvre un programme de privatisations à l'issue duquel la totalité des industries des télécommunications, du gaz, de l'eau, de l'électricité et des chemins de fer a substantiellement été transférée du domaine public au domaine privé. Dans le même temps a été créé un organisme régulateur pour chaque industrie privatisée, dans le but de protéger les clients des entreprises privatisées contre tout éventuel abus de position monopolistique de ces dernières.



26

## INTRODUCTION

Entre 1984 et 1996, les gouvernements du Royaume-Uni ont mis en œuvre un programme de privatisations à l'issue duquel la totalité des industries des télécommunications, du gaz, de l'eau, de l'électricité et des chemins de fer a substantiellement été transférée du domaine public au domaine privé. Dans le même temps a été créé un organisme régulateur pour chaque industrie privatisée, dans le but de protéger les clients des entreprises privatisées contre tout éventuel abus de position monopolistique de ces dernières. Bien que les organismes régulateurs soient tout à fait indépendants du contrôle ministériel, leurs organes constituent des départements de l'État à part entière. De plus, ils répondent de leur travail devant le Parlement et leurs comptes sont contrôlés par le *National Audit Office*, ce dernier étant par ailleurs tenu d'informer le Parlement du niveau d'efficacité dont fait preuve chaque organisme régulateur dans l'exercice de ses fonctions et dans la réalisation des tâches qui lui sont attribuées par la législation.

Le présent article décrit la procédure mise en œuvre par le NAO pour évaluer le niveau d'efficacité des différents organismes de régulation dans l'accomplissement de leur travail.

## QUI SONT LES RÉGULATEURS ?

Avant la première grande vague de privatisations des télécommunications britanniques en 1984, le Bureau pour la défense de la concurrence (créé en 1973) était chargé de superviser la protection des consommateurs et de faire respecter les lois de la libre concurrence dans l'ensemble de l'économie du Royaume-Uni. Bien que la mission de ce bureau reste la même à l'heure actuelle, et en dépit des efforts réalisés pour élargir son champ d'action, suite à la privatisation des services publics et des chemins de fer, ont été créés différents nouveaux organes chargés d'assurer la régulation de certaines industries bien spécifiques, tel qu'il est indiqué dans le Tableau 1.

## POURQUOI A-T-ON CRÉÉ DES ORGANISMES RÉGULATEURS ?

Au moment où elles ont été privatisées, les entreprises de services publics étaient des monopoles ou des quasi-monopoles, que ce soit au niveau national, comme c'était le cas des télécommunications, du gaz ou encore des infrastructures ferroviaires, ou au niveau régional (eau et électricité). En l'absence de réglementation, ces entreprises pouvaient se retrouver dans

*Au moment où elles ont été privatisées, les entreprises de services publics étaient des monopoles ou des quasi-monopoles, que ce soit au niveau national, comme c'était le cas des télécommunications, du gaz ou encore des infrastructures ferroviaires, ou au niveau régional (eau et électricité).*

TABLEAU 1 – Les organismes de régulation propres à l’industrie

Type d’industrie	Nom du régulateur	Date de création
Télécommunications	Bureau des télécommunications (OFTEL)	1984
Gaz	Bureau de la distribution de gaz (OFGAS)	1986
Eau	Bureau des services d’eau (OFWAT)	1989
Électricité	Bureau de régulation de l’électricité (OFFER)	1989
Chemins de fer	Bureau de régulation des chemins de fer (ORR)	1993
Services postaux	Commission des services postaux (Postcomm) <sup>1</sup>	2000

<sup>1</sup> La Commission des services postaux a été créée, mais elle n’est pas encore opérationnelle. Elle sera chargée de réguler les Postes, qui appartiennent toujours au domaine public.

une position de force et abuser de leur pouvoir monopolistique, ce qui pouvait donner lieu à une hausse des prix ou à une baisse de la qualité du service, sans que les clients ne puissent changer de fournisseur. Force est de constater, par ailleurs, que les monopoles fonctionnent généralement de façon peu efficace, étant donné que rien ne les pousse à le devenir. Et cela est vrai non seulement pour les entreprises publiques, mais aussi pour les entreprises privées. Seule la concurrence stimule les entreprises à devenir efficaces. Il arrive même parfois qu’en dépit de la concurrence, les sociétés dominantes adoptent des pratiques allant à l’encontre de la libre concurrence.

Les organismes régulateurs ont donc été créés pour protéger le public contre le risque de tels abus. Chaque décision légale du Parlement ayant donné lieu à la privatisation d’une industrie, a été accompagnée d’une disposition décrétant la création de l’organisme de régulation correspondant et faisant état de ses devoirs et de ses obligations. Ces devoirs et fonctions ne sont pas les mêmes pour tous les organismes régulateurs, même si les principes appliqués sont généralement similaires, à savoir:

- protéger les clients de tout service public privatisé contre l’exploitation monopolistique où qu’elle se produise, ce pour quoi un certain nombre de mesures sont mises en œuvre en vue de protéger le prix et la qualité du service, d’assurer la promotion de l’économie et l’efficacité de la production, et de garantir un accès égalitaire de différents groupes de clients à chacun de ces services;

- faciliter ou promouvoir le développement d’une concurrence réelle dans chaque secteur industriel, ainsi que l’application de la loi relative à la libre concurrence; et

- permettre aux entreprises assujetties à cette régulation de financer leurs activités.

Certains régulateurs ont des devoirs supplémentaires. L’organisme régulateur de l’électricité, par exemple, a le devoir de favoriser l’efficacité dans la consommation d’électricité, et le régulateur des chemins de fer a l’obligation d’encourager l’utilisation du réseau ferroviaire. Pour s’acquitter de chacun de leurs devoirs et fonctions, les organismes régulateurs disposent de toute une série de pouvoirs, dont bon nombre découlent des autorisations en vertu desquelles les entreprises dont ils assurent la régulation sont habilitées à opérer. Ainsi, ils ont entre autres le pouvoir d’ordonner à une entreprise de mettre en œuvre des actions concrètes pour garantir le respect de la licence qui lui a été accordée. Le suivi du respect des licences constitue en effet pour les organismes de régulation, le meilleur moyen d’atteindre leurs propres objectifs et de s’acquitter de chacune de leurs obligations.

**LE CONTRÔLE DES ORGANISMES RÉGULATEURS PAR LE NATIONAL AUDIT OFFICE**

Depuis 1993, le *National Audit Office* évalue régulièrement le degré d’efficacité dont font preuve les différents organismes régulateurs dans l’exercice de leurs obligations et de leurs fonctions (Cf. Tableau 2).

*Les organismes régulateurs ont été créés pour protéger le public contre le risque d’abus.*

*Depuis 1993, le National Audit Office évalue régulièrement le degré d’efficacité dont font preuve les différents organismes régulateurs dans l’exercice de leurs obligations et de leurs fonctions.*

*Le principal centre d’intérêt des études du National Audit Office réside dans les résultats obtenus par les organismes régulateurs.*



**TABLEAU 2 – Rapports sur les organismes régulateurs publiés par le *National Audit Office***

Régulateur	Date	Titre	Objet
OFTEL	1993	Respect de la licence et protection du consommateur	Respect de la licence
OFGAS	1996	La régulation des prix du gaz: indice des coûts du gaz	Contrôle des prix
OFTEL, OFGAS, OFWAT, OFFER	1996	Le travail du Directeur général des télécommunications, du distributeur de gaz, des services d'eau et du fournisseur d'électricité	Obligations d'ordre général.
OFWAT	1997	Régulation et suivi de la qualité du service fourni aux consommateurs par l'industrie de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles	Qualité du service
OFTEL	1998	Observation des pratiques allant à l'encontre de la libre concurrence dans l'industrie des télécommunications	Application des lois relatives à la libre concurrence
OFFER	1998	Amélioration de l'efficacité énergétique financée par les consommateurs	Protection de l'environnement
OFGAS	1999	Donner aux consommateurs le pouvoir de décider - L'introduction de la concurrence sur le marché du gaz domestique	Promotion de la libre concurrence
OFTEL, OFGAS, OFWAT, OFFER	1999	Comment les organismes régulateurs des services publics font face au problème de l'an 2000 dans le secteur des services publics (plus un rapport actualisé)	La sécurité de l'approvisionnement
OFT	2000	La protection du consommateur contre les pratiques visant à limiter la concurrence	Protection des consommateurs
ORR	2000	Assurer la maintenance des infrastructures ferroviaires et le renouvellement du réseau ferroviaire	Suivi de l'investissement



Compte tenu de ce très large éventail de devoirs et de fonctions et du grand nombre d'organismes régulateurs existant, le *National Audit Office* est contraint de choisir chaque année les aspects du travail des régulateurs qu'il entend contrôler. Pour ce faire, le NAO établit un programme de travail après avoir identifié les do-

maines les plus importants parmi les différentes activités régulatrices devant être contrôlées. Le *National Audit Office* met notamment l'accent sur les aspects constituant une valeur ajoutée pour les activités du Parlement, pour les clients des sociétés assujetties à cette régulation et pour les organismes régulateurs eux-mêmes.



## L'APPROCHE DU NATIONAL AUDIT OFFICE DANS SES CONTRÔLES DES ORGANISMES RÉGULATEURS

Dans le cadre des contrôles qu'il réalise sur les organismes régulateurs, le *National Audit Office* s'efforce de:

- mettre l'accent sur les résultats présentant un certain intérêt pour le client, la société et l'environnement;
- offrir une valeur ajoutée en identifiant d'éventuelles améliorations dans le processus de régulation;
- être au courant des changements, de façon à ce que ses contrôles portent sur les aspects les plus intéressants; et
- maintenir et développer les aptitudes nécessaires pour relever les trois défis précédents.

Nous citons ci-après quelques exemples de cette approche.

Le principal centre d'intérêt des études du *National Audit Office* réside dans les résultats obtenus par les organismes régulateurs. Le rapport du NAO de l'an 2000 sur l'organisme régulateur des chemins de fer, par exemple, examine à quel point le régulateur s'est acquitté de son obligation d'assurer la maintenance et le renouvellement des chemins de fer. La société Railtrack est la propriétaire et l'opérateur du réseau ferroviaire. En tant que tel, conformément à la licence qui lui a été accordée, elle a l'obligation d'assurer la maintenance et le renouvellement du réseau. Le *National Audit Office* s'attache donc non pas à déterminer si la société Railtrack a bien fait son travail, mais si le régulateur s'est dûment acquitté de sa mission, qui consiste dans ce cas à s'assurer que Railtrack s'acquitte elle-même de ses obligations. Cette procédure permet au NAO d'identifier les différents aspects du processus de régulation qui peuvent être améliorés.

