

VERSION FRANÇAISE



PROGRAMME

31 MAI (JEUDI)

09h30/10h00 Séance d'ouverture des **Journées EUROSAI de Madeira**
(HOTEL SAVOY — SALLE BELLE VUE I)

- **Ministre de la République pour la Région Autonome de Madeira, M. Monteiro Dinis**
- **Président de l'EUROSAI, M. François Logerot**
- **Président de la Cour des comptes portugaise, M. Alfredo José de Sousa**
- **Secrétaire Général de l'EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba**
- **Président de l'EURORAI, M. Bernard Levallois**
- **Secrétaire Général de l'EURORAI, M. José António Nogueira de Roig**
- **Conseiller du Tribunal de Contas à Madeira, M. Pestana de Gouveia**

10h00/12h30 1^{ère} Séance de travail: **Les formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral, régional) et ses implications au niveau de l'organisation du contrôle financier** (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)

Président de la séance — **ISC de Danemark**

Conférencier — **Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, Université de Lisboa**

Rapporteur — **ISC d'Allemagne**

Modérateur — **ISC d'Hongrie**

11h15/11h30 Coffee break

13h00/15h00 Déjeuner

15h00/17h30 2^{ème} Séance de travail: **Articulation et coopération du contrôle (financier) entre les différentes institutions de contrôle externe**
(HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)

Président de la séance — **ISC de Fédération Russe**

Rapporteur — **IRC de Midi-Pyrénées (France)**

Modérateur — **ISC d'Italie**

16h15/16h30 Coffee break

1 JUIN (VENDREDI)

09h00/10h45 3^{ème} Séance de travail: ***L' interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)***

Président de la séance — **ISC de la Grèce**

Rapporteur — **Cour des Comptes européenne**

Modérateur — **ISC de la République tchèque**

10h45/11h00 Coffee break

11h00/12h45 4^{ème} Séance de travail: ***Le contrôle de l'Administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe (HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I)***

Président de la séance — **ISC de la Pologne**

Rapporteur — **IRC du Land de Brandenburg (Allemagne)**

Modérateur — **ISC du Royaume-Uni**

12h45 Photographie de groupe

13h00/14h30 Déjeuner

14h30/15h30 Présentation des conclusions des **Journées EUROSAI de Madeira** par les rapporteurs (**HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I**)

15h30/16h00 Session de clôture (**HOTEL SAVOY — SALLE BELLEVUE I**)

- **Président du Parlement Régional, M. José Miguel Mendonça**
- **Président de L'EUROSAI, M. François Logerot**
- **Président de la Cour des comptes Portugaise, M. Alfredo José de Sousa**
- **Secrétaire Général de L'EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba**
- **Président de L'EURORAI, M. Bernard Levallois**
- **Secrétaire Général de L'EURORAI, M. José António Nogueira de Roig**
- **Conseiller du Tribunal de Contas à Madeira, M. Pestana de Gouveia**

Séance d'ouverture



Gauche à droite:

- Président de l'EUROSAI, *M. François Logerot*
- Secrétaire Général de l'EURORAI, *M. Noguera de Roig*
- Secrétaire Général de l'EUROSAI, *Ms. Milagros Garcia-Crespo*
- Ministre de la République pour la Région Autonome de Madeira, *M. Monteiro Dinis*
- Président de la Cour des comptes portugaise, *M. Alfredo José de Sousa*
- Président de l'EURORAI, *M. Bernard Levallais*
- Conseiller de la Cour des comptes portugaise à Madeira, *M. Pestana de Gouveia*

DISCOURS DU PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES PORTUGAISE

Alfredo José de Sousa

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

J'ai l'honneur de pouvoir adresser quelques mots aux délégations de toutes les Institutions de Contrôle Externe ici présentes, lors de cette séance d'ouverture des *Journées EUROSAI de Madère de 2001*.



Alfredo José de Sousa

Je profite de cette occasion pour rappeler à quel point la présence de Monsieur le Ministre de la République pour la Région Autonome de Madère, qui fut par le passé Conseiller à la Cour des Comptes, nous est chère, et je le remercie vivement pour la participation et la collaboration qu'il nous a offertes pour la préparation de cet événement.

Des Institutions de Contrôle de Externe (Cours des Comptes et Institutions Congénères) de 26 pays d'Europe sont ici réunies, regroupées au sein des organisations EUROSAI et EURORAI, ainsi que la Cour des Comptes Européenne. Est également présente, *ATRICON*, l'Association des Membres des Cours des Comptes du Brésil, représentée par son président, l'illustre Conseiller Flávio Régis Xavier de Moura e Castro qui est également Président de la Cour des Comptes de l'Etat de Minas Gerais au Brésil.

J'aimerais aussi souligner qu'*EURORAI*, l'Organisation Européenne des Institutions Régionales de Contrôle Externe des Finances Publiques, s'est associée depuis le début aux travaux préparatoires de ces *Journées EUROSAI de Madère*. A ce propos, il faut noter que les représentants de 43 Institutions de Contrôle Externe auront l'occasion de présenter leur point de vue, puisque les délégations de 26 Institutions membres d'*EUROSAI* sont présentes, ainsi que la Cour des Comptes Européenne et 16 institutions membres d'*EURORAI*.

Nous pourrions ainsi certainement mener une réflexion ample et approfondie, sur les quatre sous-thèmes qui seront abordés au cours des travaux, qui, comme vous le savez, se rapportent au thème général: *Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics*.

En effet, nous nous trouvons face à des expériences aussi variées (même si elles se situent toujours dans le cadre du contrôle externe des finances publiques) que celles qui constituent le “noyau” des compétences et des capacités acquises par les Institutions membres d'EUROSAI et d'EURORAI. Etant donné les spécificités de nature institutionnelles, dans le contexte de chaque Etat, l'association entre les deux organisations est certainement un facteur qui, j'en suis convaincu, représentera un grand avantage afin de clarifier les thèmes débattus.

Les thèmes qui seront abordés lors des quatre séances de travail ont été proposés par la Commission Technique Préparatoire de ces Journées qui s'est basée sur une consultation élargie réalisée par le biais d'un questionnaire adressé aux institutions membres d'EUROSAI et d'EURORAI. Ils sont tous dotés d'une grande importance et actualité en ce qui concerne l'activité de nos institutions. Et pas seulement ! Il y a aussi l'émergence des Etats de l'ex Union Soviétique à la suite de la chute du mur de Berlin; les changements connus dans des pays jusqu'ici unitaires, avec le renforcement des autonomies régionales ou nationales, parfois allant vers de véritables indépendances; le processus d'élargissement de la CE lui-même comprend des mouvements à l'intérieur des Etats qui l'intègrent qui vont dans un sens autonomiste voire même indépendantiste de ses régions ou mêmes nations.

Tous ces facteurs font augmenter l'intérêt et l'actualité de la problématique des relations entre les différents niveaux du contrôle externe des finances publiques.

En effet, même s'il nous intéresse d'aborder et d'approfondir les thèmes à débattre, à leurs différents niveaux, en suivant essentiellement la perspective de notre activité de contrôle externe et indépendant des finances du secteur public, nous ne pouvons pas oublier l'inévitable lien qui existe entre nos préoccupations fondamentales et les autres sujets qui s'y trouvent (et de plus en plus intensément) associés.

C'est ainsi qu'apparaît inévitable une approche de *l'organisation du contrôle financier public selon la perspective des différentes formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral et régional)*, thème qui sera abordé lors de la 1^{ère} Séance de Travail qui suivra

directement cette séance d'ouverture. A cet effet, nous avons l'honneur de profiter de la collaboration de l'illustre Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, titulaire de chaire à l'Université de Lisbonne. Je profite de cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Professeur, mes remerciements pour nous permettre de commencer ces Journées avec un cours qui sera certainement propice à la participation de l'auditoire et que vous présenterez avec le brio et l'autorité que tout le monde reconnaît en vous.

Comme il s'agit d'un séminaire qui réunit des institutions de pays européens qui exercent leurs activités à différents niveaux (sectoriels et territoriaux), et comme très souvent ces institutions ont des compétences différentes dans chaque Etat, on ne peut oublier d'approfondir *les différentes formes d'articulation et de coopération du contrôle financier entre les différentes institutions de contrôle externe*. Ce sera le thème abordé lors de la 2^{ème} séance de travail qui nous occupera cet après-midi.

Etant donné que nos institutions ont des compétences centrées sur le contrôle des finances publiques, le *domaine budgétaire* est nécessairement l'objet fondamental de nos préoccupations. En fait, son organisation (cadre législatif, interdépendance institutionnelle, etc.) détermine la façon dont les ressources publiques sont appliquées aux différents niveaux d'administration qui existent dans le cadre des différents Etats. Nous pensons bien sûr ici surtout au besoin de transparence dans la gestion financière des ressources en provenance du citoyen contribuable, nécessaire, en commençant par les procédures et mécanismes d'approbation des prévisions des dépenses et recettes.

Comme il y a différents domaines et niveaux d'administration – en plus des différents sous-secteurs du secteur public, et de l'existence de politiques, programmes et financements à un niveau supra-national dans le contexte de l'Union Européenne – il faudrait également s'arrêter sur *l'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications dans le contrôle externe*. C'est ce thème qui sera abordé le 1er juin pendant la matinée (demain matin) lors de la 3^{ème} séance de travail de ces Journées.

La 4^{ème} séance de travail qui se déroulera pendant la deuxième partie de la matinée de demain sera consacrée au thème suivant: *Le contrôle de l'Administration Régionale et Locale par les différentes institutions de contrôle externe*. Il s'agit d'un thème qui, même s'il est limité au cadre territorial *régional et local*, est de l'intérêt de toutes les institutions ici représentées dans la mesure où, dans les Etats respectifs, les cadres

légaux et les pratiques instituées sont différenciées. Aussi la connaissance mutuelle des diverses expériences enrichira-t-elle la formation de tous les participants.

Pour résumer, nous allons essayer d'apporter des réponses à quelques-unes des préoccupations suivantes: quelles sont les caractéristiques des relations entre les différents organismes de contrôle externe? Indépendance? Dépendance? Coopération? Concurrence? Comment devraient-elles être caractérisées par rapport à la structure d'organisation de l'Etat respectif pour une plus grande efficacité du contrôle externe des finances publiques? Et en ce qui concerne le contrôle des fonds en provenance d'organismes supra nationaux?

Les thèmes que je viens de présenter de façon sommaire nous occuperons donc pendant ces deux jours de travail qui seront certainement profitables et enrichissants pour tous les participants, et je me permets de souhaiter qu'à la fin de nos débats puissent être adoptées des pratiques mieux adaptées aux exigences d'efficacité, qui doivent être encouragés dans ce monde aux ressources de plus en plus rares.

Je vous remercie de votre attention.

DISCOURS DU PRESIDENT D'EUROSAI

François Logerot

Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les présidents des Institutions Supérieures de
Contrôle nationales et régionales,
Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Je tiens tout d'abord à remercier très sincèrement et très chaleureusement, au nom de toutes les institutions membres d'EUROSAI, le Tribunal de Contas du Portugal, son président Monsieur de Sousa, et ses collaborateurs, qui ont bien voulu accepter la très lourde tâche d'organiser et d'accueillir ici, à Madère, cette conférence sur les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics. Mes remerciements vont également à la chambre régionale de Madère, ainsi qu'aux autorités portugaises, pour le concours qu'ils ont apporté au Tribunal de Contas dans la préparation de cette manifestation.



François Logerot

Permettez-moi en second lieu de rappeler en quelques mots la genèse de cette conférence, qui illustre me semble-t-il le dynamisme, l'ouverture, et la volonté de travail en commun qui animent notre jeune organisation.

En février 2000, le comité directeur d'EUROSAI, réuni à Madrid, a décidé, à la demande de plusieurs de ses membres, de traiter le thème qui nous réunit aujourd'hui dans le cadre d'une conférence spécifique. La réalisation de ce projet, qui suit de près, dans un autre registre, la première session de formation organisée à Golawitce, montre clairement que nous avons franchi une étape importante dans le développement de nos échanges. Poussées par la volonté de ses membres, les activités d'EUROSAI ne sont désormais plus limitées à ses réunions statutaires, mais s'élargissent à une gamme diversifiée d'instruments (conférence, training events, groupes de travail), qui témoignent du dynamisme intellectuel de notre organisation.

Cette démarche collective s'est prolongée au stade de la préparation de la conférence. Une large consultation préalable a permis de préciser les caractéristiques du projet, en fonction des attentes exprimées par les différentes ISC. La mise au point définitive de la conférence a été assurée, avec une coordination remarquablement efficace du Tribunal de Contas du Portugal, par un groupe de travail, associant plusieurs ISC, ainsi que des membres d'EURORAI, mais aussi par les organisations, membres d'EUROSAI ou d'EURORAI, qui ont fourni des contributions écrites de très grande qualité. Que tous ceux qui ont ainsi participé, par leurs efforts, au succès de cette manifestation soient ici remerciés.

En dernier lieu, je souhaiterais rapidement souligner le caractère à mes yeux tout à fait stratégique du sujet qui nous rassemble aujourd'hui, dans une île, Madère, qui est, à travers la chambre régionale qui y a son siège, le vivant symbole de l'existence, dans un certain nombre de nos pays, de différents niveaux de contrôle externe, qui reflètent eux-mêmes l'existence de différents niveaux d'administration des fonds publics.

Peut-être que dans un "monde parfait" – parfaitement uniforme, ou parfaitement cloisonné –, la question qui nous rassemble aujourd'hui ne se poserait tout simplement pas, et nous n'aurions pas éprouvé le besoin de nous réunir si nombreux pour en débattre.

Dans ce "monde parfait", que l'on peut, si vous le voulez bien, imaginer un bref instant, la question même des relations entre les différents niveaux de contrôle externe des fonds publics pourrait être sans objet, que la structure de l'Etat soit, du reste, fédérale, ou unitaire, selon la distinction que l'on opère classiquement entre les différentes formes d'Etats modernes.

Dans les Etats à structure fédérale, tels que l'Allemagne, l'Autriche ou la Suisse nous en donnent aujourd'hui des exemples, on pourrait concevoir que la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration soit organisée avec une telle minutie que chacun de ces niveaux fonctionne de manière parfaitement séparée, sans aucun chevauchement des attributions, et des moyens financiers qui y correspondent:

- le budget fédéral serait ainsi strictement réservé au financement des compétences purement fédérales, telles que la diplomatie, l'armée ou l'administration douanière;
- le budget de chacun des Etats serait uniquement consacré à la prise en charge des compétences qui leur sont réservées;

- enfin, au sein de chaque Etat, les collectivités locales disposeraient d'un budget autonome, pour financer les actions qui leur sont dévolues.

Dans cet univers hypothétique, à chaque niveau d'administration correspondrait un organe de contrôle externe (par exemple une "chambre suprême", des "chambres régionales", des "commissions locales de vérification"), sans que ces différents niveaux de contrôle, intervenant dans leur sphère aux frontières bien délimitées, n'éprouvent la nécessité de développer leurs relations.

Dans les Etats à structure unitaire, comme l'Angleterre, les Pays-Bas, le Portugal et la France en donnent aujourd'hui des exemples, on pourrait concevoir que le budget et les comptes de l'Etat reflètent la totalité des dépenses et des ressources de l'ensemble de la sphère publique, en y incluant également celles des collectivités publiques secondaires, non souveraines, qui exercent leurs attributions par une dévolution de compétences accordée par l'Etat.

Dans ce contexte, il serait possible qu'un organe unique de contrôle externe assure à lui seul l'examen des comptes et de la gestion de toutes les collectivités et organes dont les compétences résultent de la volonté de l'Etat souverain.

Par conséquent, dans ce "monde parfait", il serait inutile, dans un cas comme dans l'autre, de discuter des relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics, soit que la question soit résolue par un découpage vertical étanche des compétences et des moyens financiers, soit que la question ne se pose pas, l'ensemble des compétences et des budgets dépendant en dernier ressort d'une seule collectivité souveraine.

Mais – et notre présence ici en est la vivante preuve –, le monde que je viens d'évoquer brièvement est chimérique: il n'existe pas, ou il n'existe plus, aussi bien dans les Etats fédéraux que dans les Etats unitaires.

Dans les Etats à structure fédérale, en dépit des efforts qui sont poursuivis pour clarifier les attributions et les moyens qui relèvent de chaque niveau de compétence, la nécessité d'une collaboration entre les différents niveaux de l'administration s'est depuis longtemps imposée, et se développe, sous l'effet de nombreux facteurs. On peut, parmi d'autres, en citer trois:

- tout d'abord, dans de nombreux Etats, une part importante des ressources, notamment fiscales, des Etats fédéraux dépend des décisions

du gouvernement central, même si leur collecte est gérée par les Etats. Il y a donc nécessairement un droit de regard du gouvernement central sur la collecte de ces ressources par chaque Etat, et, par voie de conséquence, un certain droit de regard de l'ISC fédérale sur des opérations menées à l'intérieur de chaque Etat de la fédération;

- par ailleurs, le gouvernement central est souvent chargé de maintenir une certaine solidarité entre les différents Etats, dont les niveaux de richesse peuvent être très disparates. Il intervient donc pour assurer, selon des modalités diverses, une péréquation financière entre les Etats; là encore, le gouvernement central, et ipso facto l'ISC fédérale, doivent pouvoir s'assurer de la bonne utilisation des fonds versés aux Etats bénéficiaires;
- enfin, et peut-être surtout, les domaines dans lesquels des politiques ou des actions sont co-financées par les différents niveaux d'administration sont nombreux, depuis les prestations sociales jusqu'aux travaux d'infrastructure en passant par les établissements d'enseignement supérieurs ou certains grands projets. Dans tous ces cas de collaboration entre le gouvernement fédéral, les Etats, voire les collectivités locales, la combinaison des financements suppose de trouver chaque fois des solutions concrètes pour organiser le contrôle de l'utilisation de ces fonds, entre les différents niveaux qui peuvent chacun revendiquer une compétence d'audit.

Dans les Etats unitaires, on a assisté à un phénomène en quelque sorte inverse, mais qui pose aussi des questions pour la bonne organisation des contrôles. On a en effet admis, parfois depuis très longtemps, parfois beaucoup plus récemment, que l'Etat unitaire ne peut et ne doit pas tout faire, et que les collectivités secondaires, bien que subordonnées, doivent disposer d'une autonomie à la fois juridique, fonctionnelle et financière, dont l'importance peut être très variable. Dans la mesure où ces collectivités ne sont pas de simples émanations de l'Etat, mais ont une vie et des moyens propres – même si, dans les faits, elles demeurent parfois très dépendantes des subsides de l'Etat –, la question de l'existence d'organes spécifiques de contrôle externe peut se poser, à un double point de vue:

- d'un point de vue politique, la création d'organes de contrôle externe propres à la sphère locale peut être considéré comme le signe, ou le

prolongement légitime de l'autonomie qui est reconnue aux collectivités locales;

- d'un point de vue fonctionnel, ou plus «technique», on peut également estimer qu'il est souhaitable, dans un souci d'efficacité, de disposer d'un niveau de contrôle externe qui soit plus proche du niveau de l'administration soumise au contrôle.

Enfin, au delà des considérations propres aux Etats fédéraux ou unitaires, il faut bien évidemment signaler, pour les Etats membres de l'Union européenne ou qui bénéficient de ses financements, l'existence du niveau européen, dont les interventions s'ajoutent aux précédentes, et auquel est associé un nouveau niveau de contrôle, confié depuis bientôt vingt-cinq ans à la Cour des comptes européenne. Dès lors que plus de 80% des dépenses de la Communauté sont exécutées dans les Etats, la question de la coopération entre la Cour des comptes européenne et les différents niveaux de contrôle externe des Etats se pose nécessairement.

Ainsi, dans le monde réel auquel nous appartenons, et dont je ne sais pas, comme le Candide de Voltaire, s'il est ou non le meilleur des mondes possibles, la question des relations entre les différents niveaux de contrôle se pose avec une évidence et une force croissante. Nous devons en effet nous adapter à une sphère publique qui évolue fortement, pour les raisons que j'ai brièvement esquissées, à savoir:

- une interdépendance toujours plus grande des actions et des flux financiers entre les différents niveaux d'administration;
- une progression ininterrompue jusqu'à présent des interventions de la Communauté européenne;
- mais aussi une tendance qui ne semble pas se démentir à la reconnaissance toujours plus large du principe d'autonomie des collectivités locales.

Dès lors, cette question des relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics peut devenir, pour reprendre notre terminologie professionnelle, une "zone de risque" multiforme: comment par exemple éviter les chevauchements, les doubles contrôles? Comment éviter, en sens inverse, que certaines actions ou certains fonds échappent à tout contrôle, dans les "angles morts" du découpage des compétences? Comment enfin harmoniser concrètement les objectifs, les méthodes et les positions des divers niveaux de contrôle?

Autant de questions majeures, qui justifient pleinement les journées que nous y consacrons, grâce à l'hospitalité du Tribunal de Contas du Portugal, que je tiens à nouveau à remercier.

Mais il est grand temps, mes chers collègues, après ces considérations trop générales, de découvrir la réalité complexe et vivante qui est celle de chacun de nos pays, de repérer les problèmes qui nous sont communs, et de puiser, dans le récit de nos expériences, de nos difficultés et de nos succès, les éléments qui permettent à chacun, dans le respect de ses traditions et de ses spécificités, d'enrichir ses propres pratiques.

En somme, pour reprendre une métaphore à laquelle Voltaire et cette île nous invitent, il nous faut chacun cultiver notre propre jardin, tout en étant attentifs à ce qui pousse dans le jardin du voisin...

Merci.

DISCOURS DU PRESIDENT D'EURORAI

Bernard Levallois

Monsieur le Ministre de la République pour la Région Autonome de Madère,
Monsieur le Président de la Cour des comptes du Portugal,
Monsieur le Président et monsieur le Secrétaire général d'EUROSAl,
Monsieur le Secrétaire général d'EURORAI,
Monsieur le Conseiller du Tribunal des comptes à Madeira,
Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions supérieures de
contrôle membres d'EUROSAl,
Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions régionales de
contrôle nationales membres d'EURORAI,
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de dire la joie que j'ai de participer avec vous à ces deux journées de travaux sur des thèmes d'intérêt commun. Le mérite de cette initiative revient au Comité directeur d'EUROSAl et à son président qui en ont eu l'idée, il revient aussi à la Cour des comptes du Portugal, à son président, M. De Sousa, au conseiller de la section régionale de Madeira, Monsieur Pestana de Gouveia et à son directeur général, Monsieur Tavares, qui l'ont parfaitement organisée et dont l'accueil exceptionnelle-ment chaleureux nous touche particulièrement.



Bernard Levallois

Des contacts entre EURORAI et EUROSAl existent déjà depuis longtemps. J'ai moi-même, par exemple, participé en tant qu'observateur au dernier congrès d'EUROSAl à Paris en 1999, et j'ai pu me rendre compte à cette occasion que bien des préoccupations qui sont celles des institutions supérieures de contrôle sont également les nôtres: indépendance du contrôle, publication des résultats des contrôles et relations avec les médias, etc.

Mais c'est la première fois que les deux organisations se rencontrent pour travailler ensemble sur un thème commun. Cela étant, parmi bien des sujets

possibles, celui qui a été retenu n'est pas forcément le plus facile à traiter. Mais c'est certainement un vrai sujet et un sujet d'actualité. Que nos pays soient de tradition fédéraliste, régionaliste ou centralisatrice, le mouvement général, au moins au sein des pays membres du Conseil de l'Europe, est en faveur d'un gouvernement des affaires publiques au plus près possibles des citoyens. Cette évolution n'est évidemment pas sans incidence sur l'organisation du contrôle. Quant aux pays qui sont membres de l'Union européenne, ou ceux qui sont appelés à le devenir prochainement, l'existence de ce troisième niveau d'intervention publique qu'est le niveau européen, pose lui aussi, nous le savons tous, des problèmes complexes d'organisation du contrôle. En effet, comment faire en sorte que les financements "croisés" ne soient pas le moyen pour les bénéficiaires de fonds publics, d'échapper à tout contrôle? Comment organiser la coordination, voire la coopération entre les différents niveaux de contrôle, tout en préservant les compétences et l'indépendance de chacun?

A ces questions, et aux autres qui ne manqueront pas d'apparaître dans nos discussions, je ne m'attends que nous apportions des réponses uniformes. La diversité de nos pays, de leur histoire, de leurs institutions, de leur culture conduisent chacun à donner sa propre réponse. Mais le respect de cette diversité ne signifie pas que nous n'ayons rien à apprendre les uns des autres, bien au contraire! C'est donc avec le plus grand intérêt que mes collègues membres d'EURORAI et moi-même allons participer à ces échanges entre les institutions supérieures et les institutions régionales de contrôle d'EUROPE.

Je vous remercie.

DISCOURS DU MINISTRE DE LA REPUBLIQUE POUR LA REGION AUTONOME DE MADEIRA

Antero Monteiro Dinis

Mr. le Président d'EUROSAl,
Mr. le Président de la Cour de comptes portugaise,
Mr. le Président d'EURORAI,
Mrs Secrétaires Généraux de l'EUROSAl et d'EURORAI,
Mr. Conseiller de la Cour de comptes portugaise à Madeira,
Illustres participants,
Mesdames et Messieurs,

C'est avec un immense plaisir que je participe à la séance d'ouverture des Journées EUROSAl de Madère, invité par le Président de la Cour des comptes du Portugal, en tant que représentant de l'Etat portugais dans cette Région Autonome, et je tiens à souhaiter la bienvenue à vous tous qui êtes ici présents en espérant que votre séjour dans l'île de Madère sera fructueux et gratifiant.



Antero Monteiro Dinis

Au cours des travaux qui vont commencer aujourd'hui vous prendrez certainement connaissance, avec plus de précision, de l'architecture juridique et constitutionnelle du système des régions autonomes portugaises, des compétences des organes de gouvernement propre aux régions, de son "intercommunicabilité" avec les organismes de souveraineté de l'Etat, du fonctionnement général de ses

structures administratives, ainsi que des conséquences de ce système dans le domaine du contrôle financier et du contrôle de la légalité des dépenses publiques et des comptes à la charge de la Cour des comptes et de la Section régionale respective.

Le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa qui détient l'autorité d'une érudition académique supérieure, professeur titulaire de chaire à la faculté de droit de l'Université classique de Lisbonne et qui allie le mérite de l'enseignement universitaire et un parcours remarquable en tant qu'homme politique, vous parlera de ces aspects.

Mais il me sera certainement accordé, ne serait-ce qu'en tant qu'ancien juge de la Cour des comptes, poste que j'ai exercé pendant les années 80, déjà lointaines, que je vous transmette, aussi brièvement que possible et avec atticisme, une sensibilité institutionnelle qui malgré le fait qu'elle soit basée sur la même origine ou du moins similaire à la vôtre, subit aujourd'hui l'influence d'une perspective différente qui découle du positionnement personnel dans la structure de l'Etat.

La dignité et l'efficacité de la fonction juridictionnelle dépendent essentiellement de garanties d'indépendance qui, au niveau constitutionnel et légal sont assurées, aux organes qui reçoivent cette fonction ainsi qu'aux magistrats à qui revient, au niveau de sa concrétisation effective, l'exercice respectif.