La valeur ajoutée qu'est susceptible d'apporter le *National Audit Office*, consiste à identifier la façon dont l'organisme de régulation peut améliorer l'approche qu'il adopte pour atteindre ses objectifs de régulation, d'une façon pratique et sur la base d'un bon rapport coût - efficacité. Pour ce faire, le NAO met en œuvre une méthodologie qui consiste à analyser les opinions et les expériences des sociétés régulées et des clients,

concernant l'impact de la régulation. Par exemple, lors de la préparation du rapport de 1999 sur la concurrence dans le secteur du gaz, le *National Audit Office* a analysé si les clients étaient conscients du fait qu'ils avaient la possibilité de choisir leur fournisseur de gaz, ainsi que leur expérience dans ce domaine. Cela lui a permis d'obtenir des preuves irréfutables sur la façon dont le régulateur peut contribuer à améliorer l'information dont disposent les clients.

À l'heure actuelle, les industries assujetties à ce type de régulation opèrent dans des secteurs où les progrès technologiques sont très rapides et où le marché est plongé dans un processus de changement structurel, comme c'est le cas notamment des télécommunications. Dans ce contexte, le régulateur et l'auditeur doivent tous deux être dûment informés des avancées qui se produisent. En 1999, par exemple, le *National Audit Office* a réalisé deux rapports sur la façon dont les régulateurs avaient fait face au problème de l'an 2000 dans leurs industries respectives. En outre, le NAO a traité le problème de la restructuration des marchés en vue de garantir la libre concurrence, dans plusieurs rapports récents.

Pour faire face au vaste éventail de tâches et de fonctions qui sont les siennes, chaque organisme régulateur est censé posséder une large gamme d'aptitudes spécifiques (légales, statistiques, économiques et comptables). Or, pour contrôler le travail des régulateurs, l'auditeur doit lui aussi avoir accès à ces mêmes aptitudes, de façon à cerner les problèmes que doit affronter le régulateur, et à pouvoir évaluer le travail des experts employés par ce dernier. Pour ce faire, le *National Audit Office* a non seulement recours à des économistes et des statisticiens, mais aussi à l'ensemble des aptitudes de base traditionnelles des experts comptables. Il nomme même parfois des consultants, afin de bénéficier des conseils d'experts. Le NAO a ainsi nommé plusieurs ingénieurs qui ont collaboré au rapport sur l'organisme régulateur des chemins de fer, et des économistes et des avocats spécialisés dans la libre concurrence dans le cadre du contrôle réalisé en 1998 sur la façon dont l'organisme régulateur des télécommunications aborde le problème des pratiques allant à l'encontre de la libre concurrence.

*La valeur ajoutée qu'est susceptible d'apporter le National Audit Office, consiste à identifier la façon dont l'organisme de régulation peut améliorer l'approche qu'il adopte pour atteindre ses objectifs de régulation, d'une façon pratique et sur la base d'un bon rapport coût - efficacité.*



*Pour faire face au vaste éventail de tâches et de fonctions qui sont les siennes, chaque organisme régulateur est censé posséder une large gamme d'aptitudes spécifiques (légales, statistiques, économiques et comptables).*

Le NAO a en outre réalisé des rapports sur la façon dont les différents organismes de régulation contribuent à l'objectif corporatif du *National Audit Office*, qui consiste à faire en sorte que chaque fois que le NAO dépense 1 livre sterling dans le cadre de ses contrôles, son intervention permette d'économiser par ailleurs 8 livres sterling. L'étude de 1998 sur le plan mis en œuvre par l'organisme régulateur du secteur de l'électricité, selon lequel les compagnies d'électricité devaient aider leurs clients à utiliser l'électricité de façon plus efficiente, a donné lieu à des recommandations qui ont permis aux clients d'économiser 2,8 millions de livres sterling en 1999, soit dix fois plus que le coût de l'étude. Ces mêmes recommandations ont en outre permis d'élargir le champ d'application de ce plan et d'économiser près de 25 millions de livres sterling de plus par an depuis le mois d'avril 2000.

### LES RÉVÉLATIONS DU NATIONAL AUDIT OFFICE SUITE AUX CONTRÔLES DES ORGANISMES RÉGULATEURS



30

Grâce aux différents rapports du NAO énumérés dans le Tableau 2, le Parlement est parvenu à se constituer une véritable base de connaissances juridiques et d'expériences sur la façon dont les organismes de régulation réalisent leur travail, sur les problèmes auxquels ils ont à faire face et sur la façon dont ils les abordent. Cette expérience s'est avérée extrêmement utile à différents points de vue:

- Les examens comparés des approches de certains régulateurs sur une question particulière, permettent au *National Audit Office* d'identifier les domaines fonctionnant le mieux et ceux présentant des points faibles chez un ou plusieurs régulateurs. L'examen sur la façon dont les organismes régulateurs ont abordé le problème du bug de l'an 2000, par exemple, lui a permis d'identifier les domaines dans lesquels tous les régulateurs ont bénéficié d'une approche commune sur la vérification indépendante, par des consultants, du niveau de préparation des systèmes des entreprises régulées.

- L'examen visant à déterminer de quelle façon un régulateur aborde une certaine question, permet de savoir comment

d'autres régulateurs font face au même problème. Dans un premier temps, le NAO a ainsi réalisé un rapport sur la manière dont l'organisme de régulation du gaz a introduit la concurrence sur le marché de la distribution du gaz domestique, pour pouvoir déterminer par la suite comment le régulateur du secteur de l'électricité a introduit la concurrence sur le marché de la fourniture d'électricité.

- La connaissance et l'expérience sur les procédures mises en œuvre par d'autres régulateurs pour régler un problème concret, est utile pour formuler des recommandations au régulateur contrôlé, même lorsque le *National Audit Office* n'a pas réalisé au préalable un examen directement lié au même problème. En effet, la connaissance des méthodes utilisées par un régulateur quel qu'il soit pour émettre des rapports sur les informations offertes par les entreprises soumises à sa régulation, comme l'utilisation d'ingénieurs indépendants, a permis au NAO de formuler une recommandation sur la façon dont l'organisme régulateur des chemins de fer pourrait, d'une façon similaire, obtenir des informations fiables auprès d'une compagnie assujettie à sa régulation.

### RÉACTION AUX RAPPORTS DU NATIONAL AUDIT OFFICE

La commission des Comptes publics de la Chambre des communes est le principal destinataire des rapports du *National Audit Office*. Outre les informations qui lui sont transmises par le NAO sur la façon dont les différents ministères dépensent l'argent qui leur est alloué, la Commission accorde une grande importance aux rapports du NAO sur les organismes de régulation, car ils lui permettent d'interroger par la suite les régulateurs dans le cadre des sessions parlementaires. Ces rapports sont également très attendus par la presse et les autres médias. Les organismes régulateurs eux-mêmes se félicitent des rapports du *National Audit Office*, car ils leur apportent une valeur ajoutée.

Les révélations que réalise le NAO dans chacun de ses rapports, ont des répercussions sur le gouvernement, les régulateurs et les consommateurs. Le rapport de 1996 sur tous les organismes régulateurs, par exemple, a été particulièrement impor-

tant dans la mesure où il s'agissait de la première analyse approfondie de ce genre sur les activités des régulateurs. Le gouvernement a d'ailleurs reconnu la valeur des révélations du NAO dans l'analyse suivante portant sur la régulation des services publics. Jusqu'à présent, les régulateurs ont toujours accepté les recommandations formulées dans tous les rapports. Enfin, le rapport de 1999 sur l'organisme de régulation du gaz, mettait l'accent sur les économies que pourraient faire les consommateurs en changeant tout simplement de fournisseur de gaz.

En tant que membre du groupe de travail de l'INTOSAI sur le contrôle de la privatisation, et membre actif de l'EUROSAI, le *National Audit Office* a contribué au développement de l'ensemble des normes de l'INTOSAI destinées aux auditeurs d'organisations régulatrices. Le groupe de travail a bénéficié du soutien dans ce domaine d'autres Institutions supérieures de contrôle, lesquelles ont répondu à une enquête sur le contrôle de la régulation économique en 1999 et contribué au développement d'un brouillon de normes de contrôle à travers leurs commentaires et leur expérience dans le domaine du contrôle des organismes régulateurs dans le monde entier. Ce brouillon de normes est d'ores et déjà disponible sur le site Internet du groupe de travail [<http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap.home.htm>].

### LE TRAVAIL FUTUR DU NATIONAL AUDIT OFFICE DANS LE DOMAINE DES ORGANISMES RÉGULATEURS

À l'avenir, le défi qu'aura à relever le *National Audit Office* consistera essentiellement à apporter une valeur ajoutée dans un milieu où les organismes de régulation sont d'ores et déjà bien installés, comme c'est le cas de l'organisme régulateur des télécommunications, créé il y a déjà plus de 15 ans. Les régulateurs comprennent mieux les entreprises dont ils assurent la régulation. Par ailleurs, les techniques et

les normes de régulation sont maintenant solidement implantées. Par conséquent, les organismes régulateurs ne continueront à s'intéresser aux rapports du *National Audit Office* que si ces derniers continuent de leur apporter une valeur ajoutée.

En dépit de l'ouverture à la concurrence de certaines industries qui étaient encore des monopoles au moment de leur privatisation, la régulation reste très importante dans la mesure où les organismes régulateurs doivent à présent réaliser un suivi de la situation en vue de garantir l'existence d'une concurrence effective. À noter, par ailleurs, que certaines branches des industries régulées sont appelées à rester des monopoles, d'où la nécessité de faire appel à des régulateurs. La législation qui est actuellement en cours d'adoption par le Parlement, va attribuer de nouvelles tâches aux régulateurs, ou tout au moins à certains d'entre eux, notamment vis-à-vis des consommateurs. En outre, le gouvernement a procédé à la fusion des bureaux du régulateur du gaz et du régulateur de l'électricité, du fait qu'un certain nombre d'entreprises opèrent désormais dans les deux secteurs. Il prévoit par ailleurs la création de nouveaux régulateurs, tels que la Commission des services postaux, qui sera chargée de réguler l'industrie postale.

Ces changements constituent autant de défis que d'opportunités pour le *National Audit Office*. Le NAO va continuer à s'efforcer de présenter des rapports fournissant au Parlement des informations d'une grande valeur sur la façon dont sont utilisés les pouvoirs de régulation, tout en aidant les régulateurs eux-mêmes à adopter de façon généralisée des pratiques appropriées, de sorte qu'ils puissent collaborer avec les industries soumises à leur régulation, mais aussi avec les consommateurs qu'ils protègent.