Ce principe matriciel est valable pour tous les ordres des tribunaux indépendamment des domaines qui intègrent les juridictions respectives et est également valable naturellement pour les cours des comptes ou organismes similaires de vérification et de contrôle externe.

La constitution de 1976, avec les compléments qui lui ont été ajoutés lors des révisions de 1989 et de 1997, après son intégration dans le cadre des organes de souveraineté dotés de compétence pour administrer la justice au nom du peuple, définit la Cour des comptes comme l'organe suprême de vérification de la légalité des dépenses publiques qui apprécie la bonne gestion financière et rend effectives les responsabilités qui découlent des infractions respectives par le biais d'instruments de procédure prévus par la loi.

Or, en plus de l'indépendance de la Cour, concomitamment, ses juges ont obtenu un cadre statutaire qui leur permet d'exercer une activité fonctionnelle exempte et impartiale, soumise seulement à la loi et entièrement libre d'interventions de tout autre organe ou entité.

Ce cadre normatif touche nécessairement, par impératif constitutionnel de la nature unitaire de l'Etat portugais et du principe de souveraineté, les sections régionales qui fonctionnent dans les Régions Autonomes des Açores et de Madère, ayant pour siège Ponta Delgada et Funchal.

En effet, il est important d'insister sur ce point, même si les sections régionales sont insérées dans des espaces insulaires dotés d'autonomie politique et administrative et d'organes de gouvernement propres, en ce qui concerne l'exercice de son activité juridictionnelle et la définition des règles qui la régissent et la définissent, il n'y a aucune dépendance ou conditionnement par rapport à ces

organes, non seulement grâce à la nature structurelle propre de la Cour des comptes mais aussi à cause du caractère obligatoire de l'intervention de l'Assemblée de la République, à un degré absolu ou relatif, lors de la définition du statut de ses juges et de l'organisation et compétence de la Cour elle-même.

Ainsi, le système défini dans la constitution et par la loi permet que les compétences attribuées à la Cour des comptes et à ses sections régionales, notamment dans le domaine du contrôle préalable, de la vérification successive et de la mise en place des responsabilités financières puissent être exercées et mises en place avec la rigueur, la transparence et la pédagogie qui devraient toujours être le point d'honneur d'un état de droit démocratique comme l'est l'Etat portugais.

Tout ceci revêt d'ailleurs un sens particulier si l'on tient compte qu'aujourd'hui, dans le cadre de la compétence matérielle de la cour, fait partie non seulement la légalité mais aussi l'économie, l'efficacité et l'efficience, selon des critères techniques, de la gestion financière, notamment de l'Etat, des Régions Autonomes, des collectivités locales et des services qui y sont rattachés, des instituts publics, des institutions de sécurité sociale et des entreprises publiques.

Un sens particulier qui ne peut omettre, en plus de la dignité institutionnelle qui lui ainsi été attribuée, une rigueur particulière et une exigence lors de l'émission d'avis dans le cadre des juridictions respectives.

De plus en plus, face à la complexité actuelle et à la dimension de la structure de l'Etat et des autres organismes publics mais aussi face à l'étendue vaste de ses compétences, une vérification permanente de la légalité, de la régularité et de l'économie des recettes et des dépenses publiques est essentielle afin que les actions des organes publics et tous les ordonnateurs en général puissent, dans le domaine de la gestion financière, être évalué par le titulaire du pouvoir souverain – le peuple – avec la transparence démocratique fondée sur une connaissance exempte et d'une rigueur technique indubitable dont l'émission doit être à la charge d'organes dotés d'une indépendance, d'exemption absolue et du contrôle complet des domaines qui lui sont confiés.

C'est là, j'en suis certain, l'objectif que toutes les institutions reconnues, dont vous faites partie et auxquelles vous appartenez, recherchent et pour lequel les Journées EURORAI pourront, je l'espère, apporter de nouvelles contributions.

Je ne puis m'empêcher de terminer en vous souhaitant, à vous tous, Présidents d'EUROSAI, d'EURORAI et de la Cour des comptes du Portugal ainsi

qu'à tous les participants aux Journées EUROSAI de Madère mes meilleurs vœux pour un bon travail qui vous soit profitable.

J'aimerais également que vous repartiez, après avoir connu les réalités géographiques, économiques, sociales et culturelles de cette île et après avoir rencontré sa population hospitalière, accueillante et pacifique, avec un sentiment de *saudade* et avec la ferme intention d'y revenir un jour.

Aussi ne vous dirai-je pas au revoir mais seulement à bientôt.

Merci beaucoup.

Séances de travail



1.^{ère} séance

**Les formes d'organisation de l'Etat
(unitaire, fédéral, régional) et ses implications
au niveau de l'organisation du contrôle financier**



Gauche à droite:

- M. Dieter Engels (ISC de l'Allemagne)
- Prof. Marcelo Rebelo de Sousa
- M. Henrik Otbo (ISC de Danemark)
- M. Arpad Kovacs (ISC d'Hongrie)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Dieter Engels
ISC de l'Allemagne

A la base de l'analyse des contributions reçues jusqu'ici¹ je me permets d'énoncer les quinze thèses suivantes:

1. Les systèmes étatiques différents sont à l'origine de la diversité des formes d'organisation du contrôle des finances publiques. Sans vouloir trop simplifier les choses, on pourrait dire qu'en Europe, les Etats appartiennent soit aux Etats de modèle fédéral soit aux Etats de modèle unitaire.
2. *L'Etat fédéral* se compose des plusieurs Etats constitutifs qui dans leur totalité forment l'Etat global². Le pouvoir fédéral dispose de ses propres organes législatif, exécutif et judiciaire. Les Etats fédérés constituent juridiquement des Etats authentiques. Ils disposent également de leurs propres parlements, gouvernements et services administratifs ainsi que de leurs propres tribunaux. On rencontre ce système par exemple en Autriche, en Suisse et en Allemagne³.
3. *L'Etat unitaire* repose sur un Etat central doté des organes législatif, exécutif et judiciaire. Pourtant, cela ne signifie pas nécessairement que toutes les tâches étatiques sont accomplies par le pouvoir central. Les compétences étatiques spécifiques sont *dévolues* aux administrations subordonnées ou elles sont *décentralisées* et déléguées aux organismes juridiquement autonomes tels que – les régions, provinces, districts, villes, départements, circonscriptions et communes ceux-ci ne disposant pas de la qualité d'Etat authentique.

¹ J'ai analysé les rapports préliminaires des institutions supérieures de contrôle, de l'Espagne, du Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, du Royaume Uni, de la Suisse et de l'Allemagne, des Cours des comptes des Länder de la Rhénanie-Palatinat et de Saxe-Anhalt, du Contrôle des finances publiques du canton de Zurich, et des Chambres régionales des comptes de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées.

² Cette définition et la suivante de l'Etat unitaire sont tirées de la publication: *Hartmut Maurer: Staatsrecht (Le droit étatique)*. München (Munich) 1999, S. 298. La contribution d'*Hans Leikauf* est basée sur une notion similaire.

³ Cf. ma contribution traitant des structures étatiques et leurs implications sur le contrôle des finances publiques dans la République fédérale d'Allemagne, rapport élaboré à l'occasion de la conférence d'EUROSAL; cf. la contribution du Président de la Cour des comptes de la Rhénanie-Palatinat, *Paul Georg Schneider* relative aux relations de travail entre les diverses institutions de contrôle.

4. Dans un Etat unitaire, la décentralisation peut être plus ou moins avancée. Dans un Etat classique du modèle unitaire, l'aspect centralisé est prépondérant, un exemple pour ce type d'Etat constituant la Pologne, un autre exemple - cum grano salis - le Royaume Uni. Si, par revanche, la décentralisation est plus poussée, on parle plutôt d'un Etat unitaire doté de structures décentralisées; des exemples pour ce dernier modèle constituant la France, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas.
5. Les différentes formes d'organisation du contrôle des finances publiques mises en place à l'Etat fédéral et à l'Etat unitaire dépendent en premier lieu du fait si les subdivisions étatiques - comme à l'Etat fédéral - constituent des Etats authentiques ou non: A l'Etat fédéral, il existe une cour des comptes et pour la Fédération et pour chaque Etat fédéré (cantons, Land). L'Etat unitaire a tendance - abstraction faite des différences en détail - à concentrer le contrôle des finances publiques au sein d'une seule institution supérieure de contrôle (ISC). Les Pays-Bas représentent un bon exemple pour ce type d'Etat. Aux Pays-Bas, le contrôle des finances publiques relève de la compétence exclusive de l'ISC⁴. Par conséquent, les problèmes ci-dessous mentionnés qui résultent de la co-existence de plusieurs organismes de contrôle externe n'y sont pas rencontrés.
6. D'autres Etats unitaires possèdent une ISC et des organismes régionaux de contrôle. Dans ce système, les ISC sont en règle générale compétentes pour la vérification des matières relevant du pouvoir central, tandis que les chambres ou cours régionales des comptes sont compétentes pour le contrôle des matières régionales, départementales ou municipales. Ce système se rencontre, par exemple, en Pologne et en France. Mais on trouve également des modèles mixtes: En Espagne, les communautés autonomes sont soumises au contrôle de l'ISC.

⁴ Le rapport sur l'ISC des Pays-Bas signale que les provinces ne sont pas dotées de propres organismes de contrôle. Comme l'ISC n'est pas autorisée à contrôler la gestion financière des provinces, cette tâche est déléguée à un cabinet d'experts-comptables extérieur. Ce règlement subit une exception, car les provinces font l'objet, pour autant qu'il s'agit de crédits provenant du Fonds des Provinces, d'un contrôle par le ministère de l'Intérieur, gestionnaire des Fonds. Les Pays-Bas considèrent couramment les bénéfices potentiels d'établir des services de contrôle spécifiques pour les provinces.

Cependant, celle-ci a la faculté de déléguer des tâches de contrôle à des organismes régionaux de contrôle. On rencontre une situation comparable au Portugal: Aux régions autonomes des Açores et de Madère, les organismes régionaux de contrôle exercent le contrôle pour le compte de l'ISC.

7. Lorsque plusieurs organismes de contrôle ont été établis dans un Etat de modèles fédéral ou unitaire, l'exercice de leurs fonctions dépend largement du fait s'ils portent les résultats de leurs contrôles à la connaissance d'un parlement ou non. D'un côté, cet aspect revêt également de l'importance pour les modalités d'organisation des cours des comptes pour ce qui est de la compétence d'élection et de nomination du président, des membres ainsi que des agents de contrôle. De l'autre côté, cet aspect est important pour le mandat de contrôle attribué aux cours des comptes, par exemple la question de savoir si le mandat de contrôle est complémenté par un rôle consultatif vis-à-vis du parlement. Ce dernier type se trouve avant tout aux Etats fédéraux, tels que l'Autriche, la Suisse et l'Allemagne. En Allemagne, la Cour des comptes fédérale apporte du soutien au parlement fédéral et les cours des comptes des Länder assistent à leurs parlement respectifs.
8. La co-existence de plusieurs organes du contrôle des finances publiques dépend largement des compétences relevant du pouvoir central et celles relevant des subdivisions étatiques. Lorsque celles-ci sont habilitées à remplir des fonctions étatiques propres – comme par exemple dans l'*Etat fédéral*, l'ISC et les organismes régionaux de contrôle sont dotés chacun de domaines exclusifs de compétence. Ces domaines de compétence sont en principe délimités clairement les uns des autres et se fondent sur la répartition des compétences entre la Fédération et des Etats fédérés. Ainsi il revient à l'ISC de vérifier la gestion financière de la Fédération et aux organismes régionaux de contrôle de vérifier la gestion financière dans leurs ressorts géographiques respectifs.
9. Dans l'*Etat unitaire*, la situation n'est pas homogène pour les organismes régionaux de contrôle en ce qui concerne les compétences propres

et distinctes des compétences attribuées à l'ISC. Dans la majorité des cas, l'ISC est compétente pour la vérification de la gestion financière du pouvoir central. Du reste, la diversité entre les fonctions et les compétences attribuées aux organismes régionaux de contrôle est assez grande. Les compétences dépendent de l'étendue de la décentralisation et des pouvoirs de décision attribués aux subdivisions étatiques. Dans les pays où les régions bénéficient d'un statut assez autonome – comme en Espagne et au Portugal – où les régions ont à peu près la qualité d'un Etat authentique, la situation des organismes régionaux de contrôle est comparable à celle des cours des comptes régionales aux Etats fédéraux. Même dans les pays où l'autonomie n'est pas si marquée, les formes d'organisation assurent que les organismes régionaux de contrôle possèdent des domaines propres et distincts de compétence. Par exemple, en France le contrôle des collectivités territoriales (à savoir régions, départements et communes, ainsi que les différents types de regroupement celles-ci) est soumis aux chambres régionales des comptes. En Pologne, les seize chambres régionales des comptes surveillent la gestion financière des districts, provinces et communes.

10. Les relations entre l'ISC et les organismes régionaux de contrôles dépendent largement du système étatique: Dans les Etats fédéraux, les ISC et les chambres régionales des comptes représentent généralement des autorités juridiquement distinctes les uns des autres, qui bénéficient d'un statut indépendant et ne se situent pas dans un cadre hiérarchique. Il s'ensuit que, ce modèle est caractérisé par l'absence des pouvoirs directifs et de surveillance de l'ISC vis-à-vis les organismes régionaux de contrôles.
11. Inversement, aux Etats unitaires, les organismes régionaux de contrôles sont fréquemment les subdivisions ou antennes de l'ISC. Dans ce régime, les organismes régionaux de contrôles sont souvent soumises à la surveillance de l'ISC qui est par conséquent dotée des pouvoirs directifs. La portée des directives et les formes d'organisation peuvent être très diverses:
 - au Royaume Uni, les différents organismes de contrôle locaux sont

surveillés par l'organe public qu'est l'audit commission, cet organisme étant soumis à la surveillance de l'ISC dont le président fait rapport de ses résultats du contrôle au parlement;

- dans Pologne, les seize 16 chambres régionales des comptes sont soumises à la surveillance de l'ISC en ce qui concerne la légalité, efficacité, aptitude et fiabilité. Une telle forme d'organisation peut aussi entraîner des problèmes potentiels si - comme c'est le cas en Pologne - les membres des chambres régionales des comptes sont indépendants et soumis uniquement à la loi;
- en France, la cour des comptes est juge d'appel des jugements rendus par les chambres régionales des comptes, de sorte que les droits de surveillance soient assurés de cette manière;
- en Espagne, l'ISC est dotée des pouvoirs directifs et de surveillance envers les chambres régionales des comptes; de sorte que l'ISC puisse demander les organismes régionaux de contrôle de procéder à des enquêtes soit en matières centrales ou régionales.

12. S'agissant des chevauchements des compétences entre plusieurs , cours des comptes, il faut admettre qu'ils sont plus répandus à l'Etat fédéral doté des organismes de contrôle indépendants et égaux qu'à l'Etat unitaire, où le contrôle des comptes est plus souvent organisé dans un système hiérarchique. En règle générale, les chevauchements sont souvent à l'origine de l'absence d'une délimitation stricte entre les compétences de la Fédération et les Etats fédérés. Par exemple, en Allemagne, les services administratifs des Länder mettent en oeuvre des matières fédérales de sorte que les systèmes financiers de la Fédération et des Länder ont de multiples interdépendances. Pour certains projets spécifiques il n'est pas évident à qui incombe en premier lieu le contrôle des finances publiques⁵.

13. De telles ambiguïtés de compétences touchent l'indépendance des cours des comptes et sont susceptible d'accroître le risque des doubles emplois ou des lacunes de contrôle. Lorsque les relations entre

⁵ cf. pour les détails dans mon rapport et celui de *Paul Georg Schneider* (v. annotation n.º3)

l'ISC et les organismes régionaux de contrôle ont une structure hiérarchique caractérisée par le pouvoir directif et la surveillance il est assez facile de remédier à de telles situations.

14. Si, par revanche, les cours des comptes sont des paires, il faut considérer l'indépendance des cours des comptes lorsqu'on procède à la choix d'un moyen adéquat pour éviter le risque des lacunes dans le contrôle et des doubles emplois. Les modalités choisies pour ce faire comprennent les dispositions législatives prévoyant la collaboration en toute confiance, la concertation des programmes de travail, l'information mutuelle des résultats des contrôles, ainsi que les ententes générales entre les cours des comptes et des accords bilatéraux ou multilatéraux. Les matières traitées comportent sur une diversité de règlements: la délimitation exacte des sujets de contrôle, l'accord sur les contrôles conjoints, la délégation des compétences de contrôle, la concertation des procédures etc. Outre cette collaboration plutôt institutionnalisée il existe une multiplicité de modalités de collaboration à titre informelle telles que: les conférences des présidents des cours des comptes; les comités de liaison, les groupes de travail et d'autres réunions informelles entre les institutions de contrôles de différents niveaux étatiques⁶.
15. Les rapports reçus ne traitent que marginalement le contrôle local de la gestion financière. Les informations disponibles indiquent que l'autonomie administrative des collectivités locales par exemple aux Pays-Bas et en Allemagne constitue un facteur non négligeable en ce qui concerne l'organisation du contrôle des finances publiques. De plus, en certains pays, le contrôle local des comptes incombe à des organismes régionaux de contrôle⁷. Finalement dans plusieurs cas, les villes et les collectivités locales sont dotées de propres services de contrôle en tant qu'organismes tout à fait distincts de l'ISC ou des

⁶ Cf. mon rapport s'agissant du déroulement en pratique en Allemagne ainsi que les rapports de *Paul Georg Schneider* et de *Horst Schröder*, la situation en Suisse étant exposée dans les contributions de *Paul Brügger*, *Martin Gigon* et *Ernst Kleiner*.

⁷ Cf. le rapport du *Paul Georg Schneider*.

organismes régionaux de contrôle. Les rapports reçus ne donnent pas de détails dans ces cas⁸. Comme *Hans Leikauf* expose dans son rapport que les instances de contrôles communales sont indépendantes du système étatique⁹.

⁸ Aux Pays-Bas on délibère sur la possibilité d'adopter des dispositions législatives afin d'établir – à titre obligatoire – dans toutes les communes des services de contrôle des comptes. Jusqu'ici il n'existe que le service de contrôle pour la ville de Rotterdam, tandis que les autres communes sont soumises au contrôle d'un cabinet d'experts-comptables. En Suisse les communes font souvent appel à des experts externes pour exercer le contrôle des comptes. Dans les communes dotées d'une assemblée communale, la surveillance financière est confiée à une commission de vérification des comptes indépendante et élue par le peuple, v. le rapport de *Ernst Kleiner*.

⁹ Cf. Le rapport à soumettre à la conférence d'EUROSAl.

LA STRUCTURE DE L'ETAT*

Conferencier



Prof. Marcelo Rebelo de Sousa

* Traduction de l'intervention extrait des enregistrements audio en langue anglaise et sans la révision de l'auteur.

Permettez-moi, tout d'abord, de vous remercier pour l'aimable et honorable invitation qui m'a été faite de la part de mon cher ami, le Président Alfredo José de Sousa, et de le féliciter ainsi que la chambre régionale du *Tribunal de Contas* portugais pour cet événement unique. Merci beaucoup.

J'aimerais également féliciter aussi bien l'EUROSAl que l'EURORAI pour cette étape importante dans le dialogue et leurs rapports réciproques.

Je pensais parler en portugais étant donné que nous sommes dans une région autonome du Portugal. Puis, j'ai pensé que quarante minutes c'était trop long à traduire, c'est pourquoi je m'exprimerai en anglais.

J'ai été invité pour vous parler des différentes structures de l'Etat (unitaire, fédéral et régional) et des différents effets qu'elles ont sur le contrôle financier du secteur public. Vous pardonnerez, et je tiens à présenter mes excuses pour cette erreur, le style académique. Mais à chacun sa vocation, et la mienne c'est l'universitaire. J'ai travaillé dans plusieurs domaines, à la fois comme membre du gouvernement et membre du Parlement, et actuellement je suis président d'une assemblée locale. C'est pourquoi je vous admire beaucoup car je sais, d'un point de vue différent, combien votre rôle est important ainsi que votre mission lorsque vous contrôlez les dépenses du gouvernement et des organisations régionales et locales qui sont au pouvoir.

Entrons donc dans le vif du sujet – la structure de l'Etat – ce que j'appelle d'habitude la forme de l'Etat – et commençons par distinguer la structure de l'Etat du type d'Etat. Le type d'Etat actuel est ce qu'on peut appeler, depuis environ un siècle, l'Etat post libéral. Et l'Etat post libéral qui est né au début du vingtième siècle a différentes natures: l'Etat dit de légalité socialiste, l'Etat dit avec une économie de marché et une dictature, qui a été assez important, même au Portugal, jusque dans les années soixante-dix et pour terminer l'Etat providence régi par la loi.

Nous allons parler de l'Etat providence “Welfare state” régi par la loi, c'est-à-dire un Etat démocratique à économie de marché. Les moyens de production sont donc privés et en même temps la dignité humaine est respectée ainsi que les droits fondamentaux, le pluralisme idéologique, le pluralisme organisationnel, le libre choix, et le contrôle des membres de ses organismes et institutions politiques.

Comme vous le savez cet Etat providence régi par la loi a plusieurs objectifs. Les buts classiques sont: la sécurité interne, la sécurité externe, la sécurité individuelle et collective et également la justice – justice réciproque et justice de redistribution, mais aussi le bien-être – économique, social et culturel. Et pour atteindre ces buts,

L'Etat contemporain dispose depuis quarante à cinquante ans de différentes fonctions ou activités: le pouvoir d'adopter la Constitution, le pouvoir d'amender la Constitution, le pouvoir d'adopter les lois, le pouvoir de prendre des décisions politiques aussi bien au niveau interne qu'externe, puis ce que nous appelons tous la fonction administrative et la fonction judiciaire ou juridictionnelle. Concentrons-nous sur la fonction administrative. C'est-à-dire l'exécution des lois par le biais de la production de biens et de services qui cherchent ou qui visent, à satisfaire les besoins collectifs. Ces besoins, qui ont été choisis par décision politique ou législative, doivent être satisfaits par un organe public.

Aussi, lorsque nous parlons de structure de l'Etat, nous ne parlons pas de la substance ni de l'activité de l'Etat, nous parlons de la façon dont il est structuré. Nous parlons de sa forme et non pas de sa substance. Il y a une grande différence entre l'Etat unitaire et l'Etat complexe. L'Etat est unitaire quand l'Etat a un seul pouvoir politique et l'Etat est complexe quand il y a plusieurs pouvoirs politiques avec différents degrés de souveraineté, un pouvoir entièrement souverain disposant d'autres pouvoirs avec une souveraineté limitée – une souveraineté interne et non pas une souveraineté externe. Or, lorsque nous parlons de la structure de l'Etat ou de la forme de l'Etat nous parlons aussi de la façon dont sont répartis les pouvoirs au sein de l'Etat.

Nous avons donc d'un côté le nombre de pouvoirs politiques dans l'Etat, un seul ou plusieurs, et d'un autre côté la façon de répartir le pouvoir, qu'il y ait un seul ou plusieurs pouvoirs au sein de l'Etat.

Commençons par le nombre de pouvoirs de l'Etat. L'Etat traditionnel européen était un état unitaire avec un seul pouvoir politique. Et ceci pendant des siècles. Chaque Etat avait son propre pouvoir. Cependant, vous le savez que l'Etat complexe a lui aussi fait son apparition au cours des siècles. La première forme de l'Etat complexe était ce qu'on appelait l'union royale – ce qui était le cas des institutions britanniques. Au départ, il y avait deux états, par exemple l'Etat de l'Angleterre et l'Etat de l'Ecosse, mais ils avaient des organismes politiques communs. C'était une union royale, qui est différent d'une union personnelle, comme nous l'avons connue au Portugal avec l'Espagne où il y avait des organismes politiques différents mais le même roi suivant les règles de succession, ce qui revient à une unité personnelle.

Or, vous savez tous qu'actuellement l'Etat complexe c'est l'Etat fédéral, c'est la fédération. La fédération est née d'un exemple qui n'est pas européen, les Etats-Unis d'Amérique. C'était le premier exemple d'un état complexe. Ils ont commencé par une confédération et vous connaissez tous la différence entre une

confédération et une fédération. Dans une confédération, l'Etat conserve entièrement sa souveraineté mais ils travaillent ensemble et ont des objectifs transitoires communs et peuvent même avoir une Constitution. Ils travaillent ensemble dans le domaine de la politique étrangère ou de la défense mais ne perdent pas leur propre souveraineté. Dans le cas de la fédération, ils forment un nouvel Etat, l'Etat fédéral et délèguent une grande partie de leur pouvoir à ce nouvel Etat Fédéral.

Il est très difficile d'élaborer une courte définition de l'Etat fédéral. Cependant, je dirais que dans un état fédéral, l'Etat fédéré conserve plusieurs pouvoirs et bien sûr le pouvoir d'élaborer sa propre Constitution, c'est-à-dire le pouvoir auto-constitutionnel. Il est libre d'adopter sa constitution en respectant la Constitution fédérale. D'un autre côté, il participe à l'adoption et l'amendement de la constitution par le biais d'une procédure spécifique et il est normalement représenté, selon le principe égalitaire de la représentation, dans l'un des organes parlementaires de l'Etat fédéral. C'est ce qu'on appelle le sénat ou parfois porte un nom différent. Il a également le pouvoir d'adopter les lois, de prendre des décisions politiques, il a sa propre administration ainsi que sa propre cour et ses propres organes de sécurité. Il me semble que ce qui est peut-être plus important c'est ce pouvoir de libre adoption de sa propre constitution et la participation à une chambre, la deuxième, au niveau du pouvoir parlementaire de la fédération ainsi que le fait qu'il participe par le biais d'une procédure très spécifique lors de l'adoption et de l'amendement de la constitution fédérale. Ils sont égaux en droit, en principe et en participation au niveau de la fédération et les compétences ou attributions fédérales sont limitées.

Vous savez tous qu'il existe différents types de fédérations. Il y a la fédération parfaite quand la fédération est divisée en plusieurs états fédérés et il y a la fédération imparfaite dans laquelle une partie de la fédération ne correspond pas à l'état fédéré. Il y a des fédérations homogènes où le pouvoir des différents états est égal et des fédérations hétérogènes où il existe une différence de statut entre les différents états à l'intérieur de la fédération. Il y a des fédérations réelles et des fédérations artificielles. Les fédérations sont réelles quand elles sont formées par la délégation des pouvoirs des anciens états souverains. Les fédérations sont artificielles et proviennent d'un état unitaire quand les pouvoirs des états fédérés sont moins importants que dans le cas de la fédération réelle. Ensuite, il y a la séparation entre le fédéralisme classique et le fédéralisme coopératif comme en Allemagne ou en Autriche et dans la plupart des cas de fédéralismes européens où il y a une importante

délégation des pouvoirs envers les états, une coopération entre la fédération et les états et non pas une division rigide des pouvoirs ou des compétences entre le niveau de la fédération et le niveau de l'état.

En fait, nous pouvons considérer trois vagues de fédéralisme. La première vague a été fortement influencée par l'exemple américain au cours du 19ème siècle, en Europe mais aussi et surtout en Amérique centrale et du sud. Ensuite, arrive la deuxième vague ou la génération du fédéralisme surtout en Europe et correspondant à la première moitié du vingtième siècle avec quelques exemples importants après la deuxième guerre mondiale. Puis nous avons la troisième génération ou vague du fédéralisme à la fin de ce siècle dernier. La Belgique en est un exemple intéressant. Il s'agit d'une évolution à partir d'un état unitaire, d'un état régional vers un état fédéral. Certes, chaque cas est un cas différent, mais en général, l'Etat fédéral a tendance à se renforcer.

Pourquoi?

Ce n'est pas seulement parce que cela permet de conserver des pouvoirs importants – la politique étrangère extérieure (en grande partie), la défense nationale, la monnaie, ce qui était très important jusqu'ici (depuis deux mois jusqu'à maintenant) et le pouvoir financier comme nous l'avons vu dans la séance précédente. D'une certaine façon, l'état fédéral coopère avec les états fédérés et finance certains projets comme il redistribue lorsqu'il y a des différences économiques et des inégalités entre les différents états. Ce qui signifie une fiscalité et un pouvoir essentiellement financier, ce qui n'était pas prévu au début du fédéralisme il y a très, très longtemps.

Or je vous disais qu'au milieu du vingtième siècle était née une nouvelle réalité en Europe, l'Etat unitaire régional qui provenait de l'ancien Etat unitaire classique doté d'un seul pouvoir pour évoluer vers un pouvoir politique en voie de décentralisation, et non pas seulement une décentralisation administrative, une décentralisation politique et législative. C'est ce qui s'est passé après la deuxième guerre mondiale comme vous devez le savoir par exemple en Italie et un peu plus tard au Portugal et en Espagne. Dans ce cas, il ne s'agissait pas de partager l'Etat en plusieurs Etats mais de former des régions autonomes au niveau politique et législatif à l'intérieur d'un seul Etat.

L'Etat régional politique est constitué de différentes régions qui peuvent toutes intervenir lors du vote de leur constitution ou statut, qui peuvent légiférer ou prendre des décisions politiques et qui sont dotées de leur propre administration. En général,

elles n'ont pas leur propre cour mais elles disposent d'organisations de sécurité propres. Toujours concernant les états régionaux, on peut distinguer entre les états régionaux parfaits où le rôle de l'Etat est réparti entre les régions comme surtout dans le cas de l'Italie et de l'Espagne et des états régionaux partiels comme au Portugal et au Danemark. Certains de ces états régionaux partiels sont appelés des états régionaux périphériques, comme au Portugal. Il n'y a que deux régions périphériques dans notre Constitution, Madère et les Açores; le reste du territoire n'est pas divisé en régions politiques.

Il y a des Etats régionaux homogènes et hétérogènes. Dans le cas de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal il s'agit d'un Etat hétérogène. Même au Portugal, où les statuts constitutionnels se ressemblent, ils ne sont pas tout à fait identiques, ils ont des règlements politiques différents et bien sûr il y a de nombreux statuts spécifiques différents pour chaque type de région.

D'une certaine façon, l'Etat a été une sorte de réponse au même besoin, dans un contexte différent, qui a conduit à l'Etat fédéral dans certains pays européens. Il ne s'agissait pas d'un besoin d'un grand territoire, mais un besoin de faire face aux différences économiques, aux différences culturelles afin d'accepter et d'intégrer ces spécificités chapeautées par un seul Etat d'une façon plus souple que d'avant – pas la coopérative – mais la façon type classique de fédéralisme.

Qu'est-ce qui distingue une fédération d'un Etat régional? Il est très difficile de répondre à cette question mais je vais essayer d'expliquer la différence.

La première différence: les états fédérés peuvent adopter librement leurs propres constitutions ce qui n'est pas le cas pour les régions autonomes qui peuvent intervenir lors de l'adoption. Mais c'est le pouvoir central qui a le dernier mot.

La deuxième différence: le système d'adoption et d'amendement de la constitution fédérale avec la participation des états fédérés n'est pas le même que celui de l'Etat régional où les régions n'ont pas le même pouvoir que les états fédérés au sein de la fédération.

Troisièmement, il n'y a pas de second organe qui représente les régions autonomes qui existent au sein de la fédération. Il y a des deuxième chambres dans le parlement mais ces chambres, qui sont une sorte de sénat, lorsqu'elles existent ne sont pas conçues pour seulement représenter les régions autonomes.

Il y a également d'autres différences que j'appellerais des différences techniques: les lois de l'Etat fédéré se basent sur la constitution de la fédération. Les lois régionales se basent sur les statuts régionaux et sur la constitution de l'Etat unitaire.

La loi de la fédération est limitée par la constitution de l'Etat et la loi régionale est, elle aussi, limitée par la constitution de l'Etat et par les lois républicaines, c'est-à-dire les lois votées par le pouvoir central composé du parlement et du gouvernement.

Dans une fédération on ne parle pas de la suprématie de la loi fédérale sur la loi fédérative comme cela se fait dans un état régional. Dans une fédération chaque état a un règlement avec ses propres cours, ce qui normalement ne se passe pas dans les régions, dans ce qu'on appelle les régions politiques autonomes. Elles peuvent avoir des cours mais souvent ne peuvent pas avoir leur propre cour.

Toujours au vingtième siècle, dans la deuxième moitié du vingtième siècle, une autre évolution a eu lieu. Dans un Etat unitaire classique, ce ne sont pas des régions politiques qui sont apparues mais des régions administratives. Dans les Etats les plus centralisés, comme la France par exemple, un Etat centralisé par Napoléon, eh bien même en France, on voit naître non pas des régions dotées de pouvoirs politiques avec un pouvoir de légiférer, mais des régions avec un pouvoir administratif. C'est-à-dire un nouveau niveau de pouvoir local, beaucoup plus fort que le niveau municipal. Un nouveau niveau de pouvoir qui représente une décentralisation administrative.

Dans ce cas, on ne peut pas parler de constitutions de ces régions ou de statuts politiques mais on parle de décentralisation administrative ce qui signifie une décentralisation de l'activité administrative.

Toujours pendant la deuxième moitié du vingtième siècle, une nouvelle réalité est apparue et qui, comme vous le savez est très complexe. Il ne s'agit pas d'une décentralisation territoriale mais d'une décentralisation institutionnelle, d'une décentralisation administrative. Cette situation existait déjà bien avant la deuxième moitié du vingtième siècle en Grande Bretagne et dans certains pays Nordiques. Or, elle est apparue un peu plus tard dans les pays d'Europe du sud avec de nouveaux organismes. Dans ces pays, ils sont appelés instituts publics ou associations publiques et parfois compagnies publiques et plus récemment compagnies publiques à participation privée. C'est-à-dire dotées d'un statut privé comme s'il s'agissait de compagnies privées mais avec une participation majoritaire ou entière d'un organisme public, de l'Etat, de la région ou d'une entité locale. Ce nouveau genre de décentralisation institutionnelle n'est pas territoriale mais bien sûr reste sous le contrôle d'organismes territoriaux. C'est une réalité très, très forte comme vous le savez, et une réalité complexe pour le contrôle, pour le contrôle externe, car l'imagination du secteur public modifie et conçoit sans cesse de nouvelles façons d'éviter le contrôle externe.

En début de ce nouveau siècle, il est très intéressant de constater une sorte de convergence entre les anciennes fédérations et l'Etat régional. Dans certains cas comme en Espagne nous avons pratiquement un Etat fédéral, pratiquement. Cette tendance signifie que parfois les problèmes des états fédéraux ressemblent beaucoup aux problèmes que connaissent les régions autonomes. Même les régions dites administratives demandent un pouvoir politique. Même les pays avec une forte tradition de centralisation, étant donné qu'ils disposent de leurs propres organes élus et de partis politiques, ont créé une certaine politisation de ces régions et deviennent petit à petit des régions politiques, non pas dans la constitution, non pas dans la loi mais dans la pratique. Certaines de leurs décisions administratives sont pratiquement des décisions politiques et parfois leur action administrative est pratiquement une législation, c'est une quasi-législation. Il y a donc une espèce de tendance et en même temps vous le savez tous dans de nombreux cas il y a un mélange des différents modèles. Nous assistons à un fédéralisme de différents degrés, nous avons une fédération avec des régions politiques autonomes ou nous avons des régions administratives et des régions politiques ou nous avons une fédération avec une réorganisation politique et/ou une régionalisation administrative.

Donc, en ce qui concerne le contrôle externe, lorsqu'on observe les modèles purs, dans la pratique, ces modèles ont été modifiés. Un modèle pur serait: Qui doit-on contrôler? La fédération et le niveau de l'Etat, et bien sûr, le pouvoir local.

Un Etat unitaire régional politique – le niveau national puis le niveau régional et le pouvoir local.

Un Etat unitaire à administration décentralisé – niveau national, niveau régional administratif et le reste, le pouvoir local.

Dans la pratique nous savons que le contrôle est nécessaire à tous les niveaux, qu'il s'agisse d'un Etat fédéral ou régional, avec une autonomie politique ou avec une autonomie administrative, les problèmes se ressemblent beaucoup dans l'ensemble. Donc, la première conclusion de cette courte analyse historique, et j'ai essayé d'être très bref, c'est que la forme de l'Etat est bien sûr importante en ce qui concerne le contrôle externe du secteur public. C'est-à-dire que la façon dont l'Etat est structuré est très important car si vous avez une fédération vous avez différents niveaux – le niveau de la fédération, le niveau de l'Etat et également le niveau du pouvoir local. Si vous avez un Etat unitaire avec des régions politiques alors vous avez le niveau

national, le niveau régional puis le pouvoir local. Si vous avez un Etat unitaire avec des régions administratives vous avez le niveau national et le niveau régional, etc.

Donc la réponse à ce débat est – bien sûr, il y a une influence de la structure de l'Etat sur la définition des différents niveaux dans le secteur public qui doivent être financièrement contrôlés. Pour une simple raison, c'est que lorsque vous avez une administration vous avez une activité financière. L'activité financière est en rapport avec n'importe quelle fonction de l'Etat mais surtout avec l'administration. Bien sûr, cela dépend de la constitution et de l'amendement de la constitution par rapport à la loi, mais quand vous parlez du contrôle externe vous parlez du contrôle externe de l'activité financière de l'administration. S'il y a différents niveaux d'administration, alors il y a différents niveaux de contrôle financier.

La deuxième remarque c'est qu'il y a une exception que j'appellerais la décentralisation institutionnelle car dans ce cas, même s'il y a de nombreux nouveaux organes, agences, compagnies, il n'y pas de niveau spécifique de contrôle externe mis à part quelques exceptions. C'est l'exemple britannique – l'*Audit Commission* contrôle le Service National de Santé. C'est un cas spécifique d'exemption de ce qui serait une séparation territoriale des compétences pour un secteur spécial, fort et important de l'activité publique. Mais ce n'est pas la règle générale en Europe. La séparation entre les niveaux de contrôle est territoriale et c'est un point à discuter – si à l'avenir, on ne devrait pas créer au sein de ces organes des formes spécifiques, et certains sont en train d'être créés, de contrôler certaines formes de décentralisation institutionnelle. En effet, cette nouvelle forme d'administration est plus subtile que la forme classique. Elle utilise le droit privé, le droit et les moyens privés et dans certains cas entre en concurrence avec les compagnies privées. D'une certaine façon, le contrôle n'est plus un contrôle de la forme mais davantage un contrôle financier et économique de la gestion et non plus du respect des procédures de loi et de la constitution. Ce qui implique beaucoup moins de contrôles de légalité que de contrôles économiques et financiers.

Troisièmement, je dirais qu'en général le contrôle passe de l'ancien contrôle de la forme à un contrôle de la substance comme je viens de le dire. Un contrôle de la forme reste bien sûr très important et il faut en parler. Le contrôle de la forme, surtout dans les Etats très centralisés ou dans ceux qui suivent la tradition de l'influence du droit français par exemple ou du système français, reste très important. Cependant, partout en Europe le contrôle de la substance est de plus en plus

nécessaire et est plus difficile à réaliser et à expliquer à l'opinion publique. Et pourtant c'est le contrôle qu'ils veulent. Désormais, il ne suffit plus de respecter les procédures de la loi mais la façon dont les ressources financières sont utilisées est aussi importante. Efficience, efficacité et économies. Ce sont les nouveaux concepts de la façon classique de définir l'administration publique et son contrôle.

C'est un professeur de droit qui parle, même si j'ai enseigné l'économie et la finance pendant quelques temps. De plus, chaque cas est un cas et on ne peut, même dans l'Europe unifiée, unifier les expériences nationales. J'ai essayé d'analyser non pas tous mais la plupart des cas et chaque cas est différent de celui du voisin car il y a des spécificités nationales – la tradition, l'histoire, la culture et l'opinion civique et publique, et juste pour vous donner un exemple, ... le rôle est complètement différent du contrôle des fédérations européennes. Un débat sur l'exemple portugais. Laissez-moi vous donner cet exemple: au Portugal nous avons un état unitaire avec seulement deux régions politiques périphériques, Madère et les Açores. La solution qui a été adoptée était très innovatrice et bien pensée, une bonne solution. Il n'y a qu'une cour des comptes; au Portugal c'est une cour comme vous le savez avec deux chambres régionales. Il n'y a donc pas de cours régionales mais il y a des chambres régionales. Vous pourriez me demander pourquoi on ne change pas les chambres régionales en cours régionales, avec une possibilité d'appel devant la cour nationale. Or, au Portugal le "Tribunal de Contas" est une cour intégrée dans le pouvoir judiciaire comme en Grèce alors que dans la plupart des exemples européens elle ne l'est pas. Ce serait un exemple singulier de création de deux cours régionales, ce qui n'existe pas au niveau des cours criminelles, civiles ou administratives; elles n'existent pas. C'est donc un profil national qui est en rapport avec la définition de l'Etat régional avec notre constitution, notre tradition et notre évolution politique et constitutionnelle. Comme ce système fonctionne bien, même très bien, il n'y a pas de raison pour choisir un autre système différent de celui que nous avons.

Dans des cas comme la France il n'y pas de régions politiques, il y a des organes régionaux de contrôle. Ce qui nous montre que chaque cas est différent car il n'y a pas de cour de toute façon.

Nous avons donc des cas dans les états régionaux avec une autonomie politique, et c'est la règle générale, où il y a des chambres régionales d'un organe national. Mais en même temps, il y a des cas d'états unitaires avec des régions seulement administratives

qui ont des organes régionaux avec possibilité d'appel devant la cour nationale de l'organe national, même s'il ne s'agit pas de régions administratives. Tout ceci nous montre à quel point il est intéressant de comparer les différents droits et les différentes expériences.

Je pense que la tendance actuelle se tourne vers un échange des systèmes. Il ne s'agit pas de copier ni d'importer les systèmes mais de trouver des solutions similaires pour des problèmes similaires en observant toujours la réalité de chaque Etat, de chaque tradition de chaque histoire et de chaque évolution.

Un mot de plus non pas sur la définition des structures de contrôle mais sur leur activité: si l'on parle de leur activité, dans le cas des fédérations, il y a une indépendance entre les organes aussi bien au niveau de la fédération qu'au niveau des organes de l'Etat qui est plus importante que dans le cas des Etats régionaux ou dans le cas des états avec régions administratives, ce qui est d'ailleurs normal. Or, même ce genre de différence est en train d'être corrigé par le fédéralisme que nous avons en Europe – le fédéralisme coopératif avec dans la plupart des cas une coopération financière entre la fédération et les états. On peut alors se demander ce qui va être contrôlé; la réponse est qu'habituellement on contrôle l'organe qui dépense l'argent, sans que l'on regarde nécessairement la loi ou constitution qui autorise cette dépense. En effet, dans la plupart des cas il y a une délégation des pouvoirs de la fédération vers l'Etat, etc. Nous avons donc, même dans le cas du fédéralisme coopératif une forte coopération entre la fédération et les états ce qui demande une forte coopération entre les organes de contrôle, de contrôle externe au niveau fédéral et de l'Etat.

En ce qui concerne les états régionaux ou les états unitaires avec des régions administratives, c'est plus simple car il est clair que l'argent vient essentiellement de subventions provenant de l'Etat central. Pas toujours, mais dans certains cas.

Aussi, la coopération naturelle entre les deux administrations explique-t-elle la coopération naturelle entre les organes qui contrôlent le niveau national et régional. Lorsqu'il y a, comme au Portugal, en Italie et en Espagne, me semble-t-il, des chambres régionales ou des entités régionales en rapport avec une entité nationale, alors c'est encore plus facile.

Au Portugal, la chambre régionale a un certain niveau d'autonomie. On peut toujours défendre qu'elle pourrait être un peu plus autonome ou non, cependant l'avantage c'est qu'elle est très proche des problèmes tout en étant en rapport avec une seule institution nationale qui est le "Tribunal de Contas".

Laissez-moi rajouter un dernier mot sur l'Europe, car nous nous trouvons face à une nouvelle structure de l'administration et à une nouvelle structure du contrôle externe. Tout en essayant de ne pas être trop idéologique je dirais que les communautés européennes ont été formées comme des sortes d'entités appelées habituellement super-nationales.

Pourquoi?

Parce que certains organes indépendants ont un statut indépendant par rapport à l'Etat membre; c'est le cas du Parlement, de la Commission car pour la plupart des affaires le vote au Conseil est réalisé à la majorité. Il n'y a donc plus d'organisations de type intergouvernemental.

Mais aussi parce que le droit communautaire a des principes qui sont très éloignés des anciennes voies classiques des organisations internationales. Le principe de l'application directe ou de l'effet direct a, vous le savez, des conséquences dans les rapports entre le droit des états nationaux et le droit communautaire.

On ne peut nier une évolution "confédéraliste" pendant les années soixante-dix et les années quatre-vingt avec les politiques communes et l'union économique et même une tendance fédéraliste avec la monnaie unique, la politique de défense, le renforcement de la coopération et même l'évolution de la jurisprudence avec les cours communautaires. Mais aussi le rapport établi avec le droit interne et la façon dont les cours internes commencent ou ont commencé, cela dépend suivant les états, à introduire le droit communautaire, en tant que cours communautaires qu'elles sont également.

Vous savez d'ailleurs certainement que l'organe de contrôle externe financier n'est pas une cour ou du moins une véritable cour. La question qui se pose est la suivante: quelle sera la nouvelle évolution?

Est-ce que les choses resteront comme elles sont, n'étant pas une cour et maintenant le statut quo ou même avec une renationalisation de certaines politiques, des politiques communes ou bien est-ce qu'il y aura une évolution fédéraliste également au niveau fiscal et financier comme résultat de l'union monétaire. En effet il est très difficile d'avoir un contrôle monétaire des budgets, c'est-à-dire différents états avec un contrôle budgétaire sans qu'il y ait une position unifiée ou commune sur les politiques fiscales et financières, petit à petit, par le biais de recommandations. Mais aussi une évolution vers une véritable cour qui contrôle les aides financières, les subventions provenant de la communauté.

Dans les deux cas, il y a toujours un besoin de coopération entre les niveaux nationaux, c'est-à-dire à la fois fédéral, état fédéré, régional etc. et le niveau européen de contrôle. Cela dépend également de la structure de l'Etat car lorsqu'on observe la fédération, on remarque qu'il y a une coopération avec l'organe chargé du contrôle financier et avec les organes chargés du contrôle des états. Les deux sont directement liés à l'organe de contrôle externe européen.

Dans le cas de l'Etat régional, c'est-à-dire avec des régions politiques, alors que la plupart des cas sont plus simples car il n'y a qu'un seul organe national de contrôle avec des chambres régionales, cet organe est en rapport avec le niveau européen. S'il y a des organes régionaux il y aura alors probablement un rapport direct avec le niveau européen.

Pour terminer, dans le cas de l'Etat unitaire avec des régions administratives qui est pour le moment le cas de la France et peut-être sera le cas de la Pologne, et dans peu de temps le cas des Pays-Bas, s'il y a une évolution vers des organes régionaux du contrôle externe, il serait intéressant de savoir si à l'avenir ces organes régionaux auront un rapport direct avec le niveau européen. En ce moment, ils n'en ont pas. Il y a seulement un simple lien entre l'institution européenne et le niveau européen et l'organe national.

J'ai déjà été trop long mais vous savez c'est une question d'habitude car mes cours durent 40 minutes. Quand je commence je sais d'avance qu'au bout de 40 minutes mon cours terminera. Il ne s'agissait pas vraiment d'un cours car je vais apprendre avec vous et non pas vous enseigner. En même temps, c'est dommage qu'on ne m'ait pas invité en tant que président d'une assemblée locale pour parler d'un autre sujet: *Le problème des relations entre les différents niveaux de contrôle et combien il est difficile d'éduquer le pouvoir local dans leur utilisation de l'argent.* Combien il est difficile de contrôler de nombreux organes locaux, chacun d'eux étant légitime et avec davantage de pouvoir qu'avant, avec plus d'influence, dépensant davantage d'argent et prenant plus de décisions avec des coûts financiers. La plupart du temps, les gens voient les dépenses de l'Etat et des régions, des fédérations ou des états, avec une certaine préoccupation vis-à-vis de ce qui est un problème réel, car l'imagination se développe aussi au niveau du pouvoir local. La différence c'est qu'il ne s'agit plus de quelques milliers de personnes qui imaginent mais beaucoup de personnes qui essaient de résoudre les problèmes de demain en créant des problèmes pour après-demain.

Merci de votre attention et de votre patience.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de Arpad Kovacs de l'ISC d' Hongrie

Merci beaucoup pour cette excellente opportunité qui m'est offerte et c'est un grand honneur pour moi d'être le modérateur de cette excellente séance à laquelle se sont associées les précieuses présentations de M. Sousa et M. Engels. Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter que le rôle du modérateur est celui de l'avocat du diable. C'est un rôle que je comparerais, dans la mesure du possible, à celui d'un gentil provocateur du débat.

J'aimerais mentionner quelques opinions et faire quelques remarques sur l'excellente présentation du Professeur Sousa. Je pense qu'il a abordé une question extrêmement importante. J'aimerais qu'il me donne plus tard quelques informations sur la signification et sur les différences existantes au niveau de la souveraineté dans le domaine juridique et quel est le sens des concepts suivants: souveraineté, souveraineté légale et souveraineté politique sans possibilités économiques; par exemple, le système économique et fiscal centralisé dans un pays. Quel rôle jouons-nous, sur la scène des organismes régionaux en pleine mutation? Qui peut résoudre cette question, etc. L'autre question que j'aimerais adresser au Professeur Sousa nous concerne car la Hongrie est un petit pays centralisé uniquement au niveau du gouvernement et extrêmement décentralisé au niveau des collectivités locales et des municipalités. Qu'est-ce que la taille du pays peut signifier? La taille du pays a ou n'a pas d'influence sur les relations au niveau régional, etc. et sur la future adhésion à l'Union Européenne en ce qui nous concerne, nous, et les anciens pays socialistes.



Que signifie l'expression "relations régionales"? S'agit-il d'une notion géographique ou d'une question politique et économique dans notre cas?

Mesdames et Messieurs, j'aimerais également faire quelques remarques se rapportant à la présentation de M. Engels. Je pense que j'ai été privilégié car j'ai pu la lire avant; le rapport est une excellente compilation. Il nous apporte une excellente présentation des problèmes liés à l'effet des structures publiques sur le système de contrôle financier externe. Nous, les Hongrois, nous acceptons la formulation du premier paragraphe, par exemple, que les systèmes des différents pays et leurs

structures ont un effet déterminant sur le système du contrôle externe en tant que principe de base. La détermination du concept de l'état fédéral et unitaire est un bon point de départ et nous l'acceptons en tant que terminologie de base. Je pense que le fait de déterminer la terminologie de base permet d'éviter des problèmes à l'avenir qui découlent d'éventuels malentendus.

Etant donné que nous soulevons et discutons le problème des différentes formes de décentralisation qui ont lieu dans les états unitaires, nous devons tenir compte d'un aspect important: le fait que le processus de décentralisation fait partie de l'agenda de plusieurs pays européens (et cela touche naturellement le système et les activités du contrôle de l'état) démontre l'importance que revêt ce sujet.

Un autre élément confirme l'importance de cette question. C'est le thème de la 2ème Conférence Internationale du Contrôle Interne de l'INTOSAI qui a eu lieu en mai 2000 à Budapest et dont j'étais très fier. De nombreux collègues ont été présents à Budapest ce qui m'a laissé une très bonne impression. Là encore le thème était le suivant: de quelle façon le processus de décentralisation influence les activités du contrôle interne.

Un des sujets du 17ème Congrès INTOSAI sera le rôle de l'institution supérieure de contrôle dans le processus de planification et de mise en œuvre des réformes gouvernementales et administratives. Nous considérons que dans un état fédéral ou unitaire les différences qui existent au niveau des systèmes de contrôle financier externe sont déterminées par le fait qu'il existe ou qu'il n'existe pas de subdivisions territoriales qui composent l'Etat avec le statut d'Etat. Je pense que les concepts qui caractérisent le statut d'Etat méritent davantage d'attention et des critères de conceptualisation devraient être adoptés.

Il est important et, à mon avis, il s'agit d'un travail très important, de montrer comment la coexistence des ISC au niveau central, fédéral et régional fonctionne. Quelles sont les méthodes qui existent pour favoriser la coopération entre ces organisations?

Il me semble parfois que des problèmes de délimitation surgissent résultant des processus de décentralisation et qui nécessitent des solutions communes. Il est très important que l'institution supérieure de contrôle ait un rôle spécifique face au parlement et cet aspect est renforcé par le fait qu'une déclaration en traite aussi. La question de la subordination des ISC au parlement respectif est une question particulièrement importante qui dans plusieurs pays est une question typique.

L'autre question est de savoir si l'institution supérieure de contrôle ne doit accomplir que la tâche qui lui est attribuée par le parlement ou si, au contraire, elle peut aussi avoir un rôle de conseiller. Nous pouvons tirer plusieurs conclusions et expériences des différences existantes au niveau du rôle des organismes de contrôle standard. Quelle sorte de compétences de contrôle ont-ils? Nous pourrions peut-être les utiliser comme des lignes directrices dans ce domaine. Cela pourrait fournir un cadre avec des orientations sur le champ d'action des institutions de contrôle régionales tout en tenant compte des traditions nationales. La question de la détermination des limites entre les institutions supérieure de contrôle au niveau central, fédéral et régional dans un état fédéral ou unitaire pourrait également y être abordée. La détermination de ses lignes directrices générales serait aussi utile dans ce domaine. Pour terminer, je pense que la clarification des problèmes des contrôles en évitant les craintes et les doubles contrôles est également très importante.

Si vous me le permettez, je terminerai ici d'exposer mes idées en tant que modérateur car je n'ai pas vraiment l'intention d'être le personnage diabolique de la conférence. J'aimerais plus tard participer au débat, dans la mesure du possible, si cela s'avère nécessaire et si vous m'en donnez la permission.

Intervention de Bernard Friedmann de la CCE

Le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa a fait une intervention très intéressante et M. Engels l'a, en fait, complété en apportant ses propres expériences et son intervention.