*Pour préparer cet article, j'ai fait appel à toute l'équipe de régulation économique du National Audit Office, et notamment à Simon Banner et Chris Shapcott.*

*À l'avenir, le défi qu'aura à relever le National Audit Office consistera essentiellement à apporter une valeur ajoutée dans un milieu où les organismes de régulation sont d'ores et déjà bien installés.*



## Le contrôle des infrastructures informatiques complexes

MIKE GILBERT

Directeur de contrôle du *National Audit Office* (NAO) du Royaume-Uni

Le personnel qui se consacre habituellement à l'audit financier, est également responsable de la réalisation de la plupart des contrôles de systèmes informatiques qui sont mis en œuvre par le *National Audit Office* du Royaume-Uni (NAO). Cela dit, le NAO dispose également d'un groupe d'environ 20 spécialistes chargés de contrôler les systèmes informatiques plus complexes, et de porter conseil et d'orienter aussi bien les spécialistes de l'audit financier que les spécialistes de l'audit opérationnel. Le présent article explique comment et pourquoi le NAO a signé un accord de trois ans avec Ernst & Young, l'une des toutes premières sociétés d'audit, pour former ses spécialistes en contrôle de systèmes informatiques et étendre ses contrôles à l'audit d'infrastructures informatiques complexes.

### INTRODUCTION

L'Institution supérieure de contrôle du Royaume-Uni a récemment signé un contrat de trois ans avec Ernst & Young, dans le but de mettre en œuvre un certain nombre de contrôles portant sur l'infrastructure informatique de l'*Inland Revenue* (Bureau du Fisc). Ce contrat a pour objet d'examiner comment la société EDS (UK) Ltd, partenaire technologique du Bureau du Fisc, gère pour le compte de ce dernier ses infrastructures les plus complexes. Ces contrôles, qui font partie intégrante des missions de contrôle informatique dont fait l'objet le Bureau du Fisc, s'étendent à la capacité, à l'interface, au réseau et à la gestion du changement de contrôle sur une série de plates-formes ICL, IBM, UNIX et NT. Le principal atout de ce programme de contrôles informatiques, est qu'il nous permet de renforcer nos systèmes de vérification des normes, des procédures utilisées par le Bureau du Fisc pour évaluer et recouvrer les impôts, et des comptes du Département financier. Nous nous assurons ainsi que les systèmes de gestion considérés comme absolument cruciaux pour le Département, sont disponibles en temps voulu et qu'ils traitent l'information en toute sécurité et intégrité.

### L'ÉLARGISSEMENT DE NOTRE CONTRÔLE

Tout récemment encore, le contrôle que nous exerçons sur le Bureau du Fisc

consistait en des révisions annuelles du fonctionnement des principales installations informatiques, des logiciels de gestion les plus importants, de la sécurité des systèmes informatiques et des données et du développement de nouveaux logiciels et systèmes. Suite à l'utilisation accrue, au sein du Département, de systèmes informatiques complexes et interconnectés, à l'introduction du service de livraison électronique, à l'échange de moins en moins important de papiers et à l'initiative de modernisation de l'Administration, le NAO a décidé d'étendre son contrôle à la gestion des risques liés à l'infrastructure informatique du Département. En effet, les systèmes de gestion les plus importants nécessitent désormais un transfert d'information complet et précis entre les différents logiciels associés, les centres de traitement de données et les bureaux locaux, ainsi qu'un contrôle effectif des procédures de gestion clé, telles que la capacité et le changement de gestion.

### LE CONTRAT PASSÉ AVEC ERNST & YOUNG

Pour le NAO et Ernst & Young, ce contrat a essentiellement pour objet de mettre en œuvre conjointement les contrôles s'avérant nécessaires. Cela signifie qu'Ernst & Young est pleinement responsable de la réalisation des objectifs visés dans le cadre de chacun de ces contrôles, mais que le per-

*L'Institution supérieure de contrôle du Royaume-Uni a récemment signé un contrat de trois ans avec Ernst & Young, dans le but de mettre en œuvre un certain nombre de contrôles portant sur l'infrastructure informatique de l'Inland Revenue (Bureau du Fisc). Ce contrat a pour objet d'examiner comment la société EDS (UK) Ltd, partenaire technologique du Bureau du Fisc, gère pour le compte de ce dernier ses infrastructures les plus complexes.*





sonnel du NAO lui apporte son soutien pour ce qui est de la planification et de l'exécution des contrôles clé, ainsi que de la préparation des rapports finaux. Par conséquent, aux termes de ce contrat, Ernst & Young est non seulement chargé d'assurer la formation, mais aussi d'apporter son soutien au personnel du NAO, et de partager avec ce dernier ses connaissances et ses techniques sous autorisation. Cela permet au personnel du NAO qui travaille en étroite collaboration avec Ernst & Young, d'acquérir un niveau de base en ce qui concerne les techniques de contrôle des systèmes informatiques, et de poursuivre sa formation à l'avenir si cela s'avère nécessaire. En travaillant ensemble, les deux parties espèrent pouvoir utiliser les meilleures pratiques du secteur public et du secteur privé, afin de tirer parti au maximum de leurs connaissances de base et de leurs techniques de contrôle, en vue de garantir ainsi non seulement un fonctionnement approprié des systèmes fiscaux, mais aussi un débit de rapports internes de haute qualité contenant des recommandations pour la direction du Bureau du Fisc.

Les contrôles réalisés dans le cadre de ce contrat, sont mis en œuvre conformément aux dispositions du Comité des pratiques comptables et aux normes de l'Association pour l'examen et les contrôles de systèmes informatiques (SACA). Les contrôles doivent en outre impérativement respecter les objectifs COBIT et atteindre, le cas échéant, les niveaux stipulés dans une série de publications de l'Agence centrale d'informatique et télécommunications (CCTA), intitulée «Bibliothèque d'infrastructure».

A noter également que la participation aux contrôles couverts par ce contrat, n'est pas restreinte au personnel du NAO ayant pour mission d'assurer le contrôle du Bureau du Fisc. Nous avons en effet donné la possibilité à d'autres employés du NAO et au Service de contrôle interne du Bureau du Fisc, de travailler avec Ernst & Young. Pour s'acquitter comme il se doit des obligations contractées en vertu de ce contrat, le NAO et Ernst & Young entendent faire en sorte que le service public tire le plus grand parti des sommes investies.

Les deux parties reconnaissent que pour que le contrat se déroule comme prévu, une communication fluide et ouverte entre elles est absolument nécessaire. Pour ce faire, il faut donc nommer des agents de

liaison de part et d'autre et prévoir des protocoles destinés à régler le moindre différend de façon constructive et rapide. La réussite de ce contrat dépendra également du Département et de la société EDS, ainsi que du niveau de confiance qu'ils auront tous deux en ce qui concerne la capacité de l'adjudicataire de sauvegarder la confidentialité de leurs informations et de diriger le travail à réaliser, dans le but d'atteindre les niveaux professionnels requis tout en dérangeant le moins possible le Département et la société EDS (UK) Ltd.

En ce qui concerne la sécurité et la confidentialité de l'information, Ernst & Young a mis en œuvre un certain nombre de mesures visant à garantir la sécurité de ses activités. De plus, ces mesures ont été certifiées par l'Unité de sécurité du Département de l'impôt sur le revenu. Elles comprennent: une nouvelle enquête portant sur l'ensemble du personnel travaillant dans le cadre de ce contrat, l'enregistrement de tous les documents reçus, la mise sous clé de tous les documents et la diffusion auprès de tous les employés affectés à ce contrat, de l'information relative à la politique de sécurité spécifique.

Pour s'assurer que chaque contrôle est mis en œuvre de la façon la plus efficace qui soit, le NAO a établi un certain nombre de points de contact que ce soit avec le Département ou la société EDS (UK) Ltd. Ces derniers sont ainsi chargés de coordonner les activités de leurs propres organisations et de canaliser à travers l'agent de liaison du NAO chacune des questions soulevées. Ce procédé nous permet non seulement de répondre rapidement aux demandes et aux problèmes des deux parties, mais aussi de garantir une communication fluide et ouverte entre les auditeurs et les audités, sans laquelle un contrat de ce genre serait un échec.

Ainsi, le Département et la société EDS (UK) Ltd ont convenu d'assister tous deux à une réunion de présentation au cours de laquelle Ernst & Young leur a fourni des informations d'ordre général concernant le Département, le contrat passé avec la société EDS (UK) Ltd, ainsi que d'autres formations utiles avant le commencement des travaux. De son côté, Ernst & Young a accepté de partager ses programmes de contrôle avec la société EDS (UK) Ltd avant le début des travaux, de l'informer régulièrement de leur état

*Pour le NAO et Ernst & Young, ce contrat a essentiellement pour objet de mettre en œuvre conjointement les contrôles s'avérant nécessaires.*



*Les deux parties reconnaissent que pour que le contrat se déroule comme prévu, une communication fluide et ouverte entre elles est absolument nécessaire.*



d'avancement, des questions soulevées et des procédures de contrôle, de lui présenter les résultats du contrôle avant la rédaction du rapport, et de lui présenter un brouillon de rapport final de façon à ce qu'elle puisse formuler des commentaires le concernant. Ernst & Young a également décidé de notifier directement à EDS toute éventuelle réalisation d'un examen approfondi, notamment en ce qui concerne l'utilisation de logiciels spécialisés. De cette façon, la société EDS (UK) Ltd a la possibilité de tester chacun de ses logiciels avant de les utiliser, et d'établir les systèmes et les données devant être contrôlés.

Ernst & Young a fait en sorte que le travail puisse être réalisé dans le cadre d'un horaire assez souple, de façon à garantir l'utilisation de techniques innovatrices si nécessaire (les programmes de travail sont réalisés sur mesure, en fonction des circonstances individuelles de chaque contrôle) et à s'assurer que le travail est réalisé là où cela est possible et au moment où cela est le plus utile pour la société EDS (UK) Ltd. Grâce à ce procédé et à la politique du NAO, qui consiste à impliquer le Département et la société EDS (UK) Ltd en qualité d'observateurs des phases clés du processus d'appel d'offres, les deux parties ont pu adopter une attitude ouverte et constructive à l'égard de ce travail.

### CONSEILS À L'ADRESSE DES ISC SOUHAITANT RENOUELER L'EXPÉRIENCE

L'adjudication de ce contrat s'est avérée très complexe. C'est pourquoi nous avons demandé conseil à KPMG. Il a fallu réaliser au préalable une étude de chacune des opérations informatiques du Département et de l'infrastructure d'interconnexion. Cette grande opération a duré plus de neuf mois et demandé un important niveau de coopération entre le Département et la société EDS (UK) Ltd, ce qui a été le cas dès le début. En effet, l'opération a été expliquée dans le détail à chacun de nos clients avant le commencement du travail, et soigneusement planifiée dès le départ, ce qui nous a permis de réduire au maximum la charge pesant sur des tiers et de présenter les informations recueillies de telle sorte qu'elles soient utiles aussi bien pour la société EDS (UK) Ltd que pour le Département.

Une fois l'étude achevée, il s'est avéré relativement aisé de rédiger un brouillon d'avis d'appel d'offres. Pour s'assurer que le coût des missions individuelles soit strictement contrôlé, l'ITT a fourni du matériel technique et autre en nombre suffisant pour permettre aux soumissionnaires de présenter une offre à prix fixe pour chacune des actions offertes. Cela n'aurait pas été possible si le Bureau du Fisc n'avait pas convenu de divulguer cette information. Pour sauvegarder la confidentialité des systèmes du Bureau du Fisc, il a été demandé aux soumissionnaires non sélectionnés de restituer toute la documentation de l'appel d'offres et de certifier qu'ils n'en avaient conservé aucune copie, sur quelque support que ce soit. Les soumissionnaires ont également eu la possibilité de poser des questions au NAO, au Département et à la société EDS avant de présenter leurs offres, et le Département et EDS ont pu assister eux aussi à la présentation des offres au NAO. Enfin, le NAO s'est assuré qu'aucune partie concernée n'avait la moindre objection à l'égard de l'adjudication du contrat à l'éventuel adjudicataire.

Le processus d'adjudication a donc duré très longtemps et s'est avéré très complexe. Les ISC souhaitant adjuger un contrat de ce genre ne devraient pas sous-estimer le temps nécessaire pour compléter cette phase du processus d'adjudication.

La clé du succès d'un contrat de cette nature est donc de se mettre d'accord dès le départ sur le concept avec les départements clients et leurs partenaires, de prévoir une longue période pour la préparation de l'offre et des annexes techniques, et de tenir les tiers concernés dûment informés de l'état d'avancement du processus. Pour ce qui est de la rédaction de l'avis d'appel d'offres, il est bon d'avoir une vision allant au-delà des tâches immédiates à réaliser et d'envisager au plus tôt différentes modalités de contrat garantissant le transfert de capacités, de façon à ce que l'autorité adjudicatrice soit en mesure de préparer d'autres produits complémentaires à l'avenir. Une fois le contrat adjugé, il ne reste plus qu'à garantir le respect le plus strict des accords de travail signés, de façon à obtenir des résultats de haute qualité et garantir l'existence d'un forum de débat entre toutes les parties, notamment en ce qui concerne l'avancement du contrat au niveau global et de chacun de ses volets.

*Ernst & Young a également décidé de notifier directement à EDS toute éventuelle réalisation d'un examen approfondi, notamment en ce qui concerne l'utilisation de logiciels spécialisés.*

*L'adjudication de ce contrat s'est avérée très complexe. C'est pourquoi nous avons demandé conseil à KPMG.*



## *Le redoublement des contacts internationaux de la Chambre des comptes de l'Ukraine*

VALENTIN SIMONENKO

Président de la Chambre des comptes de l'Ukraine

L'extension des contacts internationaux est considérée par la Chambre des comptes de l'Ukraine comme l'un des principaux facteurs qui contribuent au développement de cette institution. Depuis la création de la Chambre des comptes il y a trois ans, ses spécialistes ont participé à de nombreux séminaires internationaux axés sur la problématique du contrôle et de l'audit des comptes, organisés en Pologne, en Hongrie et dans la Fédération de Russie. Ils ont également effectué des visites de travail aux Etats-Unis, en France, en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et dans les Fédérations de Russie et de Moldavie, dans le but de mieux connaître la précieuse expérience de chacun de ces pays, considérée comme absolument nécessaire pour la jeune ISC d'Ukraine.

L'extension des contacts internationaux est considérée par la Chambre des comptes de l'Ukraine comme l'un des principaux facteurs qui contribuent au développement de cette institution. Depuis la création de la Chambre des comptes il y a trois ans, ses spécialistes ont participé à de nombreux séminaires internationaux axés sur la problématique du contrôle et de l'audit des comptes, organisés en Pologne, en Hongrie et dans la Fédération de Russie. Ils ont également effectué des visites de travail aux Etats-Unis, en France, en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et dans les Fédérations de Russie et de Moldavie, dans le but de mieux connaître la précieuse expérience de chacun de ces pays, considérée comme absolument nécessaire pour la jeune ISC d'Ukraine.

La Chambre des comptes de l'Ukraine a fait un gros effort d'organisation pour établir des relations de travail avec les ISC de France, de Bulgarie, de la Fédération de Russie, de Lettonie, de Lituanie et de Moldavie. Ces relations nous permettent à présent d'approfondir notre coopération, de partager des expériences professionnelles et de former notre personnel.

En devenant membre des organisations internationales des ISC, en l'occurrence l'INTOSAI et l'EUROSAI, la Chambre des comptes de l'Ukraine s'est intégrée à un système bien coordonné et réglé

d'échange professionnel entre auditeurs sur le plan mondial. Depuis sa naissance, la Chambre des comptes de l'Ukraine a toujours bénéficié du soutien et de la considération des dirigeants de l'INTOSAI et de l'EUROSAI, ainsi que des organes de contrôle collégiaux d'un grand nombre de pays. Nous avons établi des relations avec les coordinateurs des programmes d'aide technique internationale et les représentants des organisations étrangères en Ukraine, et plus précisément avec les responsables du programme TACIS de l'Union européenne et du programme d'aide au développement de l'ONU, avec qui nous avons passé des conventions d'aide à la formation des employés de la Chambre, ainsi que des accords de conseil et d'information.

Suite à sa récente visite de la Chambre des comptes, Leonid Kuchma, Président de l'Ukraine, a salué la contribution de cette institution à toutes ces questions, et plus particulièrement au contrôle budgétaire et à la gestion efficace des fonds publics.

À partir de l'expérience d'autres pays, la Chambre des comptes de l'Ukraine s'est lancée dans la création d'un système d'information et d'analyse destiné au contrôle de l'exécution du budget de l'État. Dans ce domaine, nous ne nous basons pas uniquement sur les pratiques mondiales, mais



35

*En devenant membre des organisations internationales des ISC, en l'occurrence l'INTOSAI et l'EUROSAI, la Chambre des comptes de l'Ukraine s'est intégrée à un système bien coordonné et réglé d'échange professionnel entre auditeurs sur le plan mondial.*

nous avons également recours aux innovations techniques mises au point dans notre pays. Ainsi, le système informatique automatisé qui est actuellement utilisé par la Chambre des comptes de l'Ukraine, permet à nos techniciens de traiter rapidement et efficacement de grands blocs d'information concernant diverses activités d'expertise, d'analyse et d'audit des comptes, et donc de résoudre des problèmes économiques très complexes. Ce système constitue non seulement un instrument d'analyse du processus budgétaire, mais aussi une garantie de transparence, une sorte de «glasnost» de la politique budgétaire de l'État. La Chambre des comptes de l'Ukraine a élaboré et mis en œuvre, dans le cadre du système d'information et d'analyse susmentionné, une technologie de collecte, de stockage et de conservation systématisée de l'information opérationnelle d'ordre économique, financier, statistique, sociopolitique, pouvant aller jusqu'à 950 Go. Cette technologie est tout à fait conforme aux standards techniques modernes et à la réglementation internationale, ainsi qu'aux normes régissant le droit de propriété intellectuelle.

Bien qu'il existe d'ores et déjà à l'heure actuelle un certain cadre juridique dans lequel s'inscrivent les activités de la Chambre des comptes, force est de constater que la responsabilité en cas de manquement aux conditions légales requises, est insuffisante. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de traduire directement en justice les personnes qui refusent de fournir les informations qui leur sont demandées par la Chambre des comptes. Nous n'avons même pas le droit de mettre en œuvre des mesures d'ordre administratif. Outre le Pouvoir judiciaire, la législation ukrainienne réserve ces compétences à un groupe restreint de ce que l'on appelle les pouvoirs *de facto*, tels que le Ministère de l'intérieur et le Service de sécurité de l'État.

Si les inspecteurs de la Chambre des comptes étaient habilités à dresser des procès-verbaux en cas de faute administrative, et à saisir les tribunaux, nous n'aurions pas à quémander des informations, comme c'est le cas actuellement. En cas de refus, nous pourrions dresser un procès-verbal d'infraction et saisir les tribunaux afin qu'ils statuent sur la sanction à infliger. Actuellement, la Chambre des comptes de l'Ukraine défend l'approbation d'un projet

de loi prévoyant l'octroi de tels pouvoirs à l'institution.

Un autre problème non résolu et qui concerne directement la Chambre des comptes, est la question de la réparation des dommages causés au budget de l'État. La Chambre des comptes a ainsi présenté au Ministère public, pendant la période 1997-1999, 25 rapports d'audit portant sur des dommages d'un montant de 200 millions de grivnas. Or, les plaintes réellement déposées par le Ministère public ne portent que sur 4,5 millions de grivnas, soit 2,5% seulement de l'ensemble des abus détectés. Cela signifie que le système actuel, dans lequel le Ministère public joue un rôle primordial quant à la restitution des fonds publics détournés, ne fonctionne pas. À ce propos, le Conseil suprême de l'Ukraine a d'ores et déjà adopté, en première lecture, un certain nombre d'amendements qui modifient radicalement les compétences de la Chambre des comptes.

La plupart des chambres des comptes d'autres pays ne verrait aucune nouveauté dans tout cela. Pour la Chambre des comptes de l'Ukraine, en revanche, l'adoption de chaque norme juridique contribuant à ses activités, signifie une nouvelle étape franchie sur le chemin du perfectionnement du contrôle de la gestion des fonds publics.

La base de données de la Chambre est complétée en permanence pas des documents d'ordre légal et méthodologique, grâce à la fructueuse collaboration de nos confrères étrangers.

Les données que nous recevons, sur support électronique, de la Banque nationale, de l'Administration des finances, du Trésor public, des ministères et des départements, ou encore d'organisations et d'organismes à caractère privé ou autre, sont diffusées à travers les 134 stations de travail de la Chambre, selon les compétences de chaque employé.