J'aimerais pourtant, M. le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, éclaircir quelques aspects et poser une question. Le premier éclaircissement que j'aimerais obtenir est le suivant: vous avez affirmé que la Cour des comptes européenne n'avait toujours pas de compétences définies. Or elles se trouvent décrites dans le Traité de l'Union européenne. Bien sûr, il est vrai que nous n'agissons pas réellement au niveau juridique, d'ailleurs nous ne le souhaitons pas. Et je considère qu'il y a différentes philosophies de contrôle dans le cadre de l'Union européenne et tout ceci se concentre au niveau de la Cour des comptes. La Cour des comptes européenne est satisfaite de ses compétences et

pouvoirs. Nous pouvons et remplissons notre tâche, et le législateur l'a d'ailleurs rappelé en disant qu'il s'agissait d'une des cinq institutions qui se situait au même niveau que le Conseil européen. Aussi, lorsqu'on nous a demandé quelles étaient nos propositions pour l'accord du Traité de Nice, nous n'avons pas revendiqué de nouveaux pouvoirs ou compétences en ce qui nous concerne et le Traité prévoit que nous travaillions en collaboration et en harmonie avec les autres états membres. En d'autres termes, la Cour des comptes européenne est satisfaite des compétences qui lui sont attribuées et pense exercer son activité de façon efficace, sans prétendre à une influence dans le domaine juridique.

Passons maintenant à la question proprement dite: vous avez parlé de la structure organisationnelle de chaque état et de l'influence sur l'efficacité du contrôle des finances publiques. Vous savez qu'en ce moment a lieu un débat dans le cadre de l'Union européenne sur le type d'organisation qu'elle devrait avoir à l'avenir et on en parle de plus en plus, et normalement ce sont les personnes qui en parlent à titre individuel. C'est M. Jospin, M. Chirac, M. Schroeder. Ce sont d'autres personnes qui en particulier le formulent mais qui ont également des fonctions au niveau de l'Etat. On parle d'un fédéralisme de l'organisation de l'Union européenne. Voici ma question : quelles sont les formes d'organisation de l'Europe qui devraient être introduites à l'avenir afin que l'efficacité des finances publiques soit idéale? Quelles conclusions avez-vous tirées à ce sujet et quelle est votre proposition dans ce domaine?

Intervention de Kurt Gruter de l'ISC de la Suisse

Tout d'abord, je tiens à remercier le Professeur Marcelo Rebelo de Sousa pour son excellente intervention sur la complexe réalité de l'Europe ainsi que M.

Engels pour son résumé, très concis, sur les différentes organisations.



Ce n'est pas vraiment une question que j'aimerais poser au Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, mais plutôt une précision que je voudrais ajouter. La Suisse est définie comme un pays avec une organisation typiquement fédérale et permettez-moi que

je le rappelle ici car je suis persuadé que pendant ces 150 dernières années ce système a été un succès au niveau du bien-être social, de la stabilité politique, de la rencontre entre les différentes régions et langues.

Quant aux présuppositions pour expliquer ce succès, j'aimerais les résumer en quatre points.

En premier lieu, le système politique de la Suisse suit le principe suivant: autant d'Etat que possible et autant de liberté que possible.

Deuxièmement en ce qui concerne, l'Etat lui-même: aussi central que possible et aussi décentralisé que possible. Seulement ce qui se passe au niveau cantonal et communal et qui ne peut être fait de façon autonome devra être dévolu aux instances supérieures.

Troisièmement, et il me semble que c'est un aspect important (je tiens à soutenir les propos de mon collègue Kovacs), nous ne connaissons pas seulement le fédéralisme administratif. Fédéralisme signifie égalité de couverture en termes de finances, de compétences à plusieurs niveaux. Et pour terminer le quatrième point qui doit également vous intéresser, c'est qu'en Suisse nous avons un allié très efficace au niveau du contrôle financier qui sont les contribuables. Un état fédéral très fort en Suisse nous permet aussi d'avoir des éléments démocratiques très directs et le citoyen, le contribuable peut définir de façon autonome, par exemple le montant de ses impôts, etc. Dans ce cas les influences sont, elles aussi, directes et plus efficaces.

J'aimerais donc résumer cet aspect: une grande participation, le plus possible, et le moins possible de centralisation.

Intervention de Janusz Wojciechowski de l'ISC de la Pologne

J'aimerais émettre mon opinion sur les deux présentations, celle du Professeur Rebelo de Sousa et celle de M. Engels que j'ai trouvé très intéressantes.

Tout d'abord, nous avons beaucoup d'informations sur le passé historique de l'histoire du fédéralisme en Europe. Comme M. Gruter, je n'ai pas de question à poser mais j'aimerais ajouter un exemple concernant la présentation du Professeur Rebelo de Sousa. Je pense que l'expérience de la Lituanie et de la



Pologne est aussi importante dans l'histoire du fédéralisme en Europe. La Lituanie et la Pologne avaient un état commun au 16ème siècle et il existait une sorte de structure fédérale de l'état qui était un exemple très intéressant car ce fut une longue expérience. Cette structure de l'état a duré du 16ème siècle au 18ème siècle.

Intervention de Ioannis Sarmas de l'ISC de la Grèce

Je pense que la question qui doit nous préoccuper ce matin ne doit pas être de savoir si nous devons avoir un Etat organisé d'une manière régionale ou fédéral, mais plutôt de trouver la rationalité de l'organisation du contrôle des finances publiques, dans les cas donnés d'un Etat fédéral ou d'un Etat organisé de manière régionale.



La première question est complètement hors de notre portée. Il ne nous appartient pas, je pense, de traiter cette question ce matin.

Sur la question de la rationalité de l'organisation du contrôle, je pense que la base, pour commencer à réfléchir, ne doit pas être quelle entité exerce le contrôle, mais au nom de qui ce contrôle est exercé. Je pense que nous pouvons faire la distinction entre trois modèles, dans un Etat démocratique européen: nous avons le modèle où le contrôle est exercé au nom du Parlement par une instance intégrée dans le Parlement, premier modèle; nous avons le modèle français, c'est-à-dire une instance qui se trouve dans la troisième branche du pouvoir, c'est-à-dire une instance juridictionnelle; et nous avons le troisième modèle, le modèle mixte, où une institution juridictionnelle est intégrée au sein du pouvoir parlementaire.

Et la réponse à la recherche que nous faisons de la rationalité de l'organisation est toute simple. Dans le cas où nous avons plusieurs Parlements, plusieurs autorités parlementaires, une autorité parlementaire au niveau national et les autres au niveau des entités fédérées, et où nous avons des impositions fiscales différentes, nous devons avoir des institutions différentes qui font le contrôle au nom du Parlement. C'est-à-dire si nous avons des impositions fiscales au nom de la nation, nous devons avoir une institution intégrée au sein du Parlement, qui fera le contrôle des dépenses publiques.

Mais dans les cas où nous avons une institution sur le modèle juridictionnel français, je pense que la réponse à la question est de savoir si les pouvoirs juridictionnels dans cet Etat doivent être aussi distincts, c'est-à-dire organisés de la manière comme, par exemple, ils sont organisés aux Etats-Unis où nous avons des Cours au niveau national et des tribunaux au niveau des Etats fédérés.

Intervention de Carlos Salgado de l'IRC de la Comunidad de Madrid (Espagne)

Tout d'abord, j'aimerais remercier le rapporteur pour les conclusions qu'il nous a présentées. J'aimerais également faire un point de la situation sur les cours des comptes dans les Communautés autonomes en Espagne. Dans vos conclusions, dans le quatrième point, l'Espagne est considérée comme un état unitaire.



Or il me semble que ce n'est pas le cas car dans les cours des comptes des Communautés autonomes espagnoles, les conseillers sont nommés par les assemblées législatives des communautés respectives et ces conseillers ont un statut indépendant. Je pense qu'il n'est donc pas correct de mettre l'Espagne dans le groupe des états dits unitaires.

Intervention de Bartolomeo Manna de l'ISC d'Italie

Les différences présentées par M. Rebelo de Sousa sur les régions politiques et administratives sont très intéressantes. En Italie, nous pouvons peut-être distinguer 3 périodes qui vont de la décentralisation à l'état politique actuel.

Or, j'aimerais aussi poser une question, car pendant la première période il s'agissait d'une décentralisation administrative. Elle n'était pas politique car ce n'était que la décentralisation des bureaux centraux dans les régions. Après cela, en 1972, nous avons eu la première partie d'une décentralisation régionale, qui n'était pas politique, mais qui était plutôt une décentralisation administrative des régions administratives. En 1994, des lois ont été votées sur la constitution et sur le statut

des régions, et actuellement les régions italiennes sont peut-être vraiment autonomes.

J'aimerais savoir si d'après votre expérience et vos recherches vous pensez qu'une évolution est possible dans d'autres états européens. On peut assister à une véritable décentralisation politique régionale.

Intervention du Professeur Marcelo Rebelo de Sousa

Cette fois-ci, je vais parler en français pour remercier les Français de l'influence qu'ils ont eue dans l'administration publique portugaise. Il faut donc le faire. Il y a toute une tradition qu'il faut respecter. Même quand elle est parfois très lourde.

D'abord, il me faut répondre à mon cher ami et collègue, Monsieur le Modérateur. Est-ce qu'il y a une connexion, une liaison entre l'économie, les finances et le degré d'autonomie? Bien sûr. Pas seulement entre la souveraineté et le degré de souveraineté, et entre les finances. Je parlais de européenne, et je disais un processus de transfert économique et monétaire européenne. C'est une partie de la souveraineté déléguée, transférée à l'Union européenne. Et c'est pourquoi l'on peut aussi parler, à l'échelle des états fédérés, par rapport à la fédération, d'un rapport entre le degré de pouvoir politique et de pouvoir économique et financier. Et c'est vrai aussi dans un Etat unitaire, les régions autonomes ont une autonomie financière et économique. Qu'est-ce que cela veut dire? Le pouvoir de créer des impôts, plus ou moins importants, suivant les Etats, un pouvoir de définition des politiques économiques des régions dans le contexte national.



Deuxième aspect: est-ce que la dimension du pays a une influence sur le processus de régionalisation? Bien sûr. Chaque Etat est un cas différent. C'est pourquoi je m'excuse pour les cas dont je n'ai pas parlé, parce que je ne pouvais pas parler de tous les cas. Mais bien sûr que dans le cas du Portugal, Madère et les Açores ont une autonomie politique parce qu'il s'agit d'îles ayant une situation géographique, économique et sociale très spécifique, ainsi que des phénomènes d'émigration, Madère vers l'Afrique du Sud et l'Amérique du Sud, et les Açores

vers les Etats-Unis et le Canada. C'est une situation tout à fait différente du continent portugais. En effet, s'il l'on observe le Continent portugais, personne n'aurait l'idée de le diviser ou de le partager en régions politiques. Pourquoi? Parce que c'est très petit. Il y a une dimension optimale pour la régionalisation politique.

Mais cela dépend des Etats. Il y a un autre aspect dont je voulais vous parler, c'est que, dans le processus d'intégration européenne, il y a toute une Europe des régions qui est en train de se faire. Il y a un Comité des régions, et il y a une politique pour les régions. Cela veut dire que l'Europe elle-même, l'Union européenne, comprend qu'il y a, au-delà des fédérations qui ont des états fédérés et des états unitaires avec des régions, des politiques régionales où sont représentés, soit les états fédérés, soit les régions. C'est curieux ça: dans le Comité des régions, il y a là une convergence à l'échelle européenne qui représente une des dimensions des politiques d'Europe.

Ensuite, j'aimerais bien répondre aux questions difficiles de Monsieur Friedmann. D'abord, ce n'est pas une question, je suis d'accord, je considère vraiment que la Cour des comptes européenne est satisfaite des pouvoirs qu'elle a. Ce n'est pas un exemple typique de pouvoir judiciaire. Je considère qu'elle peut encore accroître ses pouvoirs. À l'avenir, étant donné qu'il n'est pas impossible qu'elle soit appelée à des jugements juridictionnels plus forts encore que ceux qu'elle rendus aujourd'hui, qui sont déjà très importants. Mais je suis d'accord avec vous, le statut, après les dernières révisions, est un statut très satisfaisant. Pour tout le monde.

Quel est l'avenir de l'Union européenne? Ça c'est un tout autre sujet de débat, pour une autre conférence, un autre séminaire. Mais je peux vous dire quel est mon avis, c'est un mélange d'avis juridique et politique. On ne peut pas demander au professeur d'oublier qu'il a fait de la politique et qu'il a eu plusieurs sommets avec les *leaders* dont vous avez parlé. Alors, je les connais bien et je connais aussi très bien leurs idées, je crois. L'Union européenne va faire face à deux problèmes dans l'avenir le plus proche. D'abord, c'est l'élargissement. Il est inévitable et désirable. Et dans ce sens, tout le monde sait qu'il n'est pas possible pour tous les nouveaux états d'accepter des coopérations renforcées dans tous les domaines. Quelques-uns entreront dans l'union monétaire immédiatement, d'autres un peu plus tard, quelques-uns auront une possibilité d'accéder à une politique sociale intégrée ou à des politiques économiques intégrées, d'autres un peu plus tard. Ça veut dire, on aura, on peut appeler ceci, des différentes vitesses, différents statuts, mais ce sont

des détails qui diffèrent au niveau du statut concernant quelques aspects dans la possibilité d'accession immédiate et totale de tout le monde à tous les degrés d'intégration économique et monétaire. C'est ce qui se passe déjà aujourd'hui. Il y a des états membres qui ne sont pas membres de l'union monétaire.

D'autre part, il y a l'inévitable évolution vers le renforcement des données fédéralistes. On peut discuter sur le terme confédéraliste ou fédéraliste, mais je crois que c'est plutôt fédéraliste. Cela veut dire qu'il est inévitable que l'Union politique se renforce à l'avenir, avec un changement du poids relatif des différentes institutions.

Quel est le résultat de la symbiose de ces deux aspects? L'un veut dire plus de fédéralisme, l'autre, le respect de différentes vitesses et différents degrés d'adhésion de différents états. Le résultat sera peut-être quelque chose de différent du fédéralisme classique, mais plutôt une organisation *sui generis* avec des données fédéralistes imparfaites. Cela veut dire que le débat sur la formation d'une nouvelle chambre, à côté du Parlement européen, où les états seraient représentés devient peut-être inévitable. Aujourd'hui, c'est le rôle du Conseil. Mais le Conseil, de plus en plus, va décider à la majorité. C'est-à-dire qu'il va devenir un directoire. Parce que majorité veut dire un directoire. Ce n'est pas l'égalité des états.

Aussi, dans ce sens, c'est possible qu'une nouvelle chambre, à l'égalité des états-membres soit établie pour être l'organe où tous les états seraient représentés, avec probablement le même statut. Ce n'est pas le cas du Conseil. Le Conseil va être de plus en plus inégal. Et là, c'est le débat qui existait entre Monsieur Jospin et Monsieur Schröder: quel sera l'organe exécutif de l'Europe?

Il faut toujours penser que le Royaume-Uni a une position spécifique, c'est-à-dire qu'il sera toujours plus long à adhérer aux thèmes inévitables. Mais il devra le faire, c'est mon avis. Il le fait déjà, c'est tout un changement de culture. C'est vraiment le seul grand empire non-européen qui est en train d'accepter une formule européenne continentale, parce que l'Europe a été pensée pour l'Europe continentale. Et alors, c'est tout un changement de culture qui est en train de se faire, chez nos amis britanniques, mais qui se fait.

Alors, le débat entre Monsieur Jospin et Monsieur Schröder, c'est le débat sur la Commission comme l'organe exécutif, responsable devant le Parlement, avec une Chambre ou deux Chambres, acceptant la deuxième Chambre, où les états sont représentés. Mais aussi acceptant une certaine souplesse de statut, c'est le

fédéralisme inégal. Et Monsieur Jospin qui parle d'un fédéralisme d'Etat Nation, qui aimerait bien maintenir le Conseil comme organe exécutif, parce que c'est le directoire, ce serait le directoire des états les plus forts, et sans responsabilité envers le Parlement. Et c'est même, un peu plus qu'il ne le paraît à mon avis, tout à fait illogique, avec le pouvoir de dissoudre le Parlement.

C'est illogique un gouvernement qui peut dissoudre le Parlement. Au lieu d'une nouvelle chambre, où les états seraient représentés, il veut une chambre où les Parlements nationaux seraient représentés. Ce n'est pas la même chose quand même. Parce que cela dépend des pouvoirs de cette deuxième chambre. Alors, le débat entre Monsieur Jospin et Monsieur Schröder, ce n'est pas le débat entre fédéralisme et non-fédéralisme, c'est: quel type de fédéralisme? C'est comme cela que se pose le débat. Un peu en retrait, le Royaume-Uni dit: "ha, le fédéralisme, quand même, c'est un peu trop tôt, vous débattiez déjà la formule, mais c'est un peu trop tôt". Alors, quel peut être le résultat de tout cela?

Je crois que c'est un pas encore dans la prochaine révision des traités, un pas mixte. C'est-à-dire un pas vers un pouvoir de directoire du Conseil, encore plus fort, mais respectant la Commission et laissant la possibilité à la Commission devenir une espèce de gouvernement, responsable devant le Parlement, et ne décidant pas immédiatement quant à la question de la deuxième chambre: quelle est la composition? Et ne décidant pas non plus immédiatement quel va être le régime de rapports entre le Parlement et l'organe exécutif. Mais si l'on regarde à long terme, c'est-à-dire dans quinze ans, douze ans, un certain degré de fédéralisme inégal sera inévitable. L'évolution européenne est une évolution fédéralisante. Quand on regarde de loin, on voit ce qui a été fait, même si l'on dit toujours que ce n'est pas fédéralisant, même si l'on dit toujours qu'il s'agit du gradualisme. Mais c'est un gradualisme à sens fédéralisant.

Ensuite, Monsieur Gruter, merci bien de votre explication sur la Suisse. J'avais oublié, c'est un péché grave, l'exemple suisse puisqu'il s'agit d'un exemple parfait de fédéralisme résultat d'un multinationalisme et d'une richesse culturelle, d'une richesse linguistique, et d'un pouvoir de convergence de différentes entités, ayant des spécificités très fortes, et parce qu'il y a toujours, vous l'avez très bien souligné, l'aspect de démocratie directe ou semi-directe, qui est vraiment très suisse, et qui seulement petit à petit, est apparu plus tard un peu partout en Europe.

J'avais aussi, non pas oublié, mais je n'avais pas donné tous les exemples

d'états complexes, dans l'histoire. L'exemple de la Pologne avec la Lituanie, ce n'est pas vraiment une fédération dans le style américain. C'est un état, disons, complexe dans le sens où il y avait des institutions communes, mais sans l'élaboration juridique institutionnelle qu'on a vue après le fédéralisme du dix-neuvième siècle. Dix-huitième, dix-neuvième siècle. Alors, si vous voulez, c'est un peu similaire à l'union royale britannique, on peut discuter si elle est un peu plus forte, mais quand même ce n'est pas encore le fédéralisme contemporain.

Monsieur Ioannis Sarmas a posé des questions très intéressantes qui d'ailleurs avaient été soulignées par le rapport présenté auparavant par notre collègue allemand. Et le problème est le suivant: quand on regarde la rationalité du contrôle en exergue, on doit se demander qu'est-ce que l'on va contrôler ou au nom de qui on contrôle. Et je dirais: les deux choses en même temps. C'est-à-dire qu'est-ce qu'on va contrôler, quels sont les degrés de pouvoir que l'on doit contrôler? Un pouvoir national ou fédéral, un pouvoir fédératif, étatique ou régional, un pouvoir local? Qu'est-ce que l'on va contrôler? Mais ensuite, au nom de qui va-t-on contrôler? Est-ce qu'il s'agit d'un organe juridictionnel, d'une Cour, d'un organe plutôt de contrôle politique administratif ou un mélange?

Bien sûr, la réponse doit toujours être nuancée. Je vous donne un exemple: théoriquement, puisqu'on a au moins trois degrés d'administration, nationale ou fédérale, régionale ou étatique, et locale, et trois degrés de parlement, parce qu'au niveau local, il y a aussi un parlement, si l'organe de contrôle dépend du Parlement ou a une connexion avec le Parlement, on devrait avoir trois degrés de contrôle. Dans la plupart des pays européens, il n'y a pas un degré de contrôle local. C'est-à-dire que c'est soit l'organe national soit un organe régional ou un organe de l'Etat fédératif qui contrôle le pouvoir local. Il y a pourtant des parlements locaux. On doit regarder la réalité que l'on contrôle, on doit regarder la légitimité de l'organe de contrôle, mais on doit introduire des limites, et là c'est une question que l'on doit se poser, c'est qu'avec la multiplication d'institutions locales, du pouvoir local, est-ce que demain, il ne faudra pas en créer dans des états où il n'y en a pas? Des chambres locales dans les organes régionaux ou nationaux, parce qu'il y a des problèmes, toujours plus complexes, posés par des associations et des fédérations de municipalités, à un degré inférieur à celui de la région ou bien sûr de l'Etat fédératif.

Ensuite, notre ami de l'Espagne a bien dit que l'exemple espagnol était très spécifique. C'est pourquoi chaque exemple est un exemple. On ne peut pas dire

que c'est une fédération. Ce n'est pas une fédération. Alors, c'est un Etat unitaire. Mais ce n'est pas un Etat unitaire dans le sens classique. C'est un Etat régional qui est presque fédéral. Presque. Ce n'est pas fédéral, mais presque. C'est pourquoi les conclusions sont toujours nuancées parce qu'on peut dire fédération d'une part, Etat unitaire d'autre part, mais en même temps dans l'Etat unitaire il y a plusieurs cas: il y a l'Etat unitaire centralisé, l'Etat unitaire décentralisé avec des régions administratives, l'Etat unitaire avec des régions politiques et l'Etat unitaire avec régions politiques qui sont presque des Etats. Et, je vous ai dit, mon impression est qu'il y a toute une convergence. C'est-à-dire que, dans plusieurs cas, on a préféré l'Etat régional à la fédération parce qu'on avait les mêmes avantages sans les problèmes de la fédération. La fédération est un produit, dans certaines circonstances. Si l'on peut avoir les mêmes effets ou quelques-uns des mêmes effets, sans la complexité de la fédération, alors on a recours au système de l'Etat régional. Surtout quand il s'agit d'états qui ne sont pas très grands ou d'états où la fédération pourrait avoir une tonalité politique trop forte. Alors, je suis d'accord avec vous, c'est un cas très spécifique, c'est le cas d'Etat régional qui ressemble davantage à une quasi-fédération.

Monsieur Manna, de l'Italie, a bien dit aussi que l'exemple italien est un de ces exemples où il y a un peu de tout, sauf de la fédération. Parce qu'il y a la déconcentration administrative, il y a la décentralisation administrative et il y a la décentralisation politique. Il ne manque que le fédéralisme. Et dans un sens, on peut dire que l'Italie est un exemple de comment on peut, dans un Etat complexe, avec des différences régionales profondes, recourir à la régionalisation politique qui peut être plus large ou plus étroite, qui peut avoir une certaine expansion, tout en évitant le fédéralisme. Par exemple, je connais des collègues italiens qui sont fédéralistes, surtout dans le nord de l'Italie, mais d'autres dans le centre et dans le sud qui sont antifédéralistes. Alors, le régionalisme politique peut, avec des nuances économiques, financières et politiques, avoir différents degrés qui évitent la fédéralisation.

Pour terminer, un dernier mot sur l'aspect très important, celui qui a été souligné par le rapport, des rapports entre les entités nationales et régionales, et les entités fédérales et fédératives. Il y a là des rapports, quelques-uns qui sont de pouvoir informel, vous savez, une coopération informelle entre différents organes et ensuite, il y a la coopération institutionnalisée. Et c'est là que le problème, vous allez le débattre cet après-midi et demain, est le plus difficile. Parce que cela dépend

du statut des différentes institutions. Et chaque pays a un statut différent, à peu près. Il y a des cours, il y a des cours parfaites, il y a des cours qui ne sont pas incluses dans le pouvoir juridictionnel, il y a des organes ayant des pouvoirs juridictionnels larges, d'autres sans pouvoirs juridictionnels et d'autres ayant des pouvoirs juridictionnels limités, alors, selon le statut des organes, les rapports institutionnels entre ces différents organes sont différents.

Et c'est là que notre modérateur est provocateur, dans le bon sens du mot, quand il a dit qu'on avait besoin de *guide line*, c'est très important de pouvoir connaître l'expérience d'autres pays, mais à chaque fois, je connais le droit comparé, j'en ai besoin et je dois ajouter que le droit comparé est très important, il faut toujours regarder un tout petit peu le droit national. C'est-à-dire qu'il y a une convergence inévitable, mais cette convergence a des vitesses et a des spécificités où l'on ne peut pas forcer les réalités nationales, surtout dans le domaine du contrôle externe des finances. Car c'est un sujet où l'opinion publique et l'opinion politique sont très sensibles. Et comme nous avons dans plusieurs pays des cultures civiques tout à fait différentes; moi j'ai étudié en France et en Allemagne parfois, mais je considère que c'est dommage que la culture civique portugaise ne soit pas exactement la même que dans d'autres pays du centre ou du nord de l'Europe, mais elle n'est pas la même, pour le moment. On est en train de la faire changer dans ce sens, mais ce qui change le plus vite, ce sont les lois, ensuite les institutions, et ce qui change le plus lentement, c'est la culture civique d'un peuple.

Intervention de Henrik Otbo de l'ISC de Danemark

Permettez-moi de rajouter quelques mots.

Il y a quelques années, avec des collègues venant des bureaux européens de contrôle, nous avons pris note des différents modèles, des différentes structures, des différentes bases légales et de toutes les différences qui existaient entre nous. Et je pense que ce matin une grande partie du débat a été centré sur les différences qui existent entre nous, et c'était à faire car c'est le point de départ du débat.

M. John Bourne, l'auditeur du Royaume-Uni, a suggéré quelques mots pour manifester cette volonté de rester ensemble, de



travailler étroitement ensemble malgré toutes ces différences qu'il y a entre nous. Il a inventé cette phrase, que je n'avais jamais entendue auparavant, formulée ainsi *"l'unité dans la diversité"*.

Pour terminer, je me permettrais de suggérer que ces quelques mots soient ici aussi pris en compte car je pense que nos systèmes sont très différents. Le Professeur de Sousa a présenté un certain nombre d'exemples et a souligné que chaque cas était en effet un exemple particulier. Aussi, puis-je me permettre de suggérer que ces mots soient pris en compte à l'avenir: *"l'unité dans la diversité"*.

2.^{ème} séance

**Articulation et coopération du contrôle (financier) entre les
différentes institutions de contrôle externe**



Gauche à droite:

- *M. Francesco Staderini* (ISC d'Italie)
- *M. Sergei Stepashin* (ISC de Fédération Russe)
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-France)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Jean-Philippe Vachia
IRC de Midi-Pyrénées (FRANCE)

ARTICULATION ET COOPERATION DU CONTROLE (FINANCIER) ENTRE LES DIFFERENTES INSTITUTIONS DE CONTROLE EXTERNE

La présentation du rapport pour cette deuxième session présente quelques difficultés: d'abord, le thème de celle-ci recoupe très largement le thème général de ces journées de Madère et il faut éviter de vouloir ici tout dire; en second lieu, c'est la session qui a donné lieu au plus grand nombre de contributions y faisant explicitement référence, à savoir cinq contributions d'ISC¹ et cinq contributions d'IRC². Et pourtant, il n'a pas paru inutile de se référer à des contributions présentées à d'autres sessions, si nécessaire.