En janvier 2000, la Chambre de commerce de l'Ukraine a inauguré son site Internet ([www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua)), destiné à informer les citoyens sur l'application du budget de l'État et les travaux réalisés par l'ISC d'Ukraine. Cette initiative constitue un nouveau pas en avant dans l'intensification de nos relations avec d'autres cours des comptes, et nous permettra d'établir des liens professionnels de plus en plus

*À partir de l'expérience d'autres pays, la Chambre des comptes de l'Ukraine s'est lancée dans la création d'un système d'information et d'analyse destiné au contrôle de l'exécution du budget de l'État.*

*Un autre problème non résolu et qui concerne directement la Chambre des comptes, est la question de la réparation des dommages causés au budget de l'État.*



étroits entre les auditeurs ukrainiens et leurs confrères d'autres pays.

Nos relations avec les auditeurs de la voisine Pologne ont toujours été très étroites. L'une des toutes premières visites à l'étranger du Président de la Chambre des comptes de l'Ukraine, a justement été ce pays, sur l'invitation de M. Janusz Wojciechowski, Président de la Chambre suprême de contrôle de la Pologne. En outre, nous avons signé l'un de nos premiers accords de coopération avec notre homologue polonais. Dans le cadre de cet accord, dont le contenu est renouvelé en permanence, nous procédons à des échanges de délégations et d'informations.

Un intérêt réciproque nous a poussé à établir des rapports d'amitié et de coopération professionnelle avec la Cour des comptes de Bulgarie. Durant les pourparlers, le Président de cette cour nous a fait part de son souhait de partager des informations, des méthodologies, des expériences, des activités de contrôle, et même de réaliser conjointement des audits croisés. Il semblait surtout intéressé par une proposition de coopération dans le cadre de la Convention des pays membres de l'Assemblée parlementaire de la Communauté économique de la Mer Noire. L'accord de coopération que nous avons signé avec la Cour des comptes de Bulgarie, nous permet d'échanger des délégations, des expériences et des informations. La visite en Bulgarie d'une délégation de la Chambre des comptes de l'Ukraine, avec à sa tête le Secrétaire de la Chambre, M. B. Khropatiy, en juin 2000, s'est avérée des plus riches et agréables. Actuellement, la Chambre des comptes de l'Ukraine poursuit l'application des différentes clauses de cet accord, qui a un grand avenir à nos yeux.

Notre programme d'activités conjointes avec nos confrères étrangers, est à présent beaucoup plus rempli que les années précédentes. Nous avons établi d'étroites relations avec l'ISC de Suède (RRV). En février 2000, avec la collaboration de la représentante de l'Institut international suédois de l'Administration de l'État (SIPU) en Ukraine, Mme K. Falander, la Chambre des comptes de l'Ukraine a organisé un séminaire sur le thème: «Évaluation de l'efficacité de l'audit public. Le modèle de contrôle suédois», avec la participation des directeurs d'audit du RRV, MM. N. Anqlerud et G. Arnell, membres d'un groupe de

conseil sur la réforme administrative en Ukraine. Leur programme d'aide à notre pays réserve une place importante à la Chambre des comptes, une institution qui, d'après eux, peut et doit contribuer à la réforme administrative qui est actuellement mise en œuvre en Ukraine.

Les spécialistes suédois, très soucieux des résultats pratiques du séminaire, ont commencé leur intervention par une étude des activités de la Chambre des comptes de l'Ukraine, puis ont informé les assistants des activités et des compétences de l'ISC de Suède. Enfin, ils ont partagé avec nous leur expérience dans le domaine du contrôle et de l'analyse des recettes et des dépenses du budget de l'État, et ont formulé des recommandations pratiques à l'adresse de leurs confrères ukrainiens.

Les spécialistes de la Chambre des comptes de l'Ukraine ont participé à un stage de formation intitulé: «Évaluation du fonctionnement des organisations publiques», organisé par le RRV et le SIPU à Kiev, en mars 2000, qui s'est poursuivi en Suède aux mois de mai et de juin de la même année. Mme Inga-Britt Ahlenius, Auditeur général de Suède et Présidente du Comité de l'INTOSAI pour les normes d'audit, a fourni à la Chambre des comptes de l'Ukraine, qui vient tout juste d'être nommée membre de ce même comité, de nombreuses informations destinées à être étudiées et appliquées par la Chambre.

Les activités de la Chambre des comptes de l'Ukraine au sein du Comité de l'INTOSAI pour les normes d'audit, ont commencé suite à l'invitation formulée par Árpád Kovács, Président de l'ISC de Hongrie et du Comité de l'INTOSAI pour les normes de contrôle interne, pour qu'un représentant de la Chambre des comptes prenne part à la II<sup>e</sup> Conférence internationale de l'INTOSAI en mai 2000, organisée à Budapest.

Notre fructueuse collaboration avec la Direction générale de contrôle (GAO) et la Direction d'aide technique du Département du Trésor des États-Unis, se poursuit. En mars 2000, aux côtés de ces institutions et dans le cadre de notre convention de coopération, nous avons organisé au sein de la Chambre des comptes de l'Ukraine une série de séminaires sur le thème: «Viabilité et analyse du budget», avec la participation de M. V. Zafra, représentant perma-

*Pour la Chambre des comptes de l'Ukraine, en revanche, l'adoption de chaque norme juridique contribuant à ses activités, signifie une nouvelle étape franchie sur le chemin du perfectionnement du contrôle de la gestion des fonds publics.*



*Notre programme d'activités conjointes avec nos confrères étrangers, est à présent beaucoup plus rempli que les années précédentes.*



ment en Ukraine du Département des finances des États-Unis pour les affaires budgétaires.

En juillet 2000, la Chambre des comptes de l'Ukraine a organisé le séminaire «Audit de programmes d'aide publique à l'agriculture», avec la participation de MM. D. Wolden et D. Jones, spécialistes de l'étude des problèmes du secteur agricole des États-Unis. Dans le cadre de ce séminaire ont été abordés différents thèmes ayant trait aux programmes d'aide aux producteurs agricoles aux États-Unis et à l'éventuelle implantation de tels programmes en Ukraine. Un projet de plan d'audits portant sur la gestion des fonds publics destinés aux producteurs agricoles de l'Ukraine, a en outre été élaboré à titre de compensation, suite à l'utilisation de crédits accordés par différentes banques privées pour financer un certain nombre d'activités agricoles. Ce séminaire a donc directement débouché sur la présentation officielle du projet précité.

En juin 2000, une délégation de la Chambre des comptes de l'Ukraine, avec à sa tête son Président, M. Valentin Simonenko, s'est rendue à Moscou sur l'invitation de M. Serguey Stepashin, Président de la Chambre des comptes de la Fédération de Russie. Cette visite constructive de la délégation ukrainienne répond à l'intérêt que les deux pays attachent à l'étude des particularités de l'audit financier, du rôle des Chambres des comptes ukrainienne et russe dans leurs sociétés respectives, et de leur place dans le système de pouvoirs publics. Les membres de la délégation ukrainienne ont eu l'occasion de prendre connaissance et d'assimiler une série de

méthodes et de procédures spéciales utilisées par la Chambre des comptes de la Fédération de Russie. Le plus important est qu'à la suite de cette visite, les deux parties ont avancé de façon décisive dans l'application de la convention signée entre les deux institutions, et ont arrêté un programme de coopération future. Dans le cadre d'une rencontre basée sur la sincérité, nos confrères russes ont été informés des principes de travail appliqués par la Chambre des comptes de l'Ukraine.

Dans le but de renforcer et de développer les relations amicales et professionnelles existant entre les Chambres des comptes russe et ukrainienne, leurs Présidents ont signé un engagement d'action conjointe ayant pour objet d'intensifier la discipline financière dans des domaines communs. Ce document ouvre une nouvelle ère dans l'application de la Convention souscrite entre deux bons voisins.

La Chambre des comptes de l'Ukraine travaille en permanence avec les représentants de l'ONU, de la Commission européenne et d'autres organisations internationales ayant leur siège en Ukraine, notamment en ce qui concerne l'élaboration de projets destinés à être mis en œuvre conjointement. Les auditeurs ukrainiens ont fait les premiers pas pour établir des contacts personnels et professionnels avec leurs confrères de l'Inde et de la Chine, des pays avec lesquels nous avons des intérêts réciproques, notamment en matière d'échange professionnel. L'horizon des contacts internationaux de la Chambre des comptes de l'Ukraine, l'une des ISC les plus jeunes du monde, s'élargit jour après jour.

*L'horizon des contacts internationaux de la Chambre des comptes de l'Ukraine, l'une des ISC les plus jeunes du monde, s'élargit jour après jour.*





# La Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg

Le contrôle de la Cour des comptes porte sur l'économicité, c'est-à-dire sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'exécution budgétaire sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses. En effet, dans un Etat démocratique, l'opportunité des dépenses dépend toujours des choix politiques faits par les citoyens et leurs représentants au parlement. A eux seuls revient le droit de juger sur l'opportunité, c.-à-d. sur la nécessité voire l'utilité des dépenses.

## 1. HISTORIQUE

L'ancienne Chambre des comptes, instituée en 1840 par arrêté royal grand-ducal, exerçait le contrôle de toutes les opérations financières de l'Etat et disposait à cet effet d'un pouvoir de refus de liquidation des dépenses. Ainsi, elle effectuait un contrôle a priori des dépenses de l'Etat (système du visa des ordonnances) portant, pièces à l'appui, sur la légalité et la régularité de la dépense avant paiement mais après engagement de cette dernière.

Or, l'efficacité même d'un système de contrôle a priori est compromise au moment où il n'est exercé aucun contrôle systématique sur l'engagement de la dépense. De plus, la pratique du visa préalable engage la responsabilité de la Chambre des comptes pour chaque dépense de l'Etat et prive ainsi le contrôleur de la possibilité de présenter a posteriori des observations qualitatives d'ensemble portant sur la bonne gestion financière des deniers publics.

Dans l'exercice de sa mission, l'ancienne Chambre des comptes était donc relativement dépendante du pouvoir exécutif. Elle était directement impliquée au contrôle "interne" des opérations financières de l'Etat et dépendait du Gouvernement tant en ce qui concernait la mise à disposition des moyens budgétaires que quant au recrutement de son personnel.

Les liens trop étroits entre le contrôleur et le contrôlé faisant ainsi obstacle à un contrôle qualitatif d'ensemble des opérations financières de l'Etat tel qu'il est pratiqué dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, la récente loi du 8 juin 1999 confie à la Cour des comptes un contrôle externe portant non seulement sur la légalité et la régularité des dépenses

mais aussi sur la bonne gestion financière des fonds publics.