Pour essayer de traiter le thème de la présente session, on pourrait partir d'un schéma très simple qui est le suivant:

ENTITÉ	ORGANE DE CONTRÔLE FINANCIER EXTERNE
Union européenne	Cour des comptes européenne (CCE)
Etat national	Cour des comptes ou Auditeur public (ISC)
Etat fédéré – Communauté autonome – région décentralisée	Cour des comptes régionale ou auditeur public régional (IRC)
Autorités locales: communes et échelons supérieurs aux communes (provinces, districts, départements etc.)	IRC ou organe de contrôle financier externe propre

L'organisation du contrôle en Europe peut se définir par une série de variables autour de ce schéma. Normalement, dans un monde parfait(?), à chaque niveau d'entité (souverain ou co-souverain ou seulement décentralisé) devrait

¹ Pays-Bas, Pologne, Suisse, Espagne, Ukraine.

² Rhénanie-Palatinat (Allemagne), Jura (Suisse), Audit commission Angleterre et Pays de Galles (Royaume-Uni), Catalogne (Espagne), Midi-Pyrénées (France).

correspondre une instance de contrôle financier externe et une seule. Et cette instance, pour être efficace, devrait être pleinement autonome.

Ce n'est pas si simple pour une série de raisons que l'on peut considérer comme des variables:

- la forme de l'Etat est d'abord déterminante: a priori seul un Etat fédéral implique une indépendance absolue des instances de contrôle nationale et régionales, chacune n'étant compétente que pour l'Etat (fédéral ou fédéré) auquel elle correspond (exemple de l'Allemagne); dans tous les autres cas, on ne peut écarter la possibilité pour l'instance nationale de contrôle de se saisir de questions financières afférentes aux niveaux d'administration inférieurs, ce qui a des implications sur le statut et les compétences des instances de contrôle régional; en réalité, même dans le premier cas la séparation n'est pas aussi tranchée qu'on pourrait le croire;
- la nature du contrôle est également essentielle: s'agissant du seul contrôle financier externe par une institution indépendante publique, il peut avoir plusieurs objets: contrôle de régularité et de fiabilité des comptes *stricto sensu*, contrôle de régularité de la gestion financière, contrôle de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité de l'intervention des organes de l'Etat, du secteur public de l'Etat, des régions ou des autorités locales et du secteur public local; à ces différents types de contrôle, il faut ajouter la "tutelle" ou la "surveillance" ou le "contrôle administratif" exercé sur les autorités communales et supra communales, sur les districts et départements par des organes du gouvernement central ou de l'Etat fédéré: dans ce cas il y a une combinaison à organiser avec le contrôle financier externe a posteriori et il n'est pas évident en outre que les autorités locales disposent de leur propre organe de contrôle externe;
- enfin, et surtout, le circuit des fonds est le troisième et la plus importante des variables: les recoupements de compétence des ISC, IRC et des organes de contrôle locaux sont inévitables dès lors que le financement des actions publiques est partagé. Le partage vise d'abord celui des ressources dès lors que les impôts sont prélevés par une entité publique et redistribués à une autre entité (dans le sens ascendant: Allemagne;

dans le sens descendant: France, Royaume-Uni); mais il existe aussi, et surtout, toute la panoplie des subventions, des aides accordées par une entité de niveau supérieur à une entité de niveau inférieur pour réaliser des objectifs généraux ou ponctuels dans le cadre d'une politique plus ou moins bien définie au niveau supérieur.

L'idée force que nous voudrions avancer est qu'il y a toujours nécessairement des zones communes de compétences (I) et que CCE, ISC et IRC doivent et peuvent organiser leur coopération afin de garantir un contrôle complet et efficace de ces zones communes (II).

I – IL Y A TOUJOURS NECESSAIREMENT DES ZONES COMMUNES DE COMPETENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX D'AUTORITÉS PUBLIQUES ET DONC DES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE CONCERNEES

Cette idée, en réalité, n'est pas difficile à admettre dans le cadre d'un Etat unitaire; mais elle reste vraie dans un Etat fédéral (Allemagne, Autriche, Suisse) ou dans un Etat évoluant vers une forme fédérale (Espagne).

En réalité on peut distinguer deux mouvements de sens contraire: les Etats les plus unitaires ressentent le besoin de mettre en place des institutions régionales de contrôle des comptes disposant d'une réelle autonomie, sous réserve d'un "droit de regard" de l'institution centrale; les Etats fédéraux sont bien obligés d'admettre que les tâches communes appellent des contrôles communs. (On traitera dans la partie II des problèmes posés dans le cadre de l'Union européenne).

A – La problématique dans les Etats unitaires

Dès lors que l'on reconnaît une autonomie d'action aux échelons décentralisés de l'Etat, il est normal de mettre en place des institutions de contrôle propre; mais ceci ne veut pas dire que l'ISC perde toute forme de compétence.

Considérons d'abord les Etats d'essence unitaire:

- en France, depuis 1982, les chambres régionales des comptes sont compétentes pour le contrôle financier externe des régions et aussi, dans chaque région, de l'ensemble des échelons décentralisés inférieurs (départements, communes, regroupements de communes) et du secteur public local; mais ces entités décentralisées sont pour une

large partie dépendantes des dotations versées par le budget de l'Etat et celui-ci demeure impliqué dans l'administration locale, à travers le co-financement et la politique contractuelle, pour la mise en œuvre de politiques publiques mixtes (voir contribution IRC Midi-Pyrénées);

- aujourd'hui aux Pays-Bas, à l'égard des « entités locales publiques », la Cour des comptes néerlandaise est compétente pour le contrôle des fonds d'Etat alimentant la dotation des provinces et des communes; celles-ci, à leur tour, font contrôler leurs comptes par des cabinets d'expertise comptable. Il existe un contrôle administratif par les ministères concernés de l'emploi des crédits provenant du fonds des provinces et du fonds des communes. Mais dans l'organisation actuelle, existe le système du "contrôle unique": le contrôleur extérieur du niveau directement supérieur fait autant que possible usage des constatations du contrôleur extérieur du niveau inférieur. Aujourd'hui, il est envisagé la création de Cours provinciales des comptes pour contrôler l'efficacité (et peut-être la légalité) de la gestion financière des provinces. De même, il est envisagé la création de Cours municipales des comptes (certaines existent déjà, dont une vraie cour à Rotterdam). Ces réformes devront envisager les modes de coopération entre niveaux de contrôle différents (voir contribution ISC);
- au Royaume-Uni, l'Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales, créée en 1982, est en réalité, l'héritière d'un système ancien: c'est une entité de contrôle indépendante du pouvoir central chargée de l'audit financier et de l'audit de performance des collectivités locales, dont le champ de compétence a été étendu en 1990 au service national de santé. Il existe divers modes de collaboration avec le NAO sur lesquels on reviendra (voir contribution Audit commission);

S'agissant des réformes mises en œuvre en Europe centrale ou de l'Est, il est intéressant de relever ce qui a été fait en Pologne. La conséquence de l'autonomie conférée à partir de 1990 aux communes puis aux districts (*powiats*) et aux provinces (*voïvodies*) est la mise en place de chambres régionales des comptes exerçant un contrôle financier externe et un contrôle de la gestion. Mais, comme en France, il

s'agit d'institutions d'Etats. Concrètement, d'une part, elles sont en tant que telles soumises à un audit de régularité, de fiabilité et d'efficacité par la chambre suprême de contrôle; d'autre part le président du conseil des ministres peut exercer un contrôle de la légalité allant assez loin (voir contribution ISC).

Si l'on considère maintenant les Etats unitaires, reconnaissant totalement ou partiellement l'existence de régions ou communautés autonomes (Espagne, Portugal avec les Açores et Madère), on constate que la création d'IRC n'empêche nullement l'ISC de rester compétente pour le contrôle d'entités régionales et locales:

- en Espagne, le Tribunal de cuentas est l'organe supérieur de contrôle des comptes et de la gestion économique de l'Etat et du "secteur public". Celui-ci inclut les communautés autonomes: il exerce un contrôle économique et budgétaire, sans préjudice du rôle rempli par les organes de contrôle des comptes propres des communautés autonomes (OCEX) qui peuvent être prévus par les statuts propres de celles-ci: les recoupements de compétences sont donc inévitables et inhérents au système. La loi et la jurisprudence ont défini en conséquence les rapports existant entre Tribunal de cuentas et OCEX: principe de suprématie du premier sur les seconds mais aussi principes de coordination, de communication, et de mandat, sur lesquels on reviendra (voir contribution ISC). Ces principes sont mis en œuvre aussi pour le contrôle des entités locales (infra régionales). Il faut aussi insister sur la diversité des organes de contrôle externe des communautés autonomes, qui n'ont pas forcément le même statut, le même champ de compétence et n'existent pas partout; on est donc dans un domaine évolutif, notamment en ce qui concerne les relations entre le Tribunal de cuentas et les IRC (voir contribution ISC Catalogne);
- au Portugal, il existe les chambres régionales de la Cour des comptes exerçant les compétences de cette Cour dans les deux régions autonomes de Madère et des Açores; elles disposent elles-mêmes d'une certaine autonomie mais leurs programmes sont arrêtés par l'assemblée plénière de la Cour des comptes. Ceci garantit évidemment une parfaite coordination. En revanche ces deux organismes ne sont sans doute pas comparables à de vraies IRC (voir contribution IRC).

B . La problématique dans les Etats fédéraux

Normalement, il ne devrait pas y avoir de recoupements. Les institutions de contrôle des entités fédérées peuvent revendiquer d'être placées sur un pied d'égalité avec l'ISC et surtout d'être totalement indépendantes les unes par rapport aux autres, chacune demeurant dans sa sphère d'attribution.

Ce n'est pourtant pas tout à fait vrai:

- en Allemagne, tant l'Etat fédéral que chacun des Länder a créé sa Cour des comptes et il n'existe aucune hiérarchie par définition. Ceci étant dit, il apparaît un certain nombre de domaines où les pouvoirs des différentes Cour des comptes se rejoignent parce qu'il y a interpénétration des compétences dévolues à l'Etat fédéral et aux Länder dans le cadre du système fédéral. D'après la contribution de l'IRC de Rhénanie Palatinat, il y a quatre séries de recoupements possibles:
 - dans le contrôle de l'application des lois fédérales: celles-ci sont pour l'essentiel mises en œuvre par les Länder eux-mêmes. S'ils les exécutent à titre de compétence propre (aide sociale, environnement), certes les Cours des comptes régionales ont les mêmes compétences mais la Cour des comptes fédérale peut vérifier si les autorités du Land ou des communes ont agi dans le respect du droit en vigueur: cette surveillance est toutefois limitée aux autorités supérieures du Länder (pas de compétence pleine). Si les lois fédérales sont exécutées pour le compte de la Fédération, la Cour des comptes fédérale et la Cour des comptes du Land peuvent vérifier la régularité et l'économie des décisions de l'administration, mais la seconde demeure seule compétente pour vérifier les processus d'organisation et de gestion: l'exemple principal ici est celui de la perception des principaux impôts confiée aux Länder (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA);
 - dans l'exercice de tâches communes (construction d'universités par exemple) justifiant un co-financement par la Fédération et les Länder. Ici les projets sont entièrement soumis au contrôle des Cours des comptes des Länder; mais la Cour des comptes fédérale peut vérifier certains aspects portant principalement sur l'application du principe

de bonne gestion financière au stade de la planification;

- dans le cas des aides financières accordées aux Länder et aux communes pour les investissements intéressant l'équilibre économique du territoire. Ici la Cour des comptes fédérale ne pourrait intervenir que pour vérifier la conformité au cadre d'affectation des ressources fédérales;
- enfin il y aurait une catégorie résiduelle de "points de contacts", chaque fois que Fédération et Länder participent à des établissements communs.

Dans tous ces cas, il faut organiser la coopération ou au moins harmoniser l'intervention des institutions de contrôle (voir 2ème partie):

- en Suisse, il existe d'une part un contrôle fédéral des finances, d'autre part des offices cantonaux de contrôle financier, qui sont prévus par la constitution de chaque canton. Il est intéressant de noter qu'en cas de subvention fédérale, le contrôle fédéral des finances est habilité à procéder à des vérifications auprès des cantons soit si la loi prévoit une surveillance de la Confédération, soit avec l'accord du canton. Par ailleurs, il existe une grande variété de contrôle externe des communes et, dans certains cas, l'organe cantonal de contrôle externe peut intervenir à ce titre. Les modes de collaboration sont eux-mêmes divers (voir contributions ISC et IRC Jura);
- en Autriche, la Cour des comptes fédérale et les Cours des comptes régionales communiquent entre elles, mais ne se trouvent en aucun cas en dépendance hiérarchique (voir contribution IRC de Styrie à la 1^{ère} session).

On constate, au total, que, dans les systèmes fédéraux, aussi indépendants les uns des autres que soient les organes de contrôle externe, ceux-ci sont obligés de créer des mécanismes de coopération pour les zones de recouvrements des divers niveaux d'administration et de financement publics.

II – L'OBLIGATION DE COOPÉRATION/COORDINATION PEUT ÊTRE ASSURÉE DE PLUSIEURS MANIÈRES, COMPLÉMENTAIRES PLUTÔT QUE CONCURRENTES

Pour la clarté du rapport, on peut distinguer la coopération/coordination dans le cadre de l'Etat national et les mécanismes nouveaux induits par le contrôle des fonds communautaires. En effet les obligations de contrôle externe résultant de l'appartenance à l'Union européenne renouvellent le sujet.

A. La coopération/coordination dans le cadre de l'Etat national

Elle peut prendre plusieurs formes qui sont soit institutionnelles soit contractuelles.

1 – Le contrôle du contrôleur

C'est la forme la plus radicale: l'ISC ou un organe gouvernemental exerce un contrôle externe sur l'institution d'audit régionale. Le problème est de savoir de quel contrôle il s'agit:

- audit des comptes: exemple du NAO à l'égard de l'Audit commission; exemple de la Cour des comptes française à l'égard des chambres régionales des comptes;
- surveillance et inspection: il y en a de multiples formes; par exemple la surveillance, par le ministère britannique de l'environnement, des mesures de gestion financière des fonds confiés à l'Audit commission par les différents ministères, avec l'aide d'informations transmises par le NAO; on pourrait aussi mentionner la mission d'inspection administration des chambres régionales des comptes par la Cour des comptes française;
- audit externe des comptes et de la gestion des chambres régionales des comptes par la chambre suprême de contrôle de Pologne;
- appel contre les décisions en forme juridictionnelle des organes régionaux de contrôle: France, Portugal.

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle vise simplement à montrer que dans certains cas la coordination passe par l'existence de mécanismes de contrôle par l'ISC.

2 – La transparence

L'idée qui prévaut ici est que lorsque deux institutions de contrôle financier externe sont concurremment compétentes sur tout ou partie d'un même organisme contrôlé, l'institution de niveau supérieur peut avoir accès aux résultats de contrôle de niveau inférieur en tant que ceux-ci peuvent lui être utiles.

Ceci peut jouer de plusieurs manières:

- a. dans le cadre de compétences partagées entre l'Etat national et l'Etat fédéré ou la région. Cela est particulièrement caractéristique dans le système espagnol où les organes de contrôle externe des communautés autonomes doivent faire remonter au Tribunal de cuentas les résultats individuels des contrôles mais aussi les rapports et autres documents relatifs à l'examen des comptes et à la gestion économique et financière des entités du secteur public autonome. Ensuite le Tribunal de cuentas peut intégrer ces éléments, après éventuellement approfondissement, dans ses propres rapports. En France, la transparence joue aussi par le renvoi systématique d'observations de gestion à la Cour des comptes par les chambres régionales des comptes, lorsque ces dernières estiment que la première est concernée. En Allemagne, les accords communs et individuels évoqués en 3 ci-après prévoient l'information mutuelle sur les contrôles envisagés et les résultats obtenus;
- b. dans le cadre des compétences et financements partagés entre l'Etat (fédéral ou fédéré) et les autorités locales de base (communes, syndicats de communes, provinces éventuellement), on a ici souvent un "jeu à trois" entre l'organe de contrôle externe de niveau supérieur exerçant une tutelle ou une surveillance sur l'autorité de niveau inférieur et l'organe de contrôle externe propre de cette dernière ou ce qui en tient lieu. Les contributions néerlandaises et des ISC et IRC suisses montrent bien dans le détail ces mécanismes, avec l'impression cependant que c'est l'organe de tutelle administrative de niveau supérieur qui joue ici un rôle important et a un dialogue avec l'organe externe inférieur (qui peut être un cabinet privé);
- c. dans le cadre de compétences s'exerçant à des titres différents sur la même administration: échanges sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité

dans l'utilisation des ressources du National Health Service, entre NAO et Audit commission.

La transparence joue aussi un rôle essentiel dans le cadre des financements européens (voir B).

3 – Le mandat ou la délégation

L'institution de contrôle nationale peut estimer plus approprié de déléguer les contrôles dont elle est elle-même chargée à l'IRC dans le même cas que celui visé en 2: compétence concurrente sur tout ou partie d'un même organisme contrôlé.

Ainsi en Allemagne, la Constitution (ou le code budgétaire fédéral) autorise une Cour des comptes à confier des missions de contrôle à une autre Cour. De même, une Cour de Land peut accepter d'exécuter ces tâches pour le compte d'une autre Cour. L'objectif est d'éviter les doubles contrôles et, en même temps, d'éviter de laisser des zones non contrôlées.

En Suisse, les opérations co-financées peuvent donner lieu à un contrôle unique confié à un seul organe externe de contrôle: la contribution de l'IRC de la république et canton du Jura fournit l'exemple intéressant du contrôle, par l'IRC, de l'opération de construction de l'autoroute A 16 et du contournement de la localité de Glovelier (voir aussi la contribution de l'ISC de Suisse et celle de l'IRC de Zurich à la 3^{ème} session).

En Espagne, le Tribunal de cuentas peut solliciter les organes de contrôle externe des communautés autonomes pour l'exercice de fonctions de contrôle concrètes: il serait cependant intéressant de savoir si ce mandat peut être négocié. Il existerait également des délégations de fonctions pour permettre aux OCEX ne possédant pas de compétences de contrôle pleines sur la totalité des entités locales de contrôler celles-ci (voir contribution ISC). La contribution de l'IRC de Catalogne semble indiquer que ces possibilités ne sont pas vraiment utilisées; il est préféré la recherche d'accords mutuels pour éviter les doubles contrôles.

En France, la loi (code des juridictions financières) prévoit que la Cour des comptes nationale peut déléguer aux chambres régionales des comptes le jugement des comptes de certaines catégories d'établissements publics nationaux (agences d'Etat) implantés dans les régions: c'est le cas actuellement de la plus grande partie des universités. En pratique, les chambres régionales des comptes contrôlent également leur gestion. Mais la Cour nationale conserve en quelque sorte un droit de regard.

Mais le mandat peut aussi jouer de manière “ascendante”: par exemple en Suisse, canton de Zurich: la commission de vérification des comptes de la commune peut confier un mandat de contrôle des comptes à des experts externes ou à l’organe cantonal compétent.

Il est important de relever à ce stade que si le mandat ou la délégation sont généralement prévus dans les lois régissant les institutions de contrôle, ils ne sont effectivement concevables que par accord entre institutions de contrôle concernées.

4 – L’exercice de contrôles conjoints

Toujours dans les mêmes cas que ceux visés en 2 et 3, il peut y avoir des dispositifs de contrôle conjoint. Ceci veut dire que les institutions concernées se sont entendues pour exercer de manière coordonnée leurs attributions que celles-ci soient identiques, qu’elles se recoupent en partie ou qu’elles se complètent.

Plusieurs illustrations peuvent être données:

- l’Allemagne illustrerait plutôt les cas où il y a recoupements: l’accord entre le Bundesrechnungshof et les Cours des comptes de Länder sur le contrôle des impôts est très large: il comporte des éléments d’information sur la programmation, sur les contrôles menés en parallèle, sur les vérifications de terrain, sur l’échange des résultats, sur la manière dont une institution de contrôle externe peut relayer certaines conclusions auprès des administrations gouvernementales concernées. Un autre accord général porte sur le contrôle des tâches communes: c’est, si nous avons bien compris, un constat de désaccord sur le travail de terrain que peut accomplir le Bundesrechnungshof, mais aussi un engagement de soutien réciproque dans la conduite des contrôles et l’échange des résultats (voir contribution ISC). Il existe un certain nombre d’accords bilatéraux destinés à éviter les duplications inutiles comme à combler les manques éventuels;
- la France illustrerait plutôt la nécessaire complémentarité: il existe un dispositif d’enquêtes “horizontales” entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, coordonnées sous l’égide du comité de liaison Cour/CRC siégeant à la Cour des comptes. Ceci se pratique dans les domaines ou pour les politiques publiques où les compétences de l’Etat et des collectivités locales sont étroitement imbriquées (par

exemple: éducation; hôpitaux). Des enquêtes sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités sont menées selon une méthodologie commune en vue de résultats qui seront exploités en commun. Il faut préciser que, normalement, il n'y a pas en France de compétence concurrente de deux institutions de contrôle sur les mêmes organismes, sauf dans le cas d'associations subventionnées; mais il y a des sujets d'intérêt commun qui appellent un contrôle coordonné, sauf à laisser mal suivis ou incompris des pans entiers de l'action publique. En outre, l'information utile est souvent détenue par les services déconcentrés de l'Etat central que les chambres régionales des comptes sont amenées à interroger, mais qui relèvent normalement du contrôle de la Cour des comptes nationale;

- en Suisse, il y a désormais des vérifications communes par les institutions de contrôle externe dans les domaines subventionnés conjointement par la confédération et les cantons.

5 – Les mécanismes institutionnels, contractuels ou informels de coordination ou coopération

Dès lors qu'il existe plus d'une institution de contrôle dans un pays, il est pratiquement inévitable que se mettent en place des mécanismes de coordination sous forme de comités formels ou de réunions d'échanges plus ou moins informelles sur les thèmes d'intérêt commun.

L'exemple de l'Ukraine est intéressant à cet égard: l'ISC n'indique pas précisément l'existence de niveaux régionaux ou locaux de contrôle financier externe, mais montre, dans sa contribution, la nécessité de principes consacrés au niveau législatif concernant les relations de la Cour des comptes avec les organismes nationaux et locaux en matière de finances, de contrôles et d'inspection, de surveillance d'impôts, de douanes, de police, etc. afin de définir les zones de travail conjoint mais aussi les frontières.

Divers exemples de structures de coordination ou coopération peuvent être donnés:

- en Allemagne, c'est la "conférence des présidentes et présidents des Cours des comptes de la Fédération et de Länder": elle vise notamment à coordonner des projets, à préparer des accords de contrôle et à promouvoir l'échange d'idées et d'informations. Elle aboutit à des

recommandations qui n'ont donc pas de caractère coercitif pour les Cours des comptes (voir contribution IRC Rhénanie-Palatinat);

- en France, on a déjà parlé du comité de liaison Cour/CRC: il est présidé par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour des comptes et regroupe à parité des conseillers maîtres de la Cour des comptes et des présidents de chambre régionale des comptes; il a pour tâche principale de définir le cadre d'enquêtes communes à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, ou uniquement à celles-ci, sur des sujets transversaux conduisant ensuite à une publication nationale; mais il a aussi compétence pour définir des thèmes communs de vérification selon une méthodologie définie en commun; les "enquêtes" et les "thèmes" sont ensuite pris en compte dans le programme de chaque chambre régionale sur la base du volontariat (voir exemples dans contribution IRC Midi-Pyrénées);
- en Espagne, depuis la signature d'un accord en 1984 entre le président du Tribunal de cuentas et les présidents des IRC de Catalogne, Valence et Pays basque, il existe un "comité de coordination des organes publics de contrôle externe de l'Etat espagnol" dont l'objet est d'établir des critères communs d'audit et d'amélioration de l'efficacité de celui-ci; des réunions spécialisées ont lieu aussi dans le domaine du contrôle des communautés autonomes pour définir la structure du rapport sur les comptes (voir IRC Catalogne).

On pourrait cependant opposer le modèle français, d'essence institutionnelle (le comité de liaison est prévu par un décret relatif à la Cour des comptes) aux modèles allemand et espagnol, d'essence contractuelle.

Bien souvent, la coopération ou la coordination dans les tâches d'audit s'accompagnent d'échanges dans le domaine de la formation, de l'amélioration des méthodes et des techniques d'audit, et de l'information sur l'évolution du management public. Presque partout existent des comités, des forums, ou des réunions informelles pour traiter ces sujets: en Espagne il existe un deuxième comité spécialisé dans le domaine de la formation; au Royaume-Uni, l'Audit Commission et le National Audit Office ont constitué avec l'Audit Office d'Irlande du Nord et l'Accounts Commission d'Ecosse le 'Public Audit Forum': c'est un organisme consultatif et de conseil qui a pour objet de développer les réflexions sur l'audit public. Il existe aussi

les réunions informelles NAO/Audit Commission avec les directeurs du District Audit sur les changements survenus dans le domaine de l'audit et sur la modernisation du contrôle des finances publiques. En France, le comité de liaison est doublé d'une commission des méthodes, dont la dénomination indique bien l'objet.

Dans cette sous-partie A on a voulu montrer la diversité des méthodes adoptées pour permettre la coordination ou la coopération entre institutions de contrôle nationales et régionales sur des sujets d'intérêt commun.

S'il l'on veut simplifier le sujet, on pourrait considérer qu'il y a deux approches (cf. IRC Catalogne):

- la coordination viserait l'ensemble des mécanismes institutionnels de travail en commun, sous l'égide de l'ISC, qui aurait par ce biais un droit de regard sur les travaux des IRC (en raison de l'existence de compétence ou de financements nationaux délégués aux régions ou aux autorités locales);
- la coopération viserait l'ensemble des formes de travail en commun sur une base contractuelle ou pragmatique entre institutions de différents niveaux, dans l'objectif d'un contrôle le plus efficace et le plus complet sur l'ensemble des administrations publiques.

En réalité, aucune de ces deux approches n'existe à l'état pur dans chaque pays et elles ne recoupent pas le partage pays unitaire/pays fédéral.

B. La coopération/coordination pour le contrôle des fonds de l'Union européenne

On sait que l'article 248 du Traité CE prévoit que le contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté et de la bonne gestion financière par la Cour des comptes européenne (CCE) s'exerce, dans les Etats membres en liaison avec "les institutions de contrôle nationales"(ICN).

Nous n'abordons le sujet que sous un angle précis, à savoir comment ISC et IRC s'organisent pour coopérer harmonieusement entre elles et avec la CCE pour contrôler les fonds provenant du budget de l'Union européenne: la question se pose notamment dans le domaine des fonds structurels dépensés dans le cadre d'objectifs régionaux.

A cet égard, il faut distinguer deux aspects; les évolutions induites, dans l'organisation nationale du contrôle financier externe, par l'existence de circuits de financement européen à contrôler; la coopération ISC/IRC avec la CCE.