Le contrôle de la Cour des comptes porte donc sur l'économicité, c'est-à-dire sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'exécution budgétaire sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses. En effet, dans un Etat démocratique, l'opportunité des dépenses dépend toujours des choix politiques faits par les citoyens et leurs représentants au parlement. A eux seuls revient le droit de juger sur l'opportunité, c.-à-d. sur la nécessité voire l'utilité des dépenses.

Bien évidemment, une telle réforme a nécessité à son tour des modifications essentielles pour ce qui est du contrôle interne effectué au sein des départements ministériels et notamment l'introduction d'un contrôle efficace ainsi que du pouvoir de visa tant au niveau de l'engagement qu'au niveau du paiement. En effet, il importait d'opérer une séparation nette entre d'une part le contrôle financier interne, à organiser et à assurer par le gouvernement, et d'autre part le contrôle financier externe, à mettre en œuvre par la Cour des comptes afin de pouvoir réaliser un concept d'ensemble de la fonction de contrôle dans le système de gestion financière du secteur public, faisant la part exacte des contrôles internes et des systèmes d'inspection d'une part, et du contrôle externe à confier à la Cour des comptes d'autre part.

## 2. STATUT, COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COUR

La Cour des comptes, instituée par l'article 105 de la Constitution, révisée en

*Dans l'exercice de sa mission, l'ancienne Chambre des comptes était relativement dépendante du pouvoir exécutif.*

*Les liens trop étroits entre le contrôleur et le contrôlé faisaient ainsi obstacle à un contrôle qualitatif d'ensemble des opérations financières de l'Etat.*



1999, est organisée et exerce ses attributions conformément aux dispositions de la loi organique du 8 juin 1999.

La Cour est composée de cinq membres, à savoir d'un président, d'un vice-président et de trois conseillers.

Le Grand-Duc nomme aux fonctions de membres de la Cour sur une liste de trois candidats qualifiés à présenter par la Chambre des députés pour chaque place vacante. Les membres de la Cour sont nommés pour six ans. Les nominations sont renouvelables.

Les membres de la Cour des comptes ne peuvent exercer d'autres fonctions publiques, électives ou non, ni prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles leurs intérêts se trouveraient en opposition avec ceux de l'Etat.

La Cour décide de façon collégiale. Elle adopte à la majorité des membres qui la composent son programme de travail, le rapport général annuel, les rapports spéciaux, les règles internes pour l'exécution du budget, l'état prévisionnel de ses dépenses ainsi que son règlement intérieur. Toutes les autres décisions du collège sont acquises à la majorité des membres présents à la réunion de la Cour, la présence de trois membres au moins étant requise. La voix du président est prépondérante en cas de partage des voix.

Le règlement intérieur adopté par la Cour doit être approuvé par la Chambre des députés.

### 3. PERSONNEL DE LA COUR

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Cour des comptes sont assistés par une quarantaine d'agents de la carrière supérieure, moyenne et inférieure de l'Etat.

Le recrutement du personnel se fait dans les limites de l'organigramme et du cadre du personnel à approuver par la Chambre des députés.

La Cour des comptes peut également faire appel à des experts externes. Ils agissent sous le contrôle et la responsabilité de la Cour.

### 4. DOTATION FINANCIÈRE DE LA COUR

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit de la Cour des comptes au vu de l'état prévisionnel établi par cette dernière.

Cette disposition tend à assurer l'indépendance de la Cour des comptes du pouvoir exécutif dont elle est chargée de contrôler la gestion des comptes. De plus, en arrêtant la dotation financière au profit de la Cour des comptes, la Chambre des députés peut veiller à ce que la Cour puisse recourir à un nombre suffisant de personnel.

Les comptes de la Cour sont contrôlés annuellement selon des modalités à fixer par la Chambre des députés. L'apurement des comptes de la Cour se fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des députés.

### 5. CHAMP DE CONTRÔLE DE LA COUR

La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat.

La Cour des comptes est en outre habilitée à contrôler les personnes morales de droit public pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle financier prévu par la loi.

Finalement, les personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics.

### 6. PROCÉDURE DE CONTRÔLE DE LA COUR

La Cour des comptes examine a posteriori, c.-à-d. après engagement et paiement, la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics.

*La Cour est composée de cinq membres, à savoir d'un président, d'un vice-président et de trois conseillers.*

*La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat.*

*La Cour des comptes examine a posteriori.*



Elle décide de la date et de la méthode de ses contrôles qui s'effectuent, soit sur place, soit à distance par l'intermédiaire de ses agents mandatés et elle prend à cette fin toutes les dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

Tout document ou toute information que la Cour des comptes estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission lui sont communiqués à sa demande, y compris ceux du contrôle financier interne qui s'exerce dans chaque département ministériel a priori, c.-à-d. avant l'engagement et/ou le paiement des dépenses.

Tout représentant, administrateur, agent ou fonctionnaire des entités contrôlées ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant ou agent de l'Etat, tout gestionnaire de fonds publics ou tout membre de services d'inspection et corps de contrôle dont l'audition est jugée nécessaire, a l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes.

Dans ce contexte, les responsables des finances ainsi que les commissaires aux comptes ou réviseurs d'entreprises des entités contrôlées sont déliés du secret professionnel à l'égard des agents mandatés de la Cour des comptes à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

Le contrôle de la Cour des comptes fait l'objet d'un examen contradictoire avec les contrôlés. Cette procédure se fait par écrit. La Cour des comptes fait part des constatations de ses contrôles au ministre compétent afin que celui-ci présente ses observations dans le délai fixé par la Cour.

La Cour des comptes donne immédiatement aux responsables de l'entité contrôlée un avis sur les suites à réserver aux constatations du contrôle. Si elle estime qu'un fait ou qu'une situation portée à sa connaissance est de nature à pouvoir donner lieu à une poursuite pénale ou à une action disciplinaire, elle en informe la Chambre des députés et les autres instances concernées.

## 7. RAPPORTS DE LA COUR

La Cour des comptes établit chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'Etat de l'exercice précédent. Ce rapport est transmis à la Chambre des députés, accompagné des réponses du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné.

La Cour des comptes peut en outre présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses observations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux. Ces rapports rendent compte des résultats de contrôles pouvant s'étendre sur plusieurs exercices. Les rapports sont transmis à la Chambre des députés accompagnés, le cas échéant, des réponses du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné.

Dans ses observations, la Cour des comptes relève en particulier:

- la concordance des montants portés au compte d'exécution du budget et à l'état du patrimoine de l'Etat avec ceux figurant dans les livres et la justification de la régularité des recettes et des dépenses vérifiées;

- les cas importants dans lesquels les règles budgétaires et les principes de bonne gestion n'ont pas été observés;

- les principales observations résultant du contrôle des personnes morales de droit public et/ou de droit privé bénéficiant de concours financiers publics;

- les enseignements qui peuvent être tirés et les mesures à recommander pour l'avenir.

La Cour peut finalement être consultée par la Chambre des députés sur les propositions ou projets de loi ayant une incidence financière significative pour le Trésor public ainsi que sur les dispositions de la loi budgétaire et sur les propositions ou projets de loi concernant la comptabilité de l'Etat et celle des personnes morales de droit public.

*La Cour des comptes établit chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'Etat de l'exercice précédent.*



# Le contrôle de la gestion dans le cadre des contrôles opérationnels

JENS LUND ANDERSEN

Chef de Section à l'Institution supérieure de contrôle du Danemark

Le présent article résume l'expérience acquise par le NAOD dans ce domaine suite à l'application des critères de bonne gestion dans le cadre des contrôles opérationnels. Il donne par ailleurs un aperçu des perspectives d'avenir de ce genre de contrôles.

## I. INTRODUCTION

En 1999, l'Institution supérieure de contrôle du Danemark (NAOD) a élaboré de nouveaux principes de «bonne gestion» qui sont désormais appliqués et font office de points de repère dans le cadre des contrôles visant à déterminer le bien-fondé de la gestion réalisée au sein des institutions de l'État. La gestion financière est aujourd'hui considérée comme une activité de direction consistant en quatre tâches et sept procédures. Ces dernières ont trait à la détermination des objectifs, à la planification, à la confection et à l'exécution du budget, au contrôle de gestion, à la reddition de comptes, au suivi et à l'élaboration de rapports, et à l'évaluation. De leur côté, les tâches de direction englobent entre autres la gestion du rendement, la gestion des activités, la gestion des ressources et la gestion budgétaire ordinaire. Les contenus de chacune de ces procédures et tâches de direction, sont décrits dans le numéro 6 de la revue EUROSAI (pages 30-33), dans l'article intitulé «Les principes d'une gestion financière efficace», de Jens Lund Andersen.

Le présent article résume l'expérience acquise par le NAOD dans ce domaine suite à l'application des critères de bonne gestion dans le cadre des contrôles opérationnels. Il donne par ailleurs un aperçu des perspectives d'avenir de ce genre de contrôles.

## II. LES CONTRÔLES DE GESTION EN 1999 ET 2000

En 1999, le NAOD a commencé à appliquer les principes de bonne gestion dans le cadre des contrôles de gestion dont ont

fait l'objet six institutions. Au cours de la même année, lesdits principes ont également été appliqués dans près de la moitié des 13 contrôles d'ordre général réalisés. Les institutions contrôlées sont les suivantes:

- Les douanes et l'Administration fiscale
- Les services pénitentiaires
- Le ministère des Affaires Sociales
- Le conseil d'administration de l'UE
- Le Cadastre et le Service d'aménagement du territoire, et
- L'Association des hôpitaux de Copenhague.

Le contrôle de l'Administration fiscale et des douanes a été complété par une analyse de l'efficacité de la gestion des autorités administratives locales. Le contrôle de l'Association des hôpitaux de Copenhague a quant à lui été étayé par une vérification des activités et de la situation financière de ladite association au cours de la période 1995 – 1998. Les quatre autres contrôles ont uniquement porté sur la gestion. Les six institutions contrôlées étaient de différente taille et cinq d'entre elles avaient des organismes administratifs subordonnés ayant leurs propres responsabilités budgétaires. Le contrôle de la gestion du ministère des Affaires Sociales était un contrôle à caractère extraordinaire dans la mesure où il portait sur l'ensemble de la gestion du ministère. Enfin, les cinq autres institutions contrôlées dépendaient directement d'un ministère.