1 - Evolutions du contrôle financier dans chaque pays

Le contrôle des finances publiques européennes a provoqué des évolutions dans l'organisation du contrôle financier externe, avec des conséquences sur l'harmonisation des contrôles de niveaux différents.

Ainsi aux Pays-Bas des réformes sont en cours. La Cour des comptes nationale va se voir conférer des compétences en ce qui concerne la politique menée par les ministres en application d'obligations relatives à la gestion, au contrôle et à la surveillance des subventions provenant du budget de l'Union européenne. A cet égard, la Cour des comptes néerlandaise aura compétence de contrôle à l'égard des provinces et des communes pour ce qui concerne de telles subventions; elle aura à peu près les mêmes compétences que la CCE. Selon l'ISC des Pays-Bas le système de "contrôle unique" (voir I) devra s'appliquer dans ce domaine.

En France, le contrôle des fonds structurels européens se partage entre la Cour des comptes française et les chambres régionales des comptes selon un découpage assez complexe correspondant à l'organisation nationale de gestion des fonds en la matière. La première peut faire des contrôles de système du haut vers le bas; mais les secondes, seules compétentes pour contrôler les collectivités locales, peuvent seules vérifier les opérations co-financées par des fonds européens et dont les collectivités ont la responsabilité. Il y a donc ici nécessité d'organiser des enquêtes ou des contrôles coordonnés, dans des conditions que l'on s'efforce d'améliorer dans le cadre du comité de liaison Cour/CRC (voir contribution CRC Midi-Pyrénées).

2 - La coopération avec la CEE

Cette question peut poser en des termes nouveaux, celle, évoquée en A, des modes nationaux de coopération/coordination.

Il y a ici deux cas de figure.

En France, il n'y a pas de réelle difficulté de principe: la Cour des comptes nationales est l'ICN au sens du Traité et assure seule la fonction d'agent de liaison; elle peut demander ou non aux chambres régionales des comptes de la relayer pour l'accompagnement de certains contrôles de la CCE.

En revanche, l'exploitation des résultats de contrôles propres des chambres régionales des comptes sur des opérations co-financées par le budget

européen peut poser des problèmes délicats. Ces résultats sont “transparentes” mais il revient aux diverses institutions concernées de voir si et dans quelle mesure, ils doivent être transmis soit à la Commission européenne (par le biais du préfet de région puis du gouvernement) soit à la Cour des comptes européenne (par le biais de la Cour des comptes nationale, qui dispose d'une instance spécialisée à cet effet, le comité des affaires européennes, qui travaille sur une base pragmatique).

En Allemagne, la situation est plus complexe (voir contribution IRC Rhénanie-Palatinat et celle de l'IRC de Saxe-Anhalt à la 3ème session). Le principe de base est que le Bundesrechnungshof et la Cour des comptes des Länder sont, dans le cadre de leur compétence respective, les partenaires de la CCE: elles sont ICN assurant la liaison avec celle-ci au sens du Traité CE et elles ont vocation à intervenir au titre de leurs compétences respectives. En cas de double compétence, la coopération paraît difficile dans les faits et ceci pose pratiquement des problèmes pour la liaison avec la CCE. Il apparaît que la Cour des comptes fédérale reste fondamentalement compétente pour la “coordination du flux d'informations entre les Cours des comptes allemandes et la CCE” (voir contribution de l'IRC Rhénanie-Palatinat). Une série de mesures de coopération avec la CCE a été proposée en 1998 par la conférence des présidents des Cours des comptes de la Fédération et des Länder mais n'a pas fait l'objet d'un accord jusqu'à présent.

Enfin, la contribution de l'IRC de Saxe-Anhalt à la 3ème session montre de manière pratique les difficultés de coopération qui peuvent exister entre CCE et Cour des comptes de Länd dans le cas d'un contrôle conjoint. (caractère disparate des objectifs de contrôle; problème d'information sur les résultats).

En conclusion provisoire, on pourrait avancer les propositions suivantes:

Indépendamment de la forme de l'Etat national (Etat fédéral, Etat unitaire à communautés autonomes, Etat unitaire plus ou moins décentralisé) il y a toujours des compétences partagées entre Etat central et Etat fédéré et/ou autorités régionales ou locales, impliquant des financements partagés. Il est donc peu réaliste de penser que les institutions de contrôle financier externe existant à chaque niveau, même pleinement indépendantes, puissent fonctionner efficacement sans l'harmonisation de leurs tâches avec celles des institutions des autres niveaux.

Les compétences des institutions de contrôle externe de différents niveaux sont à ce titre parfois concurrentes, parfois complémentaires. Il y a donc lieu de mettre en place ou de développer des mécanismes de coordination ou de

coopération.

Il peut exister des mécanismes de coordination dans les textes institutifs des institutions de contrôle, garantissant notamment un certain droit de regard à l'ICN sur les travaux des autres institutions (cela est cependant exclu dans les Etats fédéraux).

Ceci ne suffit pas nécessairement à assurer une bonne harmonisation des travaux, quelle que soit la forme de l'Etat. Il existe toute une série de mécanismes de coopération sur une base contractuelle ou pragmatique.

On peut considérer qu'il est utile, pour améliorer l'efficacité et garantir l'exhaustivité du contrôle externe des finances publiques, de développer ces mécanismes de coopération. Ceux-ci doivent englober les échanges sur les techniques et les méthodes d'audit et sur l'évolution du management public.

Ces mécanismes de coopération peuvent aussi être mis en œuvre en ce qui concerne les contrôles de la Cour des comptes européenne au niveau national.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de Sergei Stepashin de l'ISC de la Fédération Russe

Notre système de contrôle des finances de l'Etat est caractérisé par de nets progrès aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau régional. Et ceci se produit malgré plusieurs problèmes et difficultés. Ainsi nous avons des problèmes qui proviennent d'un manque de perfection de la loi en vigueur. Par exemple, une loi très importante sur le contrôle des finances publiques n'a pas encore été votée. Cette loi doit préciser les relations et réglementer la coopération entre les différentes structures de contrôle. Parmi les organismes de l'état qui contrôlent l'application des fonds fédéraux, la Cour des comptes ne s'occupe que des structures suivantes : le Ministère des finances et le Trésor public fédéral ainsi que la chambre de contrôle. La Cour des comptes détermine seulement les lois à caractère général et le pouvoir des structures, des mesures et des technologies en provenance du contrôle financier de l'état en tant qu'activité d'un certain nombre de structures fédérales. Le contrôle externe s'appuie sur les actes et les instructions du département.



Seule l'activité de la Chambre de contrôle de la Fédération Russe est régie par une loi fédérale spéciale et par la constitution de la Fédération Russe qui déclare que la Chambre de contrôle est la seule institution pouvant effectuer le contrôle financier du secteur public.

Par conséquent, la Chambre de contrôle de la Fédération Russe est le seul organisme indépendant de contrôle des finances publiques. Elle a été créée en 1995 par analogie avec les institutions de contrôle du secteur public existantes dans d'autres pays. Cependant, la Chambre de contrôle a une longue histoire. En 1654, le Tsar russe, Alexy Romanov, fonda un département spécial, une sorte de ministère au sein de l'Etat. C'était une institution de contrôle de la Russie ancienne. Indépendante au niveau organisationnel et financier, la Chambre de contrôle est chargée du contrôle externe indépendant de l'Etat à tous les stades du processus du budget et constitue la base du contrôle financier du pays. Actuellement, nous sommes en train de définir le rôle de la Chambre de contrôle. Certains éléments doivent être introduits par la loi. En s'appuyant sur ces lois, la chambre pourra alors poursuivre en justice ceux qui commettent des fraudes et les faire comparaître devant un tribunal.

Malgré le contrôle est effectué par la Chambre de contrôle, il n'y a pas d'effet direct. Par exemple, la Chambre de contrôle ne peut, de par elle-même, retirer l'argent du compte de ces qui on commis une fraude financière, car seul le Ministère des finances en a le pouvoir. Actuellement, nous essayons de remédier à ce genre d'anomalie présente dans la loi avec des accords de coopération avec le bureau du procureur général, le ministère de l'intérieur, le service des impôts fédéraux, le service de sécurité fédéral et le ministère de la perception des impôts.

La coopération avec les institutions régies par la loi en vigueur a pour but la lutte contre le crime dans les affaires économiques et financières. Dès lors, ensemble nous avons pu récupérer plus de treize milliards de roubles. Plus de cent affaires criminelles sont sous investigation de nos tribunaux. A côté de la Chambre de contrôle de la Fédération russe, il n'y a pas d'autres institutions au niveau fédéral qui soient aussi considérées institution de contrôle public externe. Nous n'avons pas encore de loi fédérale qui définisse la façon de travailler de ces institutions. Après la Cour des comptes, nous avons commencé à vérifier l'exécution du budget au niveau fédéral avec une partie du budget atteignant plus de 50% des fonds de la fédération. La Chambre de contrôle fédérale fournit régulièrement des informations et un soutien logistique aux institutions régionales de contrôle externe. Elle forme le personnel qui est chargé des inspections. La coopération dynamique de la chambre de contrôle de la Fédération russe avec la structure de contrôle régionale est soutenue par la création, en décembre 2000, de l'Association de la Structure de contrôle de la Fédération russe, qui a incorporé tels quels les membres indépendants de la Chambre fédérale de contrôle et la structure régionale du contrôle externe.

Il faut mentionner qu'un recensement régional a été à l'origine de la création de cette association.

Parmi les priorités de l'ensemble des activités des institutions fédérales et régionales de contrôle, nous pouvons citer: son utilisation pour la protection de l'environnement et la sécurité écologique, le contrôle de l'ensemble de l'imposition sur le revenu, le contrôle de l'efficacité de la gestion des grandes entreprises à participation de l'Etat, l'aide financière pour les écoles.

Le processus d'édification d'un système uniforme de contrôle des fonds publics en Russie est donc en cours. Ce contrôle doit être complet et doit concerner tous les stades du l'exécution du budget. Je suis persuadé que le système efficace de contrôle financier fera de la Russie un pays indépendant et florissant économiquement.

Intervention de Francesco Staderini de l'ISC de l'Italie

Monsieur Vachia nous a offert un cadre aussi complet que détaillé des implications liées à la forme constitutionnelle de l'Etat ainsi que des relations de coordination et coopération pouvant s'instaurer entre les différents niveaux de contrôle externe dans les Etats unitaires aussi bien que fédéraux. Je me propose à présent d'exposer quelques éléments relatifs à la mise en place de la coordination dans le système italien.



Je vous demande au préalable de m'excuser pour ma prononciation française.

«La structure du système juridique italien, telle qu'elle a été dessinée par la Charte constitutionnelle de 1948, est celle d'un Etat unitaire, quoique décentralisé par l'attribution aux Régions, qui sont placées à côté des collectivités territoriales traditionnelles, (Provinces et Communes), de pouvoirs importants, notamment celui d'arrêter des textes de rang législatif.

L'organisation constitutionnelle italienne diffère donc aussi bien de celle des Etats unitaires avec décentralisation, comme la France, que de celle des Etats fédéraux, comme l'Allemagne: l'évolution en cours va pourtant dans le sens d'un rapprochement progressif au modèle fédéral, avec la particularité de la reconnaissance d'une position spéciale d'autonomie aux collectivités locales "infra-régionales", autonomie qui s'exerce aussi vis-à-vis des Régions elles-mêmes.

Dans les dernières années, en effet, le processus de décentralisation a connu une accélération profonde, de sorte qu'à l'heure actuelle la plupart des fonctions administratives ne relevant pas des missions essentielles d'un Etat unitaire ont été transférées aux Régions, ainsi qu'aux collectivités locales. De plus, le pouvoir concernant l'approbation des statuts de la part des Conseils Régionaux a été si élargi qu'il ne trouve à présent que la limite de "l'harmonie avec la Constitution".

La Cour des comptes, chargée depuis toujours du contrôle externe de l'administration de l'Etat en tant qu'organe auxiliaire du Gouvernement et du Parlement, a été conçue, dès son origine lointaine (remontant à 1862), comme un organisme unitaire et centralisé: ce n'est que récemment qu'elle a vu son organisation s'articuler en structures décentralisées, et cela pour correspondre à la décentralisation simultanée des fonctions administratives.

Parallèlement, la Cour des comptes a été aussi investie d'un processus intense de réforme, concernant l'exercice de ses attributions aussi bien juridictionnelles que de contrôle. L'aspect le plus intéressant de cette révision, datant de 1994, concerne justement cette dernière fonction, qui seule fait l'objet de ce Congrès, et par conséquent aussi de mon exposé.

En ce qui concerne donc le contrôle, le législateur est intervenu, par l'identification, d'une part, d'une série restreinte d'"actes du Gouvernement", très importants au point de vue du contenu normatif ou financier, sur lesquels la Cour continue d'exercer son contrôle a priori de la légalité (un contrôle qui était étendu avant la réforme à la quasi-totalité des actes émanant de l'Etat) et par l'attribution, d'autre part, à la Cour même, d'une fonction générale de contrôle a posteriori des gestions publiques, s'exerçant sur la totalité des administrations publiques, y compris les Régions et les collectivités territoriales, et visant à vérifier, en plus de la légalité, l'efficacité, l'efficience et l'économie de l'action administrative.

La volonté réformatrice du Parlement s'est concentrée surtout sur la réglementation de cette nouvelle fonction de contrôle, axée sur la vérification des résultats des gestions et des "produits" administratifs; à cette fin, la Cour s'est vue confier la tâche d'organiser de façon autonome l'exercice de ses attributions, grâce à un pouvoir réglementaire allant jusqu'à déroger à des dispositions de loi déjà en vigueur (Décret législatif de 1999).

C'est ainsi que les Chambres Réunies de la Cour ont arrêté, le 16 juin 2000, le Règlement pour l'organisation des fonctions de contrôle de la Cour des comptes qui, ne modifiant que partiellement l'articulation des organes de contrôle centraux, a surtout institué dans les Régions à statut ordinaire des Chambres régionales de contrôle autonomes et décentralisées, à l'instar de celles qui existaient déjà dans les Régions jouissant d'un statut d'autonomie différenciée. Les Chambres régionales ainsi instituées dans chaque Région (composées par un Président de Chambre et par trois magistrats au moins) ont absorbé les structures déconcentrées préexistantes: les Délégations régionales (Loi 1345/1961) et les Collèges régionaux de contrôle (Règlement n.º 1/1997).

Les Chambres régionales exercent un contrôle sur la légalité des actes des administrations de l'Etat ayant leur siège dans la Région, jusqu'à la phase finale du procédé (enregistrement ou refus du visa), relevant auparavant de la compétence de la Chambre centrale de contrôle.

Il faut cependant souligner que les actes des administrations déconcentrées soumis au contrôle a priori sont désormais très peu nombreux (parmi ceux-là se situent notamment les travaux publics dépassant le seuil communautaire); en fait, la fonction la plus importante des structures régionales de contrôle nouvellement mises en place a pour objet non pas les actes individuellement considérés, mais la gestion, et notamment celle des administrations

régionales et locales (ainsi que des établissements et organismes relevant de leur compétence).

En ce qui concerne tout spécialement les Régions, chaque Chambre va évaluer, en vue du rapport annuel à adresser aux Conseils régionaux (art. 3, 5ème alinéa de la Loi n.º 20 de 1994), la "réalisation des objectifs établis dans les lois de principe et de programme", ainsi que les modalités de l'action mise en place pour les atteindre.

Comme la Cour constitutionnelle l'a affirmé avec son autorité, la Cour des comptes dans l'exercice de cette fonction, loin de se poser en "pouvoir le l'Etat opposé à l'autonomie des Régions", remplit bien au contraire une tâche "au service d'exigences publiques garanties par la Constitution, visant notamment à assurer que tout secteur de l'administration publique se conforme dans les faits au modèle de la bonne gestion prévu par la Constitution". Par conséquent, l'activité de la Cour, avant même de s'adresser aux Conseils régionaux, a pour destinataires les administrations contrôlées elles-mêmes, à qui les résultats des contrôles effectués sont également présentés, avec les indications opérationnelles pour pallier aux dysfonctionnements éventuellement décelés.

Il en va de même pour le contrôle sur les administrations locales, qui peut aussi être qualifié de "contrôle-collaboration", puisqu'il tend à accroître l'efficacité du système dans son ensemble.

En ce qui concerne la mise à exécution des contrôles, les enquêtes des Chambres régionales ont pour objet aussi bien les "macro équilibres" de la finance régionale et locale que les résultats atteints dans les politiques de secteur. De plus, les Chambres régionales peuvent effectuer des enquêtes (de niveau pour ainsi dire "micro") sur des gestions individuellement considérées, en vue d'en vérifier le degré d'efficacité et d'économie eu égard à des indicateurs établis au cas par cas, compte tenu des critères venant de la pratique et du savoir des sciences de l'économie et de l'entreprise. Les résultats de ces enquêtes sont censés stimuler des processus d'autocorrection de la part des administrations elles-mêmes. Des observations ponctuelles peuvent enfin être adressées aux administrations au cas où une irrégularité serait décelée au cours de contrôles ayant un objet plus général.

La décentralisation et l'articulation régionale des fonctions de contrôle de la Cour des comptes imposent de prévoir des moyens appropriés de coordination.

Il revient tout d'abord aux Chambres Réunies (au sein desquelles sont représentées toutes les instances de contrôle de la Cour, y compris celles régionales) d'établir les priorités pour la programmation, même pluriannuelle, des contrôles sur la gestion, ainsi que

d'indiquer les orientations pour la coordination et les critères méthodologiques généraux, priorités et critères que toutes les Chambres de contrôle sont tenues de prendre en considération pour la programmation annuelle du contrôle qui est de leur ressort.

De plus, afin de garantir le déroulement homogène des enquêtes, c'est au Président de la Cour des comptes qu'il incombe d'assurer la coordination des activités de contrôle mises en place par les différentes Chambres.

Cette fonction de coordination s'exerce notamment par la convocation de conférences périodiques des Présidents des Chambres, dans le but d'approfondir des sujets ayant un intérêt commun à plusieurs Chambres, d'en envisager les implications opérationnelles et d'organisation, d'identifier des méthodes de travail concertées. La coordination ainsi mise en place vise à assurer le bon fonctionnement de l'Institution dans l'exercice du contrôle de la gestion, de façon à permettre, tout en préservant l'autonomie et les compétences de chaque Chambre, le raccordement entre enquêtes concernant des sujets qui, par leur nature, dépassent l'horizon des Chambres de contrôle individuellement considérées.

C'est dans ce cadre que deux enquêtes ayant un objet unitaire ont été lancées par les Chambres Réunies de la Cour lors de la programmation générale des activités de contrôle pour l'année 2001, concernant les domaines de la santé et des transports publics locaux (largement régionalisés au point de vue aussi bien législatif qu'administratif et financier). Ces enquêtes s'ajoutent, de façon obligatoire, à celles librement arrêtées par chaque Chambre dans les programmes de contrôle respectifs.

La programmation d'enquêtes "transversales" n'a pas pour but d'exprimer des jugements d'approbation ou de blâme, ni de rédiger des «classements» de reçus ou d'ajournés, car il serait simpliste de tirer de telles conclusions, étant donné la variété des facteurs (socio-économiques entre autres) pouvant influencer l'action administrative: la mise en place de ces enquêtes va plutôt permettre, dans les matières concernées, des comparaisons étendues au Pays tout entier, de sorte que, par le biais de la confrontation des différentes réalités régionales, l'on puisse déceler les insuffisances éventuellement existantes au niveau local et engendrer des suites de réflexions et d'autocorrection. L'approche comparative (concernant "les coûts, les modes et les délais" de l'action administrative) est d'ailleurs expressément prévue par la loi de réforme de 1994.

Du point de vue de l'organisation, cette première initiative, actuellement en cours, est supportée par deux groupes de travail, composés de magistrats et de fonctionnaires désignés par les Présidents des Chambres régionales de contrôle.

En ce qui concerne la santé, il a été convenu que l'enquête porte d'abord sur

une reconnaissance de la structure d'offre des services et des différents modèles régionaux de financement, pour chercher ensuite à connaître certains aspects opérationnels très concrets auprès des hôpitaux eux-mêmes (listes d'attente, exercice de la profession médicale intra moenia, etc.). Il revient au groupe de travail de sélectionner les aspects opérationnels à enquêter. Au point de vue de la méthodologie, les Chambres régionales marchent sur des voies communes, fixées dans un questionnaire élaboré de concert et procèdent suivant un tableau de marche convenu. Dans ce domaine, le pouvoir de coordination du Président vise notamment à assurer assistance technique et soutien cognitif (traitement informatisé des données, mise à jour de la documentation et des textes de référence, contacts avec les experts d'importants Centres de recherches du milieu universitaire). Il est aussi envisagé de donner une structure commune aux rapports finaux à l'intention des Conseils régionaux. Un rapport de synthèse, recelant des conclusions fondées sur l'approche comparative sera enfin adressé au Parlement national.

Le même style de travail est suivi pour ce qui a trait à l'enquête dans le domaine des transports: élaboration d'un questionnaire visant à connaître de cadre général de référence et les modalités de financement (avec des évaluations comparatives sur les ressources employées); identification d'une série d'approfondissements sur des sujets restreints et concrets (degré d'ouverture à la concurrence; évaluation des étalons de qualité du service; activité d'achat du matériel roulant), application de méthodes et indicateurs "partagés" au sein du groupe de travail, rapports finaux à adresser aux Conseils régionaux par chaque Chambre et au Parlement par le groupe de travail dans son ensemble.

Jusque là on a eu égard à la coopération des organes de contrôle décentralisés entre eux. Un problème de coordination peut également se poser entre ceux-ci et les structures centrales de contrôle, dans des secteurs où il y a recoupement de compétences: les deux exemples majeurs sont ceux qui touchent à l'utilisation des fonds européens et au contrôle des finances régionales et locales. Les mêmes moyens de coordination (relevant essentiellement de l'initiative des Chambres Réunies et du Président) pourront alors être mis en place.

En ce qui concerne en particulier le premier sujet, il faut dire que la structure de la Cour des comptes s'est enrichie en 1997 d'une Chambre spéciale pour le contrôle des affaires internationales et communautaires, chargée d'informer le Parlement au moyen d'un rapport annuel général visant à formuler une évaluation globale sur l'utilisation des crédits européens et sur les progrès de la mise en place des cadres communautaires de soutien.

Encore, à côté des fonctions de collaboration avec la Cour des comptes européenne lors des nombreuses "visites sur place" que cette dernière organise dans les

Etats membres. Il est également prévu que la Chambre des affaires communautaires puisse effectuer des enquêtes ponctuelles sur la gestion des fonds communautaires. La compétence pour effectuer des contrôles dans ce domaine est donc partagée entre ladite Chambre, la Chambre centrale de contrôle (compétente pour les contrôles sur les administrations de l'Etat) et les Chambres régionales, ayant toutes titre à effectuer des enquêtes sur la gestion aussi bien des crédits européens entrant dans le circuit financier public que des co-financements à la charge des budgets de l'Etat ou des Régions.

A part la programmation générale d'éventuelles enquêtes unitaires de la part des Chambres Réunies, il se pourrait donc aussi que la Chambre de contrôle pour les affaires communautaires programme des enquêtes associant en parallèle plusieurs Chambres régionales et leur demande d'insérer ces enquêtes dans leurs programmes de contrôle, en vue du rapport au Parlement. Ce sera alors la Chambre spéciale qui centralisera les contributions des Chambres régionales et son Président qui se chargera de la coordination des activités.

Pour ce qui a trait aux contrôles a posteriori sur l'exercice financier 2000, les critères de choix des domaines à enquêter ont été ainsi fixés: importance des crédits concernés, dimension territoriale étendue, mise en œuvre tardive, irrégularités préalablement décelées lors de contrôles effectués par la Commission Européenne ou de jugement devant les Tribunaux, nouveauté du financement.

En ce qui concerne enfin la finance territoriale, c'est la Chambre des autonomies qui assure le contrôle des comptes et les analyses comparatives sur la gestion des collectivités territoriales dans son ensemble, en vue d'adresser un rapport annuel au Parlement portant aussi bien sur la finance régionale et locale (compte tenu des rapports déjà arrêtés par les Chambres régionales) que sur le respect des limites d'ordre financier émanant des instances nationales et européennes. A cet égard, un "Pacte de stabilité interne" a été passé pour assurer le concours des Régions et des collectivités locales à la politique de redressement des comptes publics, sous le double aspect de la réduction du déficit et de la diminution du stock de la dette.

Dans ce rôle d'«observatoire» des finances locales globalement considérées, la Cour des comptes (par l'intermédiaire de ladite Chambre des autonomies) aspire aussi à se porter garant de façon technique et impartiale, de la mise en place correcte du "fédéralisme fiscal" en surveillant attentivement la gestion des fonds de rééquilibre dans lesquels vont converger une partie des recettes fiscales recouvrées au niveau régional, pour être redistribuée en faveur des Régions dotées d'une assiette d'impôts moins élevée et donc défavorisées du point de vue financier.

Toujours dans le cadre des priorités établies par les Chambres Réunies, rien ne s'oppose enfin à ce que, dans son programme de contrôle, ladite Chambre envisage aussi certains sujets d'investigation ponctuels (pour l'année 2001, les services de contrôle interne, les théâtres municipaux, et l'enlèvement des ordures) à examiner dans un groupe de Communes identifiées par voie d'échantillonnage. C'est notamment à ce sujet que la collaboration des Chambres régionales est demandée. Là aussi la convocation de conférences de coordination, par les soins du Président de la Cour, est envisagée.

Ce court exposé m'amène à formuler quelques considérations visant notamment à permettre une comparaison entre les différents systèmes juridiques.

A cet égard, deux caractéristiques du modèle italien doivent être soulignées: s'agissant d'un Etat unitaire, quoique orienté vers une décentralisation très poussée, le contrôle des administrations régionales et locales y est assuré par un organe de l'Etat: toutes les instances de contrôle, qu'elles soient situées au centre ou en périphérie, relèvent de la même Institution Supérieure de contrôle, n'étant que des articulations autonomes de celle-ci, et non pas des sujets autres et distincts.

Dans ce cadre, la coordination se fait de façon à la fois "verticale" et "horizontale": d'une part elle tourne sur les deux pivots représentés par les Chambres Réunies pour les aspects de la programmation générale, et par le Président pour les aspects opérationnels; de l'autre, elle ne saurait être que "négociée", puisque la collaboration d'organes jouissant d'un statut d'autonomie est demandée. De plus, elle s'exerce de la même manière, qu'il y soit impliqué des Chambres centrales, ou seulement des Chambres régionales.

Le caractère unitaire de la Cour, du point de vue aussi bien de l'organisation que du fonctionnement, paraît faciliter, en ligne de principe, la mise en place de contrôles coordonnés, et notamment la réalisation d'enquêtes "transversales" ayant un objet et une approche communs: il rend en outre plus aisé le règlement des conflits éventuels et confère une autorité plus grande aux délibérations issues des contrôles. Toutefois, la mise en place des mécanismes de coordination se situant dans un système très récent et en évolution, elle attend à être consolidée et améliorée par la pratique».

Après avoir écouté le rapport de base exhaustif et pénétrant et avoir exposé les lignes essentielles du modèle italien, il m'appartient, en tant que Modérateur, de stimuler les débats. Il ressort, au premier abord, que les exigences de coordination se posent de façon différente dans les différents pays, et que les moyens pour y pourvoir sont, eux aussi, très variés. Il est cependant possible de parvenir à des

groupements très généraux entre systèmes ayant des caractéristiques communes. À cet égard, la ligne de démarcation peut être tirée, Etats unitaires ou fédéraux.

Dans ces derniers, il y a des institutions de contrôle distinctes dans chaque Etat fédéré, et dans l'Etat fédéral, comme c'est le cas par exemple pour l'Allemagne ou l'Autriche. La coordination mise en place notamment par le biais des conférences des présidents des institutions des Etats fédérés se fonde essentiellement sur les principes du volontariat, en ce qui concerne l'adhésion aussi bien que la mise en exécution des mesures convenues. Ce qui ne va pas sans poser des problèmes.

Le système espagnol, bien que l'Espagne soit un Etat unitaire, présente néanmoins des caractéristiques très semblables, quoique corrigées en quelque sorte par les principes de suprématie des institutions de contrôle centrales sur les institutions de contrôle décentralisées. Dans les Etats unitaires, la coordination semble en principe plus aisée, car elle peut se faire de façon verticale aussi bien qu'horizontale. Mais les cas d'espèce ne sont pas tous pareils.

Au Royaume-Uni, ayant un organe de contrôle unique, l'Audit Commission, sur les autorités locales et les organismes du service national de santé, la coordination ne se fait que de façon verticale et ne semble pas poser de problèmes, sauf pour les relations avec l'institution de contrôle sur les administrations centrales, National Audit Office, en ce qui concerne les domaines à compétence partagée qui sont au demeurant assez réduits.

Dans l'ordre juridique français, se caractérisant par l'autonomie des Chambres régionales des comptes, distinctes par l'apport à l'organisation de la Cour centrale, il existe tout de même, soit des raccordements en ce qui concerne le cadre des personnels, soit des modalités de coordination de type fonctionnel. Il n'en reste pas moins que l'adhésion aux thèmes et aux méthodes définies en commun se fait sur la base du volontariat, comme cela a été souligné aussi par le Rapporteur.

En Italie, les organes de contrôle régionaux ne sont que des articulations autonomes de la Cour centrale qui est unique, comme l'est également le cadre de personnel. Cela permet aussi l'exercice d'une coordination de type vertical, réalisée au moyen d'une programmation générale et contraignante pour toutes les Chambres et d'un pouvoir d'initiative du président. Celles-ci étant les caractéristiques d'un certain système, le débat pourra maintenant contribuer à montrer les rendements effectifs et le retentissement dans les faits des différents modèles, en ce qui concerne notamment les principes du volontariat qui paraît limiter la possibilité de la coordi-

nation dans les Etats fédéraux et dans certains Etats unitaires, les pouvoirs d'initiatives concernant l'identification des sujets à enquêter en commun, les possibilités d'un contrôle sur le respect des critères et méthodes établis de façon concertée.

Il sera bien sûr très intéressant de connaître également les caractéristiques essentielles et les problèmes qui se posent en pratique dans les autres systèmes.

Orateur pas identifié

Je souhaiterais poser une question suite à l'exposé qui a été fait par le Rapporteur, concernant la notion de contrôle unique. En effet dans cet exposé et à propos de l'expérience de la Cour des comptes néerlandaise, il a été fait état d'un principe de contrôle unique et de l'utilisation des résultats de contrôle par les institutions de contrôle externe et maintenant d'autres institutions. J'aurais aimé avoir de la part de la Cour des comptes néerlandaise, si c'est possible, des précisions sur ce principe de contrôle unique et sur l'utilisation qui pourrait être faite des résultats qui ont été obtenus au cours d'un audit par d'autres institutions de contrôle externe.

Intervention de J.E. Havermans de l'ISC des Pays Bas

Dans notre contribution à cette conférence nous avons déjà écrit qu'aux Pays-bas la Cour des comptes nationale n'avait pas de pouvoir sur le plus bas niveau. En ce moment nous avons douze provinces que nous pouvons appeler des régions, mais avec leur propre parlement et leur propre façon autonome de financer et d'attribuer les responsabilités à leur parlement. Actuellement, elles ne disposent pas d'une Chambre des comptes propre, cependant il y a une loi au parlement, en ce moment en cours de discussion, pour créer au niveau local et des provinces, les futures institutions de contrôle.

Actuellement, les contrôles au niveau local et des provinces sont effectués par des auditeurs externes, surtout privés. Ce n'est que maintenant qu'une procédure se met en place pour que certaines villes aient leur première Cour des comptes. La seule grande ville dotée d'une Chambre de contrôle, que l'on peut



comparer à la Cour des comptes au niveau national est la ville de Rotterdam. Le directeur de cette Cour des comptes est ici présent au sein de notre délégation.

Mais peu de municipalités aux Pays-Bas ont organisé quelque chose de semblable. Actuellement, une loi est examinée par le Parlement pour qu'à l'avenir chaque municipalité des Pays-Bas (qui sont aux alentours de cinq cents) ait sa propre institution au niveau local afin de contrôler la régularité financière et de l'accomplir.

Jusqu'ici nous avons toujours dit, en tant que Cour des comptes nationale, que nous devrions avoir le pouvoir d'observer ces fonds qui sont distribués à un niveau inférieur, aux provinces et aux municipalités, afin de mener à bien des politiques nationales pour lesquelles le gouvernement au niveau national continue à être responsable, comme l'éducation, la sécurité sociale. Ces tâches sont exécutées par les collectivités locales et les fonds sont remis aux municipalités, mais ils continuent à faire partie du budget national. Nous avons demandé, en tant que Cour des comptes nationale, de pouvoir observer ces fonds au niveau local, mais la loi ne nous a toujours pas attribué ce pouvoir. Cela veut dire que nous pouvons aller auprès des municipalités et des provinces et leur demander de coopérer avec nous de façon volontaire, ce qu'ils font dans la pratique.

C'est donc le problème du contrôle au niveau local et des provinces que nous avons, en contrôlant la régularité par le biais d'auditeurs externes. C'est la question qui se pose actuellement dans notre pays. Cette même loi que je viens de décrire détermine aussi que la régularité au niveau local et des provinces sera la même qu'au niveau national, afin que l'on puisse utiliser le rapport des auditeurs externes au niveau national si l'on veut les utiliser concernant la responsabilité du ministre qui est responsable de ce secteur au niveau national.

C'est ce que nous voulons dire avec ce principe d'un seul contrôle – c'est qu'il faut effectuer ce contrôle à nouveau, mais il y aura une manière commune de vérifier ce que nous appelons la régularité au niveau local, de la province et national.

Et il n'y aura qu'une question, qu'un système à partir de maintenant.

Voilà ce que je peux vous dire.

Intervention de John Sherring de l'Audit Commission

J'aimerais faire quelques commentaires sur le système de contrôle en Angleterre et au Pays de Galles car les délégations pourraient y voir un intérêt dans

la mesure où il diffère quelque peu de la plupart des systèmes dont nous avons entendu la description jusqu'ici. J'aimerais en particulier faire des commentaires sur les relations entre le *National Audit Office* et la Commission de contrôle et quel en est le fonctionnement.

En fait, j'aimerais développer trois points essentiels. Le premier est une brève description du système de contrôle en Angleterre et au Pays de Galles car il y a plus de détails dans le livre que vous avez dans la documentation qui a été

remise aux délégations, et je serais plus que ravi de répondre aux questions sur ce sujet pendant la séance informelle. Le deuxième point est une description des relations entre les deux principales institutions de contrôle externe et le troisième est un commentaire sur l'efficacité des rapports entre le *National Audit Office* et la Commission de contrôle.



Pour revenir en arrière, j'aimerais analyser deux points. Le premier est que comme il n'y a pas de constitution écrite en Grande-Bretagne, nos systèmes publics ont évolué et continuent à évoluer à partir d'un très riche cocktail d'histoire, de politique et surtout de pragmatisme britannique. Le deuxième point concerne la finalité du contrôle lui-même. Au Royaume-Uni, nous ne considérons pas le contrôle comme une fin en soi, mais nous le voyons comme un moyen pour arriver à une fin. Pour nous, l'importance particulière du contrôle public est d'assurer un meilleur rendement de l'argent dans les dépenses publiques ainsi que les aspects traditionnels de régularité du contrôle.

A cause de notre façon de faire, nous n'acceptons pas les règles formelles, les protocoles et les procédures qui agissent comme des obstacles pour atteindre ce but. Donc, si je reviens sur les systèmes actuels de contrôle, comme vous devez le savoir, nous avons deux principales institutions de contrôle – le *National Audit Office* et la Commission de contrôle. Aucune d'entre elles n'est un organe de contrôle supérieur. Nous préférons les concevoir comme un partenariat constructif pour le bénéfice public.

Les deux institutions traitent de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des organes qu'ils contrôlent, ainsi que du travail de régularité qu'ils mènent. Alors quelle est la différence entre les deux institutions? Pour simplifier, le *National Audit Office* contrôle l'administration centrale et les organes qui lui sont liés et la Commission de contrôle les collectivités locales qui sont des organisations de perception d'impôts

indépendantes avec leurs propres conseillers qui sont élus. Mais tout n'est pas aussi simple et nous y avons déjà fait allusion.

La Commission de contrôle national contrôle les comptes des organismes du secteur de la santé au niveau local, surtout les hôpitaux et les médecins locaux qui font partie de la dépense nationale du gouvernement. Or, il y a un deuxième aspect plus complexe qui sème la confusion. C'est que la distinction qui existe au Royaume-Uni entre les organisations publiques et privées s'est nettement estompée. Aussi nous trouvons-nous actuellement avec de nombreuses collectivités qui détiennent des entreprises de collectivités. Aussi bien le pouvoir local que central fournit beaucoup d'argent pour financer des partenariats entre le secteur privé, public et volontaire. Nous devons être capables, entre nous, de contrôler cet argent qui circule au sein de ces organisations du secteur privé quasi-public.

Par conséquent il nous a fallu beaucoup travailler afin de développer des relations de travail efficaces entre le *National Audit Office* et la Commission de contrôle qui ne se sentent pas limitées par les règles, les protocoles et les réglementations. Cette relation est tout d'abord informelle. La seule relation formelle qui existe entre les deux institutions est le contrôle des comptes de la Commission de contrôle effectué par le *National Audit Office*. Toutes les autres relations sont informelles. Nous coopérons par le biais de discussions portant sur nos plans de contrôle, sur les techniques de contrôle et nous essayons d'arriver à des standards de contrôle par des séminaires réalisés en commun et des séances de formation.

Nous sommes avant tout membres d'une organisation appelée le Forum du contrôle public qui est composé des quatre principales institutions de contrôle externe au Royaume-Uni. Le Forum du contrôle public existe pour s'occuper des standards et des principes du contrôle public, du droit des citoyens par exemple en ce qui concerne la protection des données, le contrôle, etc.

A partir de cette relation très informelle, j'aimerais analyser si ce système très informel marche et s'il apporte un profit au public, car, après tout, nous sommes là pour cela. Nous n'existons pas pour nos propres droits. Je ne prétendrais pas que la relation est parfaite. Elle évolue sans cesse et s'améliore. Cependant, au Royaume-Uni nous croyons fermement que l'effet combiné des deux régimes de contrôle est très efficace.

Nous avons en trois sources de preuves objectives. La première c'est que nous deux, nous évaluons l'impact de notre valeur dans les dépenses du contrôle.

Nous l'évaluons en argent économisé dans les dépenses publiques et nous le comparons au coût du contrôle de cette dépense. La deuxième preuve c'est nous deux, le *National Audit Office* et la Commission de contrôle, nous sommes régulièrement soumis à l'examen d'organismes indépendants qui actuellement vérifient les relations entre nos deux organisations. Le dernier examen était un rapport de Lord Sharman reconnaissant le bénéfice tiré des deux systèmes, mais reconnaissant aussi qu'il était important que nous continuions à travailler ensemble de façon informelle.

La troisième preuve objective démontrant que les deux systèmes fonctionnent ensemble, et fonctionnent avec succès, c'est que nous évaluons l'impact qu'a notre travail au niveau public. En fait, pour revenir sur ce que je disais il y a quelques minutes, nous n'existons que pour contrôler les dépenses publiques dans l'intérêt du public. Un mois passera sans que le *National Audit Office* ou la Commission de contrôle n'apparaisse à la télévision nationale ou à la radio nationale pour expliquer les résultats de son travail. En faisant cela, le public très rapidement nous critiquera si nous apparaissions avec des commentaires sur les mêmes domaines, et en effet, le travail que nous faisons par le biais de la coopération, par le partage des plannings et des programmes de contrôle fait que nous nous aidons l'un et l'autre, et entre nous, nous obtenons une couverture très large des dépenses publiques.

Nous pensons que les raisons sous-jacentes à ce succès résident dans le fait que nous respectons mutuellement notre indépendance statutaire, mais nous ne la laissons pas interférer avec notre coopération et l'obtention de bénéfices par le contrôle public. La deuxième raison est que nous suivons constamment les standards du contrôle public par une combinaison de la coopération régulière et informelle. Egalement par une certaine rivalité complice qui n'est pas une rivalité malfaisante. La troisième et dernière raison c'est que nous investissons très clairement dans le type de personne que nous avons, nous dépensons beaucoup d'argent dans la formation, dans le recrutement et en leur expliquant comment le système de contrôle public fonctionne.

Donc, dans l'ensemble, nous pensons que nous apportons une grande contribution à l'obtention d'un contrôle public efficace. Mais cela ne dépend pas vraiment de toutes les règles, les structures et la hiérarchie, à propos desquelles nous avons tant discuté aujourd'hui. Malgré le fait que nous sommes des organisations différentes, je pense pour rappeler le commentaire de M. John Bourn, je pense nous sommes des organisations diverses unies afin de contrôler de façon efficace les dépenses publiques.

Intervention de Joseph Carreras de l'IRC de la Catalogne (Espagne)

Tout d'abord, je tiens à remercier Monsieur Vachia pour son excellent résumé des rapports, ce qui était un travail difficile car ils étaient nombreux et diversifiés, comme le sont aussi les solutions des différents pays.

J'aimerais faire seulement deux commentaires sur ce résumé. On a parlé de différents niveaux de contacts, surtout au niveau vertical entre les ISC et les IRC. Entre ces deux niveaux on peut parler de relation verticale; si la relation est au même niveau, alors on parlera d'une relation horizontale, aussi bien au niveau national qu'international.

En ce qui me concerne, il me semble que, seulement dans un de ces quatre cas, il est possible d'envisager des systèmes hiérarchiques de coordination.



Dans les autres cas, c'est-à-dire dans le cas de la coordination horizontale au niveau national et au niveau international et dans le cas de la coordination verticale au niveau international, seul est envisageable un système de coopération se basant sur la bonne volonté de chaque organisme de contrôle, car il est difficile d'imaginer l'existence

d'une législation pouvant toucher ces cadres.

Par conséquent, concernant les trois points soulignés par le rapporteur, celui du contrôle réalisé par l'entité de contrôle, se résoudrait, dans la plupart des cas, non pas par une coordination hiérarchique, mais par ce qui est normalement appelé une révision des pairs, une *peers view*, ou un contrôle entre organismes du même niveau.

Quant à la transparence, qui est nécessaire, je dirais qu'en plus d'ascendant, il devrait également avoir un mouvement descendant.

Et dans le troisième cas, le cas du mandat de la délégation, je pense qu'il devra dans tous les cas être accepté volontairement par celui qui reçoit cette délégation. Dans le cas de l'Espagne, on demanderait au rapporteur si c'est correct, c'est-à-dire que la Cour des comptes supérieure peut déléguer aux cours des comptes régionales, mais ces dernières peuvent refuser cette délégation.

De plus, il existe une coopération qui, comme je l'ai déjà expliqué dans ma communication, est différente de la coordination, car dans la coordination il y a toujours quelqu'un qui coordonne et quelqu'un qui est coordonné, alors que ce

n'est pas le cas dans la coopération. Or, grâce à cette coopération on peut atteindre d'autres objectifs, en plus de l'objectif de base et fondamental qui est la vérification ou le contrôle public. D'autres objectifs liés, d'une part, au contexte immédiat, c'est-à-dire faire connaître au public en général la nature, les caractéristiques de notre activité (et ceci sans être de façon individualisée, mais en commun), mais aussi des actions menées dans le but d'améliorer le fonctionnement interne de nos organismes, dans des domaines comme la formation de techniciens, l'organisation du fonctionnement de l'activité de contrôle, de la gestion budgétaire, ou encore par le biais de ces contrôles mentionnés entre pairs.

Ce genre de coopération, dont l'exemple d'aujourd'hui me semble excellent, pourrait être élargi à des sujets plus concrets et à des niveaux plus spécifiques et pourrait être réalisé, par exemple, entre les organismes régionaux ou entre les organismes supérieurs, comme cela a déjà eu lieu d'ailleurs au niveau de l'EUROSAI, ou par sujet, comme par exemple, celui des fonds structurels européens comme cela a déjà été dit ce matin.

Intervention de Yvan Pedersen de l'ISC de la Danemark

J'aimerais poser une question aux participants à cette merveilleuse Conférence de *Madeira*.

Au Danemark, les municipalités sont souvent contrôlées par des contrôleurs privés. Or, je remarque que dans la plupart des pays européens, le service public ne fait pas appel ou pratiquement pas aux contrôleurs privés.

Ma question est donc la suivante: pourquoi hésitez-vous à utiliser les contrôleurs privés dans le contrôle du secteur public?



Intervention de Jean-Philippe Vachia de l'IRC de Midi-Pyrénées (France)

Ecoutez, je suis très mal placé pour vous répondre.

Effectivement, en faisant ce rapport, j'ai constaté que dans certains cas, cités d'ailleurs, je crois en Suisse et aux Pays-Bas, les municipalités peuvent être

contrôlées par des cabinets d'audit privés, c'est aussi le cas finalement en Angleterre et au Pays de Galles. Dans les systèmes tels que le système français, vous avez une autre forme d'organisation, c'est la Chambre régionale des comptes qui est compétente aussi bien pour contrôler la région que les communes et les syndicats de communes ainsi que les associations locales.

Ceci étant dit, puisque j'ai la parole, je peux indiquer que les cabinets d'expertise comptable, privés donc, essayent d'intervenir et interviennent pour faire de l'expertise, mais dans le cadre d'une relation contractuelle et donc pas d'une mission légale, pour le compte des collectivités locales. Mais ce n'est pas du tout de la certification, ce sont des missions d'audit privées ou d'expertise privée sur des points précis.

Voilà ce que je peux répondre. En réalité, la nature a horreur du vide, c'est-à-dire, que s'il n'y a pas un système de contrôle public des municipalités et donc des budgets des municipalités, il faut bien au moins avoir un système standard commun qui est celui de l'expertise comptable, mais de la mission légale d'expertise comptable. Le problème est alors de savoir quelles sont les normes qui sont appliquées par le cabinet d'audit comptable. Je suppose qu'en Angleterre et au Pays de Galles, l'*Audit Commission* encadre l'intervention des cabinets privés par un certain nombre de normes et d'objectifs. Donc on en revient à la question: qui fait quoi, mais surtout pour quoi faire?

Intervention de Vítor Caldeira de la CCE



J'aimerais poser une question à M. Vachia concernant la forme qu'il a choisie pour aborder la question européenne. Vous avez rappelé que la question européenne rendait plus difficile l'articulation et la coopération des différentes institutions de contrôle externe dans le domaine du contrôle financier. Vous avez rappelé que cela exigeait ou demandait un plus gros effort de coopération et de coordination entre les différents niveaux de contrôle et vous avez signalé en particulier que dans ce contexte une coopération entre les institutions régionales de contrôle et la Cour des comptes européenne était souhaitable. Ma question est la suivante: dans quelle mesure

envisagez-vous cette coopération, quelles en sont les perspectives dans un cadre où, comme vous l'avez mentionné et particularisé, ce sont les institutions de contrôle nationales qui sont les interlocuteurs privilégiés de la Cour des comptes européenne?

**Intervention de Jean-Philippe Vachia de l'IRC
de Midi-Pyrénées (France)**

Oui. C'est une question difficile mais très concrète.

Par exemple dans la région Midi-Pyrénées, dont je suis le président de la Chambre régionale, pour le contrôle des fonds structurels, vous pouvez, mais je donne l'exemple de Midi-Pyrénées parce que c'est celui que je connais mais c'est un exemple que l'on trouve partout ailleurs, vous pouvez avoir, pardonnez-moi l'expression, un défilé de contrôleurs pour contrôler la même chose, c'est-à-dire l'utilisation des fonds structurels. Vous pouvez avoir des représentants de la Commission, je dis bien la Commission, je ne parle pas de la Cour des comptes, qui viennent faire un audit de structures. Vous pouvez avoir des représentants de la Cour des comptes européenne dans le cadre de la déclaration annuelle d'assurance qui ont sélectionné un échantillon qui peut être le même que le précédent. Vous pouvez avoir la Cour des comptes française, nationale, qui, dans le cadre d'un audit de système dont je parlais tout à l'heure, va prendre un exemple en Midi-Pyrénées et qui peut tomber, à la limite, sur la même transaction, sur le même organisme.

Et puis, l'institution que je préside contrôle les comptes et la gestion des collectivités locales, régions, départements. Et nous rencontrons, nous aussi, des fonds européens. Par exemple, nous sommes en train de contrôler un département, donc l'échelon inférieur à la région, dans la région Midi-Pyrénées, dans le cas d'un contrôle qui porte sur une action sociale de ce département, nous rencontrons des crédits du Fonds social européen, des fonds structurels, et nous aussi, nous sommes amenés à contrôler l'utilisation de ce fonds structurel européen.

Evidemment, notre approche n'est pas nécessairement la même et nos questions ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui peuvent être posées par la Commission ou la Cour des comptes européenne. Donc il me semble que, quand je parlais tout à l'heure de complexité, il y a deux aspects. D'abord, peut-être éviter un empilement excessif des contrôles sur les mêmes transactions et les mêmes opérations et en même temps, et c'est le deuxième aspect, comment mieux

utiliser et mieux mettre en valeur les résultats de contrôle locaux pour le bénéfice des niveaux supérieurs.

Lorsque nous aurons achevé notre contrôle sur ce département, sur cette intervention sociale, c'est la distribution de crédits pour réinsérer des jeunes sans emploi, donc nous allons consacrer, je ne sais pas, une page, deux pages, trois pages d'observations sur l'économie et l'efficacité de ce mécanisme dans ce département. Et puis nous aurons un paragraphe qui dira: voilà comment a été utilisé le Fonds social européen dans ce cas-là.

Et donc, le problème est que tout ça ne tombe pas en déshérence et soit utilisé, remonte si vous voulez convenablement au niveau utile. Simplement, comme notre objectif principal n'est pas de savoir si le Fonds social européen a été bien utilisé, la question est de savoir comment faire fructifier, en quelque sorte, ces résultats de contrôle.

Dans le système national, nous avons un système très français, avec des comités, une instruction, je parle sous le contrôle, évidemment, du premier président, nous ferons remonter par la voie prévue pour cela dans nos institutions nos constatations, mais je dois reconnaître que tout cela est assez lourd et assez formel.

Alors, je disais aussi que l'intervention de la Cour des comptes européenne est un élément de complexité, non pas du tout pour le critiquer, mais puisque finalement notre thème, c'est la coopération ou la coordination entre les Cours des comptes nationales et les institutions régionales de contrôle. Il faut ajouter maintenant, enfin depuis pas mal d'années, la coopération entre la Cour des comptes européenne, les Cours des comptes nationales et les institutions régionales de contrôle des comptes.

Donc le problème qui existait, qui était un problème bilatéral, devient un problème trilatéral, si j'ose dire, donc, c'est en cela qu'il y a complexité. Ceci étant dit, moi je rejoins ce qui vient d'être dit par le représentant de l'*Audit Commission*, je pense qu'il ne faut surtout pas rajouter d'articles dans le traité, il ne faut surtout pas faire des lois supplémentaires, mais il faut trouver des moyens très concrets de mieux échanger nos résultats de contrôle. C'est tout simple.

Intervention de Bernard Levallois, President of EURORAI

Oui, je voudrais à mon tour féliciter Jean-Philippe Vachia pour la qualité de son résumé et je voudrais à mon tour, comme l'a fait mon collègue de Catalogne, apporter quelques précisions. C'est vrai qu'il est difficile de caractériser les rela-

tions qui existent entre les différentes institutions de contrôle et notamment entre les institutions nationales et les institutions régionales.

Cela ne vous surprendra pas, puisque je préside l'EURORAI pendant trois ans, et je rappelle que notre organisation rassemble des institutions indépendantes. C'est pour ça que je comprends bien que, par simplicité, on caractérise des relations entre le niveau national et le niveau régional en utilisant le terme de vertical. Mais, comme on a fait remarquer tout à l'heure, ce terme de vertical peut, peut-être, donner une impression fausse de la réalité des relations entre des institutions qui sont différentes, qui contrôlent des entités différentes mais qui sont indépendantes les unes et les autres. C'est pour ça que, personnellement, pour caractériser des relations que les membres d'EURORAI, chacune dans leur pays, ont avec les autres institutions de contrôle, je préférerais parler de coopération.

français où les liens sont
Chambres régionales
Cour des comptes,
français on doit parler,
verticales, comme d'une
mais de relations de



Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes. Notamment lorsqu'il s'agit d'organiser des contrôles, comme l'a très bien expliqué le Rapporteur tout à l'heure, dans des domaines où l'intervention de l'Etat national et l'intervention des collectivités locales sont étroitement emmêlées. Et c'est à juste raison que notre collègue Vachia a cité l'exemple de la santé, mais il y en a d'autres, celui de l'enseignement où les financements de l'Etat et les financements des collectivités locales se mélangent.

Il est tout à fait vrai que, au sein de ce comité de liaison dont on a parlé tout à l'heure, il existe une coopération tout à fait libre et volontaire entre la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes, pour finalement quel résultat? Eh bien s'assurer qu'il y a un bon contrôle! Avec tous les aspects, et notamment de l'effectivité, comme diraient nos amis anglo-saxons. Donc, c'est sur une base de coopération que, dans bien des domaines, la Cour des comptes nationale et les Chambres régionales des comptes se mettent d'accord sur des programmes de contrôle et sur les méthodes de contrôle.

Et même dans le cas
très étroits entre les
des comptes et la
même dans le cas
non pas de relations
relation hiérarchique,
coopération entre la

Intervention de Bernard Friedmann de la CCE

Ce matin, avec son rapport, Monsieur Vachia a ouvert une discussion qui me semble-t-il peut être largement concrétisée, comme d'ailleurs nous venons de le voir.