Ces contrôles n'étaient circonscrits qu'à une petite partie des institutions de l'État. Il convient en outre de souligner que les institutions contrôlées n'ont pas été

*En 1999, l'Institution supérieure de contrôle du Danemark (NAOD) a élaboré de nouveaux principes de «bonne gestion».*

*Ces contrôles n'étaient circonscrits qu'à une petite partie des institutions de l'État. Il convient en outre de souligner que les institutions contrôlées n'ont pas été sélectionnées dans le but de déterminer les grandes lignes du fonctionnement de la gestion au sein des institutions de l'État.*



sélectionnées dans le but de déterminer les grandes lignes du fonctionnement de la gestion au sein des institutions de l'État. Certains de ces contrôles ont été entrepris à la demande de la commission des Comptes Publics. Les autres ont été engagés sur décision du NAOD, eu égard à différentes informations officielles issues des comptes de l'État.

Tous ces contrôles ont montré que la gestion est globalement conforme aux normes et aux orientations existant en la matière. Le système d'affectation des fonds fonctionne correctement et la plupart des institutions ont réalisé de gros progrès dans la mise en œuvre du système de gestion opérationnelle. On peut même aller jusqu'à affirmer que la plupart d'entre elles donnent priorité à la gestion de qualité.

Ces vérifications ont également montré que l'étendue de la gestion opérationnelle au sein des institutions, est inversement proportionnelle à la complexité de leurs tâches. En effet, les institutions fondées sur une structure moins complexe vont généralement plus loin dans le processus d'application de la gestion opérationnelle, que celles qui présentent une structure de travail plus complexe. La plupart des institutions sont parvenues à améliorer leur organisation grâce à une gestion plus équilibrée de l'information. C'est notamment le cas des ministères, qui ont eux-mêmes pris conscience de la nécessité de renforcer la gestion intégrale en tenant compte des rapports découlant des contrats de gestion.

Les institutions contrôlées diffèrent en taille et en tâches. C'est pourquoi leurs nécessités de gestion sont différentes. Malgré

cela, le NAOD n'a pas eu de difficultés à appliquer les principes de bonne gestion dans le cadre de ses contrôles. Le principal inconvénient est le très faible intérêt que ces contrôles ont éveillé dans les milieux politiques et dans les médias, quand bien même ils portaient sur des domaines administratifs à fort retentissement social.

Cela s'explique vraisemblablement par le fait qu'il s'agissait de contrôles très généraux n'abordant que très superficiellement les domaines problématiques détectés durant les contrôles.

### III. LES LIENS ENTRE L'ADMINISTRATION ET L'AUDIT DE GESTION

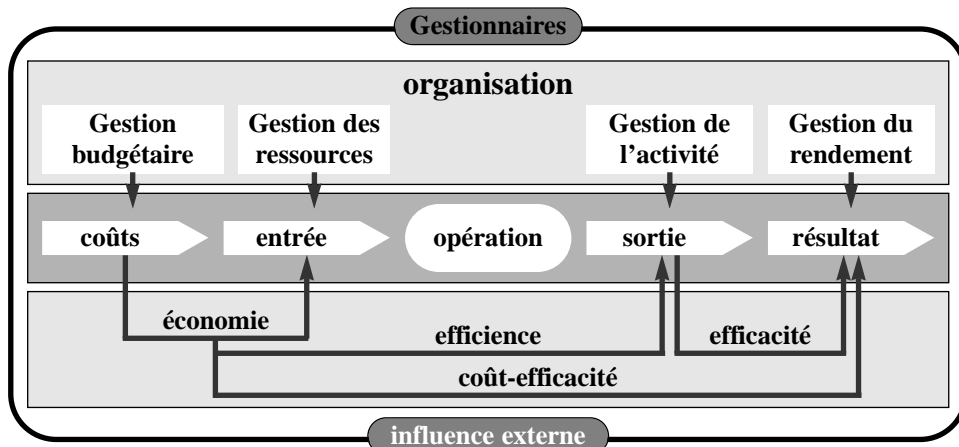
Pour éviter que les contrôles de gestion ne soient trop étendus, le NAOD a décidé de restreindre les quatre tâches de direction de la bonne gestion, aux trois domaines de l'audit opérationnel, à savoir: l'économie, l'efficacité et l'efficacé, tel qu'il est indiqué sur la figure 1.

La gestion budgétaire ordinaire englobe l'organisation des ressources et la production mesurée en unités monétaires, c'est-à-dire les tâches liées à l'exécution des budgets et à la reddition des comptes. La gestion des ressources concerne l'utilisation des ressources en tant qu'unités physiques, telles que les ressources humaines, le traitement électronique des données et les immeubles. La qualité de la gestion budgétaire ordinaire et de la gestion des ressources, constitue un indicateur du contexte économique.

*Le principal inconvénient est le très faible intérêt que ces contrôles ont éveillé dans les milieux politiques et dans les médias.*



FIGURE I. Les liens entre l'Administration et l'audit de gestion





De même, l'activité de gestion a des conséquences sur le rendement d'une institution. On peut donc affirmer que l'efficacité témoigne de la qualité de la gestion ordinaire du budget et des ressources, d'une part, et de la gestion de l'activité, d'autre part.

La gestion opérationnelle a pour objet de déterminer à quel point ont été atteints les objectifs des institutions. Dans ce cas, l'efficacité témoigne de la qualité de l'activité et de la gestion opérationnelle. Cela signifie que l'analyse coût-efficacité constitue non seulement un indicateur de la qualité de la gestion ordinaire du budget et des ressources, mais aussi de la qualité de la gestion opérationnelle.

En créant de tels rapports entre les quatre tâches de direction et les trois postulats traditionnels de l'audit de gestion, il est possible d'appliquer les principes de bonne gestion dans le cadre des contrôles opérationnels. Il est donc tout à fait logique, dans ce sens, de compléter les contrôles d'efficacité par un contrôle des tâches de direction qui s'avèrent essentielles pour garantir une telle efficacité.

La figure 1 montre également l'analyse de l'efficacité et du coût-efficacité en ce qui concerne chacune des quatre tâches de direction. Il semble évident que ces examens portent sur toutes les tâches de direction, de l'utilisation des ressources à la réalisation des objectifs. Cela ne signifie cependant pas que ces examens doivent toujours comprendre une évaluation détaillée des quatre tâches de direction de la bonne gestion. Le plus logique, en effet, serait de mettre l'accent sur les tâches qui sont susceptibles de rencontrer les principaux problèmes de coût-efficacité au niveau hiérarchique.

La figure 1 montre enfin que le NAOD considère que les tâches de gestion sont importantes pour l'ensemble de l'institution. L'organisation professionnelle et la gestion sont deux questions bien distinctes. La gestion professionnelle est liée à l'activité quotidienne de l'institution et vise entre autres à déterminer si cette dernière dispense aux citoyens les services dont ils ont besoin. En matière de gestion, la détermination des finalités importantes pour une institution ou la façon de les mesurer, ne peut constituer un objectif en soi. Le but doit être de fixer les limites de ces

objectifs et de s'assurer qu'ils sont importants et appropriés. La gestion est assurée grâce à l'évaluation de l'ensemble de la direction d'une institution, y compris le processus de production d'information.

#### IV. LA GESTION CENTRALISÉE ET DÉCENTRALISÉE

Il n'existe pas, à proprement parler, de normes de bonne gestion propres à chaque niveau organisationnel centralisé (départements et institutions de rang supérieur) ou décentralisé (sous-divisions, bureaux, etc). En effet, la «bonne gestion» constitue en quelque sorte un ensemble de considérations générales concernant les nécessités de direction aux différents niveaux de l'organisation. L'une des lignes de développement futur sera donc la définition de telles normes.

Les besoins de direction sont différents à chaque niveau organisationnel. Cela s'explique non seulement par le fait que les institutions n'ont pas toutes la même taille et les mêmes tâches, mais aussi que la gestion dispose de structures différentes à chaque niveau organisationnel. Pour pouvoir évaluer l'importance des différents instruments de direction au sein de chaque institution, il faudrait donc établir toute une série de caractéristiques communes aux différentes mesures d'encouragement.

L'évaluation du comportement de la gestion aux différents niveaux organisationnels, est de plus en plus courante et profonde pour une raison simple: la procédure de direction la plus commune est devenue le contrat basé sur le rendement des institutions de l'État du Danemark. Les différents ministères passent avec les institutions des contrats établissant des limites au niveau des ressources et de la production, ainsi que des objectifs de rendement.

Le développement de contrats basés sur le rendement prouve que la gestion opérationnelle la plus récente tient plutôt compte d'aspects politiques et qualitatifs, que financiers et quantitatifs. Les contrats dénués de tout objectif de niveau d'activité et d'efficacité, compromettent la gestion. Les aspects financiers devraient, bien au contraire, être considérés comme importants et orienter l'activité de toutes les institutions, afin d'éviter tout déséquilibre

*En effet, la «bonne gestion» constitue en quelque sorte un ensemble de considérations générales concernant les nécessités de direction aux différents niveaux de l'organisation.*



au sein de leur activité. Le contrôle des contrats implique une évaluation de la gestion que ce soit dans les ministères ou au sein des institutions.

#### V. LES INITIATIVES DU MINISTÈRE DES FINANCES AU DANEMARK

Dans les années 80 et 90, l'Administration de l'État a grandit sous la houlette des postulats de ce que l'on appelle la «nouvelle gestion publique», certes adaptée aux conditions danoises. Objectifs, limites et gestion opérationnelle sont désormais les principes appliqués. Le ministère des Finances a appuyé cette initiative moyennant la publication d'une série d'orientations relatives à l'organisation de l'Administration.

Les orientations les plus récentes du ministère des Finances portent sur la gestion-équilibre et l'approche. Les normes et les règlements sont là pour assurer l'organisation. Cela dit, le ministère se charge également de certaines questions ayant trait à l'organisation de l'Administration, telles que l'équilibre entre la hiérarchie et le marché, la centralisation et la décentralisation, la gestion formalisée et non formalisée, la gestion à court et long terme, et la stabilité et le dynamisme.

#### VI. COMMENTAIRES FINAUX

Les contrôles de gestion ont produit l'effet souhaité: les institutions ont amélioré leur gestion. Le NAOD estime donc qu'il n'est pas nécessaire de réaliser des contrôles d'ordre général lorsque toutes les tâches et les procédures de direction d'une institution ont été examinées. Elle prévoit toutefois un certain nombre de contrôles dans lesquels les tâches de direction sélectionnées sont examinées sous la perspective de l'efficacité ou de l'efficience. Cela permettra à l'avenir de mieux définir les futurs contrôles de gestion et de ne les axer que de façon exceptionnelle sur la gestion elle-même.

Il existe en outre un certain nombre de questions qui modifieront vraisemblablement le cadre des contrôles à venir. Sera-t-il possible, par exemple, d'évaluer certaines tâches concrètes de direction dans le cadre des vérifications traditionnelles du contrôle du rendement? L'évaluation de la structure des mesures d'encouragement de l'organisation rendra-t-elle les contrôles plus objectifs? Enfin, l'examen de la structure organisationnelle de la gestion deviendra-t-il une tâche d'audit à part entière? Il semblerait que les prévisions d'un développement accru de la gestion dans le cadre des contrôles du NAOD, y soient favorables.

*Les contrôles de gestion ont produit l'effet souhaité: les institutions ont amélioré leur gestion.*



# Adresses des membres de l'EUROSAI

## SECRETARIAT DE L'EUROSAI

E-mail: eurosai@tcu.es  
www.eurosai.org

State Control Service  
Bulevardi Deshmoret e Kombit  
Tirana  
**Albanie**

Téléphone: 355 42 32491, 429  
Télécopie: 355 42 32491  
E-mail: mkercku@albaniaonline.net  
klsh@albaniaonline.net

Bundesrechnungshof  
Adenauerallee 81  
53113 Bonn  
**Allemagne**

Téléphone: 491888721-0  
Télécopie: 491888721-2610  
E-mail: poststelle@brh.bund.de

The Chamber of Control of the National Assembly of the  
Republic of Armenia  
Marshal Bagramyan Ave, 19  
375095 Yerevan  
**Arménie**

Téléphone: 374 2 52 33 32  
Télécopie: 374 2 58 85 42  
E-mail: ypal@parliament.am  
Verpal@parliament.am

Rechnungshof  
Dampfschiffstr. 2  
A-1033 Wien  
**Autriche**

Téléphone: 43171171 - 8456  
Télécopie: 4317129425  
E-mail: intosai@rechnungshof.gv.at

Cour des Comptes  
2, Rue de la Régence  
1000 Bruxelles  
**Belgique**

Téléphone: 3225518111  
Télécopie: 3225518622  
E-mail: ccrek@ccrek.be  
Courdescomptes@ccrek.be

State Financial Control  
2 Lege Str.  
1000 Sofia  
**Bulgarie**

Téléphone: 359298595100  
Télécopie: 35929815042  
E-mail: GUDFK@minfin.government.bg

State Audit Office  
Tkalčićeva 19  
Hr - 10000 Zagreb  
**Croatie**

Téléphone: 385 1 4813 302  
Télécopie: 385 1 4813 304  
E-mail: dur@zg.tel.hr  
www.revizija.hr

Audit Office of The Republic  
12, Vyzantious Str.  
Nicosia 152  
**Chypre**

Téléphone: 357 2 303127  
Télécopie: 357 2 668153

Rigsrevisionen  
St. Kongsgade 45  
1264 København K  
**Danemark**

Téléphone: 4533928400  
Télécopie: 4533110415  
E-mail: henrik.otbo@rigsrevisionen.dk  
www.frr.dk

Tribunal de Cuentas  
Fuencarral 81  
28004 Madrid  
**Espagne**

Téléphone: 3491-4460466  
Télécopie: 3491-5933894  
E-mail: tribunalcta@tcu.es  
www.tcu.es

The State Audit Office of Estonia  
Narva Mnt. 11A  
15013 Tallinn  
**Estonie**

Téléphone: 372 6 400700 - 400721  
Télécopie: 372 6616012  
E-mail: rigikontroll@sao.ee  
www.sao.ee

Accounts Chamber of The  
Russian Federation  
Zubovskaya Street 2  
119121 Moscow  
**Fédération de Russie**

Téléphone: 70 95 2960143  
Télécopie: 70 95 2960246  
E-mail: sjul@gov.ru

State Audit Office  
Annankatu 44  
00100 Helsinki  
**Finlande**

Téléphone: 358922854275  
Télécopie: 358922854220  
E-mail: kirjaamo@vtv.fi

Cour des Comptes  
13, Rue Cambon  
75100 Paris Rp  
**France**

Téléphone: 33142989500  
Télécopie: 33142989602  
E-mail: lfradin@ccomptes.fr  
www.ccomptes.fr

Chamber of Control of The  
Republic of Georgia  
Ketevan Tsamebuli Ave. 96  
Tbilisi 380048  
**Géorgie**

Téléphone: 995 32 954469 / 995 32 958849  
Télécopie: 995 32 954469 / 995 32 958849  
E-mail: chamber@gol.ge  
www.chamber.gol.ge

Supreme Court of Audit of Greece  
34, Patisson Str.  
106 82 Athens  
**Grece**

Téléphone: 3013810211 / 3013840129  
Télécopie: 3013800526  
E-mail: elessyn@otenet.gr

State Audit Office  
Apaczai Csere Janos Utca 10  
1052 Budapest  
**Hongrie**

Téléphone: 361 3188799  
Télécopie: 361 3384710

Office of the Comptroller and Auditor General  
Dublin Castle  
Dublin 2  
**Irlande**

Téléphone: 3531 6793122  
Télécopie: 3531 6793288

Ríkisendurskodun  
Skulagata 57  
150 Reykjavik  
**Islande**

Téléphone: 3545614121  
Télécopie: 3545624546  
E-mail: gretar@rikisend.athingi.is  
www.rikisend.athingi.is/

Corte dei Conti  
Via Baiamonti 25  
00195 Roma  
**Italie**

Téléphone: 390638762477  
Télécopie: 390632657030  
E-mail: bmama@iscalfnet.it

The State Audit Office  
Republic of Latvia  
26 Valdemara Street  
Riga, LV 1937  
**Lettonie**

Téléphone: 371 (7) 286489  
Télécopie: 371 (7) 283466  
E-mail: lrkv@lrkv.gov.lv  
www.lrvk.gov.lv

Landtag des Fürstentums  
Kirchstrasse 10  
FL-9490 Vaduz  
**Liechtenstein**

Téléphone: 4175 2366571  
Télécopie: 4175 2366580

State Control  
of The Republic of Lithuania  
Pamėkalnio 27  
2669 Vilnius  
**Lituanie**

Téléphone: 370 2621646  
Télécopie: 370 2625092

Chambre des Comptes  
2, Av. Monterey  
L-2163 Luxembourg  
**Luxembourg**

Téléphone: 352474456 - 1  
Télécopie: 352474456 - 242  
E-mail: tom.heintz@fi.etat.lu

Cour des comptes européenne  
12, Rue Alcide de Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
**Luxembourg**

Téléphone: 35243981  
Télécopie: 352439846430  
E-mail: info@eca.eu.int  
www.eca.eu.int

National Audit Office  
Notre Dame Revelin  
Floriana CMR 02  
**Malte**

Téléphone: 356 224013  
Télécopie: 356 220708  
E-mail: joseph.g.galea@magnet.mt

Curtea de Conturi  
A Republicii Moldova  
2073 Or. Chisinau  
B-Rd Stefan Cel Mare, 105  
**Moldavie**

Téléphone: 373 (2) 23 36 69  
Télécopie: 373 (2) 24 86 10

Commission Supérieure des Comptes de la Principauté  
Ministère d'Etat  
Place de La Visitation  
Mc 98015 Monaco  
**Monaco**

Téléphone: 377 93158237, 37793158244  
Télécopie: 377 93154081

Riksrevisjonen  
P. O. Box 8130 Dep  
N-0032 Oslo  
**Norvège**

Téléphone: 4722 241000  
Télécopie: 4722 241001  
E-mail: jan-otto.joranli@riksrevisjonen.no

Algemene Rekenkamer  
Lange Voorhout 8  
NL 2500 Ea Gravenhage  
**Pays-Bas**

Téléphone: 31703424344  
Télécopie: 31703424130  
E-mail: bjz@rekenkamer.nl  
www.Rekenkamer.nl

Najwyższa Izba Kontroli  
P.O. Box P-14  
00-950 Warszawa 1  
**Pologne**

Téléphone: 4822 8 254481  
Télécopie: 4822 8 250792  
E-mail: nik@nik.gov.pl  
www.nik.gov.pl

Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1094 Lisboa Codex  
**Portugal**

Téléphone: 351217972863  
Télécopie: 351217970984  
E-mail: dg@tccontas.pt  
www.tcontas.pt

Supreme Audit Office  
of The Slovak Republic  
Priemyselná 2  
SK 824 73 Bratislava  
**République Slovaque**

Téléphone: 421 7 55423069  
Télécopie: 421 7 55423005  
E-mail: hlavac@controll.gov.sk

Supreme Audit Office  
Jankovcova 63  
170 04 Praha 4  
**République Tchèque**

Téléphone: 420 2 33045500  
Télécopie: 420 2 66710671  
E-mail: lubomir.volenik@nku.cz

Curtea de Conturi a României  
22-24, Lev Tolstoi St.  
Sect. 1, Bucarest  
**Roumanie**

Téléphone: 401 2301377  
Télécopie: 401 2301364  
E-mail: rei@rcc.pnet.ro

National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
**Royaume-Uni**

Téléphone: 442077987777  
Télécopie: 442072336163  
E-mail: nao@tnet.gov.uk  
John.BOURN@nao.gsi.gov.uk  
www.open.gov.uk/nao/home.htm

Court of Audit  
of The Republic of Slovenia  
Slovenska cesta 50  
SI - 1000 Ljubljana  
**Slovénie**

Téléphone: 386 478 5800  
386 478 5810  
Télécopie: 386 478 5891  
E-mail: aud@rs-rs.si  
www.sigov.si/racs/

Riksrevisionsverket  
Drottninggatan, 89  
S-104 30 Stockholm  
**Suède**

Téléphone: 4686904000  
Télécopie: 4686904123  
E-mail: int@rrv.se  
www.rrv.se

Contrôle Fédéral des Finances  
de La Confédération Suisse  
Monbijoustrasse 51A  
3003 Bern  
**Suisse**

Téléphone: 41313231111  
Télécopie: 41313231100  
E-mail: sekretariat@efk.admin.ch  
Info@efk.admin.ch

Turkish Court of Accounts  
Sayistay Baskanligi  
06100 Ankara  
**Turquie**

Téléphone: 90 312 311 2328  
Télécopie: 903123106545  
E-mail: saybsk3@turnet.net.tr

The Accounting Chamber of Ukraine  
7 Mykhailo Koitsybinsky, Kiev  
Kiev-30, Ukraine, GSP 252601  
**Ukraine**

Téléphone: 380 44 224 26 64  
Télécopie: 380 44 224 05 68  
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua



**E U R O S A I**

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 Контрольных Органов