Les fonds structurels et les subventions correspondent à un tiers des dépenses de l'Union européenne, ce qui représente un pourcentage considérable. Donc, un tiers des dépenses sont consacrées aux fonds structurels et ces aides sont normalement co-financées par les états membres. Nous communiquons avec antécédence notre intention de faire un contrôle ici ou là, mais bien sûr notre intervention n'est pas aussi forte que nos propres contrôles. Mais si on vérifie et on contrôle la partie nationale liée aux fonds structurels, on y trouvera des fraudes également en rapport avec les moyens européens. Lorsque qu'une route ou un pont n'est pas seulement financé par l'Union européenne, mais également par les fonds nationaux, que se passe-t-il s'il y a une vérification de la partie nationale et que des erreurs sont constatées? Ces erreurs se trouveront alors également dans la partie européenne et il y a donc un besoin d'échange, d'informer mutuellement. La question qui se pose est de savoir quand et comment cela se passe-t-il? Si l'information est analysée seulement par le biais de la publication de votre rapport, cela n'est pas vraiment utile car la presse y a également eu accès, et je sais que certaines cours des comptes et certaines institutions de contrôle présentent certaines réticences à nous informer avant de présenter le rapport dans l'Union européenne. Mais on y perd beaucoup de temps et je pense qu'en temps réel on devrait travailler ensemble afin d'être plus efficaces.

Ce dont il est question ici, et je tiens à le répéter, ce sont des sommes considérables, de nombreux milliards d'euros et c'est pourquoi il me semble que nous pourrions mener une coopération beaucoup plus efficace. Nous devrions revoir les méthodologies qui existent déjà mais ont besoin d'être améliorées et nous, en tant que Cour des comptes européenne nous devons fournir des certificats. Nous effectuons des contrôles de temps en temps. Or nous aimerions aussi pouvoir avoir confiance dans les rapports et les contrôles en provenance des états membres et, dans ce contexte, cette coopération peut revêtir des formes très concrètes et peut être intensifiée.

Merci beaucoup, Monsieur le Président, et peut-être pouvez-vous confirmer mes suppositions. Vous avez d'ailleurs déjà travaillé à la Cour des comptes européenne et vous connaissez tous les niveaux du contrôle du plus haut niveau au plus bas.

Intervention de Jean-Philippe Vachia l'IRC de Midi-Pyrénées (France)

Il est très difficile de conclure. L'idée qui se dégage malgré tout de ces échanges, c'est que, à partir du moment où il y a des compétences partagées entre institutions de contrôle de différents niveaux parce qu'il y a des financements croisés et parce qu'un niveau d'administration utilise donc des financements venant d'autres niveaux, du niveau supérieur, il y a besoin de coordination ou coopération. Ça, c'est ce que nous avons dit depuis deux heures et demi. Alors, qu'est-ce qu'on peut dire de plus? Que l'on peut trouver dans un certain pays des systèmes extrêmement bien organisés et sophistiqués, en tout cas sur le papier, pour organiser des mécanismes institutionnels de coordination.

Mais ceci ne garantit absolument pas deux choses qui, somme toute, sont importantes. Première chose: s'assurer que tout fonds public dans un Etat donné est audité, contrôlé sous l'angle à la fois de la régularité et de l'économie, efficience, efficacité, et s'assurer également qu'il n'y a pas de doubles emplois ou un excès de contrôle sur certains secteurs et pas du tout de contrôle sur d'autres.

Les choses peuvent être grandement facilitées s'il y a des méthodes de travail comparables et des objectifs comparables entre les institutions de contrôle de niveaux différents. L'exemple anglais avec *Value for Money* et régularité étant là pour le montrer. Je pense aussi, je ne l'ai pas spécialement dit, mais en France nous avons également des Chambres régionales des comptes.



A partir du moment où nous avons des objectifs, si nous arrivons à développer des méthodes de travail largement semblables, alors des mécanismes de coopération sur une base beaucoup plus concrète et contractuelle peuvent se développer, mais cela ne peut se faire, comme l'a dit le représentant de la Cour des comptes de Catalogne, que sur une méthodes et des objectifs assez largement comparables entre Cour des comptes et base, je dirai, de volontariat, d'acceptation. Une institution de contrôle, par définition, doit être indépendante. Elle ne peut pas travailler sous la contrainte. En revanche, je pense qu'une institution de contrôle qui est sûre de ses méthodes et qui arrive à des résultats n'a aucune raison de ne pas communiquer sur ses méthodes et sur ses résultats avec les institutions de contrôle de niveaux différents lorsque les enjeux sont communs.

Et les enjeux sont communs lorsque des opérations ou des organismes font l'objet de financements venant de différents niveaux.

Voilà en quelque sorte les idées qui se dégagent et qu'on essaiera de reprendre demain dans le rapport.

3.^{ème} séance

L'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe



Gauche à droite:

- M. Lubomir Volenik (ISC de la République Tchèque)
- M. Michael Michovsky (ISC de la République Tchèque)
- M. Ioannis Sarmas (ISC de la Grèce)
- M. Giorgio Clemente (Cour des comptes européenne)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Giorgio Clemente
Cour des comptes européenne

J'aimerais introduire mon intervention avec la citation d'une observation contenue dans la relation de M. PUIGDENGOLAS, Membre de la "Sindicatura de Comptes de Catalunya", qui me paraît très pertinente. Il a en effet à juste titre remarqué, qu'on assiste aujourd'hui à une intégration soit entre les systèmes nationaux, soit de ces dernières dans des structures supra-nationales, toujours plus poussée.

D'un autre côté, pourtant, de concert avec l'avancée de la «globalisation» des ordres juridico-administratifs, des phénomènes de régionalisation se manifestent de plus en plus souvent.

Les conséquences d'une telle situation se font sentir aussi bien au niveau des relations entre les budgets des différentes entités (étatiques, régionales, etc.) qu'au niveau du contrôle externe qui porte sur ces budgets.

En effet, des imbrications très étroites entre les différents niveaux sont inévitables, et donnent lieu à des "paysages" administratifs très complexes, caractérisés par de multiples liens entre les niveaux supranational, national, régional et local. Or, il est clair que les fonds gérés par les instances locales proviennent normalement, tout au moins en partie, des budgets étatiques.

Il en découle donc que la gestion de ces fonds ne peut être, en ligne générale, indifférente aux normes qui règlent le budget national, ni, le cas échéant à la discipline du contrôle interne relative, sans préjudice de l'indépendance de ces instances. Pour ce qui est spécifiquement des Etats à structure fédérale, ou caractérisés par l'existence d'entités régionales à l'autonomie très poussée, les liens entre le budget central et les autres néanmoins demeurent, ce qui fait que le cadre des relations entre ces différents systèmes apparaît encore plus compliqué (voir les communications présentées par l'Espagne, le Portugal, l'Allemagne et la Suisse), à cause du fait qu'à chaque niveau il existe ses organes qui relèvent des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. De même, le contrôle externe effectué à niveau national ne sera pas étranger, en principe, à l'examen de la gestion des fonds publiques par les collectivités décentralisées.

Cela, peut être constaté aussi dans les systèmes d'un Pays géographiquement petit et qui est, on pourrait dire, fondé sur les autonomies locales tel que la Suisse, comme le montrent les communications présentées dans notre séminaire. Il est tout à fait évident que la complexité des systèmes est encore accrue, si on y ajoute un (ultérieur) niveau supranational, celui qui résulte de

l'appartenance d'un Pays à l'Union Européenne. A ce moment, les budgets nationaux, et par ricochet ceux des régions et des communautés locales, comprendront aussi des fonds issus du budget communautaire, dont la gestion est régie par des normes de l'ordre juridique communautaire. Ces normes sont, pour ce qui est des règlements et dans une certaine mesure des directives, directement applicables dans les ordres juridiques nationaux. D'autre part, plus que le 80% des fonds communautaires est désormais géré par les administrations nationales. Cela signifie, que des fonctionnaires nationaux gèrent une masse très importante de fonds du budget communautaire, soumis aux normes communautaires. Les institutions nationales de contrôle externe se verront de leur côté directement impliquées dans le contrôle de la gestion de ces fonds, parce qu'elle est effectuée sur le territoire des Etats membres et par des fonctionnaires nationaux. Mais, l'imbrication entre le système communautaire et systèmes nationaux ne se manifeste pas qu'au niveau des dépenses. Il suffit de songer au cas de la TVA, dont la perception par les Etats membres est influencée par une réglementation communautaire visant à éviter les fraudes dans les transactions extra-nationales après la disparition des contrôles douaniers au 1^{er} janvier 1993, moyennant un système intégré de contrôle et de collecte de données, à réaliser par les Etats membres.

En outre, l'appartenance d'un Etat à l'Union ne signifie pas seulement que des fonds de provenance communautaire transitent par les budgets nationaux, ou que des fonds collectés par les Etats eux-mêmes soient destinés au budget communautaire. Les caractéristiques de grande partie des politiques et actions communautaires, notamment dans le domaine des fonds structurels et de cohésion fait en sorte que, par le biais du mécanisme du cofinancement, les législations nationales et communautaires se croisent, avec des combinaisons de plus en plus compliquées: imaginons, par exemple, un cofinancement national-communautaire dont la partie nationale soit couverte par une loi étatique, pour laquelle la conformité à la politique communautaire de la concurrence est à vérifier. Il en ressort que les systèmes juridico-financiers des Etats membres de la Communauté, ainsi que celui de la Communauté elle-même, sont de plus en plus intégrés.

Les Institutions de contrôle externe donc, comme on l'a indiqué plus haut, se trouvent désormais confrontées (quelque soit le niveau auquel elles opèrent) au grand défi d'auditer des budgets "composites", en utilisant comme repères des normes appartenants à différents ordres juridiques. Il est clair, d'autre part, que la

Cour des comptes européenne aussi est concernée par l'audit de la gestion des fonds communautaires effectuée dans les Etats Membres.

Dans ces conditions, une coordination évidemment s'impose. Des communications présentées il apparaît que l'exigence de coordination entre les différentes instances de contrôle externe est avérée dans tous les systèmes, qu'il s'agit de Pays de tradition de droit "romano-germanique" ou de "common law", d'Etats fédéraux ou encore centralisés, qui se placent dans l'Union européenne ou en dehors de cette enceinte, avec une histoire qui ne pourrait pas être plus différente, tels que la Suisse et l'Ukraine. Certes, les caractéristiques de base d'un ordre constitutionnel se reflètent dans les moyens adoptés en concret pour la mettre en place. Ainsi, dans les Etats fédéraux peuvent exister de véritables organes institutionnalisés qui ont pour fonction de coordonner l'action des auditeurs nationaux (comme il en est le cas, pour l'Allemagne, de la Conférence des Présidents des Cours des comptes), alors qu'ailleurs le même résultat est atteint par le biais de contacts «informels» mais réguliers, entre les organes correspondants (c'est le cas de la grande majorité des Pays qui ont présenté des communications, tels que la France, l'Espagne, le Royaume Uni, etc. ...). Le problème de fond que cette coordination est censée pallier est celui du chevauchement des compétences (et donc des audits), risque incontournable dans les conditions exposées plus haut: d'un côté des budgets nationaux "intégrés", où toutes ou partie des ressources financières transitent (vers le bas) d'un niveau administratif à l'autre, gérées par des instances fournies d'autonomie. De l'autre, plusieurs organes de contrôle externe, correspondant justement aux différents niveaux de gestion. De la lecture de toutes les communications, on peut tirer la conclusion que cette coordination au niveau national marche en général d'une façon satisfaisante, sans donner lieu nulle part à problèmes majeurs ou à différends.

La coopération entre le SAI et les institutions de contrôle régionales et locales donne partout des résultats utiles et fructueux. Mais pour le Pays appartenant à l'Union européenne, à la lumière de ce qu'on a observé, un niveau ultérieur de coordination s'impose, celui concernant les relations des contrôleurs nationaux en général avec la Cour des comptes européenne. En effet, l'externalité de l'ordre juridique communautaire par rapport aux ordres nationaux empêche que de véritables "conflits de compétence" entre le contrôleur communautaire et ceux nationaux puissent se produire. Il n'en demeure pas moins, que les Cours des

comptes (au sens large) nationales et la Cour européenne doivent opérer en sorte d'éviter toute contradiction dans la mise en place des résultats de leurs propres contrôles. En effet, les "inputs" issus des audits de la Cour de Luxembourg reviennent vers les Etats membres, par le biais de l'action du Parlement européen en tant qu'autorité budgétaire et de ses prises de position vis-à-vis de la Commission en matière de gestion des fonds communautaires. Il serait donc inadmissible que des indications contraires soient adressées aux mêmes Etats par ses Institutions de contrôle externe dans des domaines où, comme on l'a rappelé, les plans nationaux et communautaires vont forcément se croiser, par exemple dans le cas de projets et actions cofinancés. Les Etats membres d'ailleurs n'ignorent pas ce problème; des communications présentées il ressort, par exemple, que la loi fondamentale de la Cour des comptes portugaise statue que celle-ci "coopère avec les institutions homologues, en particulier celles de l'Union européenne ...". La Conférence des Présidents d'Allemagne que j'ai évoqué de son côté a tenu en 1998 une réunion avec représentants de la Cour européenne, pour arrêter des règles qui permettent une coopération et des échanges d'informations constantes. Il s'agit, au fond, d'un développement spécifique des orientations adoptées au fil des ans par les ICN des Etats membres avec la Cour européenne, dans les enceintes des "Comités de contact" des Présidents respectifs, qui ont donné lieu à l'expérience des contrôles conjoints. En effet, l'ancien art. 188 C du Traité CEE (désormais art. 248) prévoyant la "liaison" de la Cour européenne avec ses homologues nationaux pour l'exécution des contrôles "sur place" dans les Etats membres, a été renforcé par le Traité d'Amsterdam qui statue maintenant que "La Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales des Etats membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance". Même avant cela, d'ailleurs, la conscience que cette disposition du Traité ne pouvait pas être interprétée dans le sens limitatif d'une relation purement "logistique" a amené la mise en oeuvre de contrôles conjoints entre la Cour européenne et les Cours nationales. L'idée de fond était celle d'obtenir, du côté communautaire, une meilleure connaissance du système de gestion mise en oeuvre dans les Etats membres, ainsi qu'un éclairage réciproque sur les systèmes de référence (national et communautaire). A moyen-long terme, on attendait de cette expérience une homogénéisation des approches de contrôle et la mise en place de standards communs pour la conduite et l'exécution des contrôles mêmes. Le cadre des règles

réglant les contrôles conjoints a aussi été formalisé, entre la Cour européenne et certaines des Cours nationales, moyennant soit des protocoles, soit des échanges de lettre. En effet, il faut reconnaître que les contrôles conjoints ont représenté une occasion unique de mettre en contact et de faire travailler ensemble les auditeurs de la Cour européenne et des ICN nationales. D'autre part, on ne peut pas non plus sous-estimer le supplément de moyens qu'ils demandent forcément (en temps de travail et évaluation des résultats). C'est pourquoi, l'expérience de ce type de contrôle n'a pas finalement connu dans la pratique un développement majeur. D'ailleurs, des perfectionnements de la méthode de travail commune sont toujours demandés, comme la relation présentée par la Cour des comptes du Land Saachsen-Anhalt le démontre. Mais, le défi auquel les Institutions de contrôle qui opèrent dans les enceintes de l'Union se trouvent aujourd'hui confrontées est à mon sens encore plus ardu. L'imbrication déjà très étroite entre les règles communautaires et celles nationales en matière de gestion des fonds européens donne maintenant lieu à l'émergence progressive d'un cadre normatif communautaire dont découlent des obligations de plus en plus contraignantes pour les Etats membres, concernant notamment le contrôle financier de la gestion des fonds ayant trait au budget de l'Union. Les recettes sont aussi touchées par ce processus, car il existe des normes communautaires qui influencent directement ou indirectement la collecte auprès des Etats de montants qui reviennent, en pourcentage, à la Communauté (soit dans le domaine des ressources propres transitionnelles que dans celui de la TVA); par exemple, les directives en matière de fraude à la TVA, qui prévoient que les Etats membres mettent en place des systèmes d'échange d'informations à ce sujet. Les Cours des comptes nationales seront alors appelées à contrôler que leurs administrations respectives remplissent ces obligations.

Pourtant, il est clair que ce phénomène intéresse surtout les dépenses du budget de la Communauté, qui – on le répète – sont largement effectuées dans les Etats membres par leurs administrations. Cela vaut pour le FEOGA-garantie, où le système actuel prévoit des "organismes payeurs" agréés par l'administration nationale au niveau de chaque Etat, ainsi que des organes indépendants certificateurs des comptes de tels organismes. Les règles sur le fonctionnement de toutes ces entités sont contenues dans des normes communautaires, directement applicables au niveau des ordres juridiques nationaux, à mettre en pratique par les administrations nationales et à contrôler en dernier lieu par les ICN.

Un tel système est maintenant prévu pour les Fonds structurels, pour ce qui est de la certification des déclarations finales concernant l'utilisation des contributions reçues dans le cadre de ces instruments. Il est inutile de préciser que cela s'ajoute aux liens existant déjà entre fonds (et de normes) nationaux et communautaires, en raison des cofinancement, ce qui amène forcément les Cours des comptes nationales à contrôler directement l'application de normes communautaires.

On peut conclure alors que la perspective actuelle dépasse largement la problématique qui était à la base de l'introduction des contrôles conjoints. Ceux-ci devaient servir à atteindre un certain degré, considéré utile, d'homogénéisation des contrôles dans les Etats membres et entre eux-mêmes et la Communauté. Aujourd'hui, la considération de base est désormais qu'une telle homogénéisation est déjà, dans les faits de plus en plus imposée par la force des choses: les ICN et la Cour européenne doivent dès lors s'efforcer pour trouver des approches et méthodes de travail nouveaux, qui permettent de mettre en commun au niveau des contrôles leurs résultats et savoir faire.

Notre séminaire, comme l'intérêt et la qualité des communications et des discussions le démontrent, représente sans doute une étape importante sur ce chemin.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de Ioannis Sarmas de l'ISC de la Grèce

Je vous remercie, Monsieur le Conseiller, de votre brillant exposé sur l'interdépendance des budgets communautaire, national, régional et local et ses implications sur le contrôle externe.

Avant de passer la parole à Monsieur le Président Volenik, président de l'Institution supérieure de contrôle de la République Tchèque, j'aimerais faire quelques remarques sur l'exposé que nous venons d'écouter.

Tout d'abord, je pense que, à l'exception de quatre pays, les autres sont des Etats-membres de la Communauté européenne ou sont candidats, et quant à l'Albanie, la Moldavie, la Russie et la Géorgie (si je n'oublie pas un autre), j'espère qu'un jour deviendront membres de la Communauté eux aussi. Donc l'intérêt est donné pour cet exposé.

Alors nous avons l'expérience de fonds qui ont une double nature, c'est-à-dire, sont des fonds communautaires, mais étant donné qu'ils entrent dans le budget national deviennent fonds nationaux. Par conséquent, ils ont une double nature et sont sujets à un double contrôle: contrôle communautaire et contrôle national. Et le problème qui se pose est: est-ce que nous allons avoir deux contrôles distincts indépendants ou est-ce qu'il va y avoir une coopération, une collaboration de contrôles communs. Ou est-ce que la Cour des comptes européenne profitera des contrôles effectués par les Cours des comptes nationales?

La réponse n'est pas du tout facile, étant donné, d'une part, que nous avons des compétences de contrôle différentes (par exemple, la Cour des comptes grecque n'a pas du tout la même conception du contrôle que la Cour des comptes européenne) et d'autre part, pour ce qui concerne la coopération, il existe dans nos ordres juridiques nationaux un principe sacro-saint, le principe de la légalité, qui nous impose de ne rien faire sans avoir une base légale. Par conséquent, pour coopérer même avec la Cour des comptes européenne, il nous faut une base légale. Et si cette base nous manque, on ne peut pas communiquer nos documents sauf si nous avons effectué des audits et les résultats ont été publiés.

Nous pouvons faire des échanges d'avis, des échanges d'expériences, mais en ce qui concerne la coopération dans le sens où on entend la réalisation de contrôles communs avec des organes de deux institutions, ça c'est une autre question et assume une autre dimension.

Intervention de Lubomir Volenik de l'ISC de la République Tchèque



Je considère cet événement très important et utile pour tous les participants. Mais, il est d'autant plus important pour les pays candidats. Nous sommes venus ici pour partager nos expériences avec vous et nous aimerions que notre pays puisse aussi apprendre avec vous. Pour être plus précis, notre pays est en train de réaliser une réforme de toute l'administration publique. Je pense que les connaissances que j'acquies ici aideront à résoudre des problèmes face auxquels nous nous trouvons dans le domaine du contrôle externe des finances publiques.

Permettez-moi aussi de remercier M. Clemente pour l'excellent rapport traitant de la relation complexe entre la Cour des comptes européenne et les différentes structures du contrôle externe dans les états membres. Mesdames et messieurs, chers collègues, après ces quelques mots en anglais permettez-moi de reprendre le tchèque, langue avec laquelle je me sens beaucoup plus à l'aise et je laisserai mon collègue faire l'interprétation car l'anglais de M. Michovsky est bien meilleur que le mien. Merci de votre compréhension.

Tout d'abord, je pense qu'il est très important que les relations, partout en Europe, soient conçues entre les différentes structures du budget – allant du niveau supranational au niveau local.

Il est également très important de savoir quelle sorte d'institution de contrôle externe fonctionne dans ce contexte.

Ceci est extrêmement important pour les pays candidats car nous sommes sur une voie, nous avons déjà des relations avec l'Union européenne. Nous recevons des fonds de pré-adhésion de la part de l'UE.

En ce qui concerne notre service, personnellement, j'ai acquis une longue expérience dans le contrôle de ces fonds de pré-adhésion, et j'aimerais remercier tout spécialement la Cour des comptes européenne qui nous a réellement aidé à clarifier la situation et les ISC des états membres qui nous ont aidés dans ce domaine.

Actuellement, ce processus amène un changement de la position de la commission européenne sur le contrôle externe de ces fonds dans les pays candidats.

C'est pourquoi nous sommes extrêmement reconnaissants de pouvoir coopérer au sein du cadre de l'EUROSAI et dans toute l'Union européenne.

Je pense que cette expérience passée a vraiment enrichi les contributions apportées ici même et a contribué à la réussite de cette conférence, et je suis également reconnaissant envers les représentants d'EURORAI dont les contributions étaient extrêmement intéressantes.

La plupart des pays candidats font face à de graves problèmes qui prendront des années à être résolus.

Le plus gros problème qui se présente est le suivant : le contrôle lui-même était conçu dans les pays communistes comme un instrument de la répression de l'état totalitaire et par conséquent a été pratiquement entièrement aboli dans l'euphorie de la révolution.

Je crois que la situation est pratiquement la même dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale, et nous nous trouvons face à un grand défi – comment remplacer ces structures de contrôle qui ont été pratiquement éliminées pendant les années post-révolutionnaires.

En ce moment, dans presque tous ces pays, les institutions supérieures de contrôle fonctionnent assez bien dans les circonstances actuelles.

Mais, d'après mon expérience personnelle, je dirais que la situation n'est pas bonne quand il s'agit du contrôle externe de l'exécutif et du contrôle de l'autonomie.

Ce sont donc les défis les plus importants qui sont de la responsabilité des pays candidats, y compris de mon pays. Nous sommes donc très reconnaissants d'avoir pu venir ici et je pense sincèrement d'ailleurs que les contributions que nous avons entendues jusqu'ici nous seront vraiment utiles.

Personnellement, je peux dire que l'échange d'expérience avec les ISC des états membres de l'Union européenne m'a aidé ces dernières années pour travailler sur le nouveau budget et a largement contribué à l'adoption de nouvelles règles au niveau budgétaire dans mon pays.

Ce qui m'a également beaucoup aidé, c'est mon expérience passée dans le domaine de la loi constitutionnelle. Lorsque j'étais membre du Parlement fédéral, j'ai participé activement à l'élaboration d'une nouvelle loi sur la division du pays et par conséquent sur la division de la propriété et des finances.

C'est pourquoi j'ai particulièrement apprécié l'intervention du Professeur de Sousa d'hier qui nous a parlé des différentes structures du domaine légal et

constitutionnel et des différentes structures des institutions de contrôle externe.

C'est pourquoi, surtout les contributions des institutions régionales que j'ai entendues hier, étaient pour moi comme une bouffée d'air frais.

Je peux donc dire très honnêtement – et je pense pouvoir parler au nom de mes collègues venant des autres pays candidats – que nous avons écouté très attentivement ce que vous avez dit et que nous sommes convaincus que cela nous aidera vraiment à améliorer nos propres institutions de contrôle externe dans nos pays.

Je suis persuadé que nous entendrons d'autres interventions encore plus intéressantes aujourd'hui que nous utiliserons à notre tour dans notre travail futur.

Intervention de Ioannis Sarmas de l'ISC de la Grèce

Vous avez évoqué une question importante, je pense qu'elle a été évoquée hier par un des délégués du Royaume du Danemark, à savoir: quelle est la véritable nature de nos fonctions? Sommes-nous des technocrates qui assument des fonctions d'audit comptable ou avons-nous une fonction politique, je dirai même, consubstantielle dans une démocratie?

Permettez-moi de vous dire qu'il me semble que les fonctions que les Cours de comptes et les institutions suprêmes d'audit assument n'ont rien à voir avec l'audit qu'une agence privée pourrait effectuer sur les fonds publics, étant donné que les résultats de cet audit ne seraient rien d'autre qu'une simple consultation. Nous faisons partie, nous, les institutions suprêmes d'audit, d'un des trois pouvoirs propres à la démocratie, du pouvoir parlementaire ou du pouvoir juridictionnel, ce qui assure notre indépendance, et nous avons comme tâche essentielle de faire l'audit des dépenses effectuées par le pouvoir exécutif. Je pense que notre tâche est consubstantielle au régime démocratique pour la raison suivante: nous assurons que les fonds privés arrachés aux particuliers sont dûment employés par les pouvoirs publics. Autrement, je pense qu'il y aurait une atteinte à la propriété privée, c'est-à-dire une atteinte au droit protégé par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme.

Intervention de Horst Shroeder de l'IRC de Saxony-Anhalt

J'aimerais laisser de côté la présentation du rapport dont le plan est légèrement différent et donc profiter de cette occasion pour ajouter quelques commentaires par rapport à ce que nous avons entendu jusqu'ici.

Premièrement, en tant que représentant d'une cour des comptes d'un état fédéré allemand, (comme beaucoup de candidats à l'adhésion ici présents qui ont été soumis pendant longtemps au régime communiste), permettez-moi de rappeler que nous avons eu une édification pendant dix ans comme les pays qui ont adhéré à l'Union européenne. Comme les pays de l'Europe du sud, nous aussi nous dépendons d'une structure organisationnelle typique en termes géographiques ce qui représente par exemple pour le budget de mon pays fédéré Saxony-Anhalt, en pourcentage d'environ 4% par rapport au budget de l'état fédéré (sur un total de vingt milliards de marks), c'est-à-dire qu'environ un milliard de marks provient des fonds communautaires d'aide à l'agriculture de l'Union européenne. Comme vous pouvez le constater, les moyens, les aides et les subventions européennes ont également un rôle très important pour les nouveaux états fédérés en Allemagne. Comme complément aux moyens européens il existe bien sûr les ressources financières propres de l'état fédéral.



Il y a donc trois sortes de ressources: celles au niveau national, celles qui viennent du budget de l'état et celles qui viennent de l'Union européenne. En d'autres termes, indépendamment du sens par rapport aux attributions des fonds en Allemagne et communautaires pour la construction de nouveaux états fédérés, il y a deux problèmes qui surgissent et qui sont toujours d'actualité.

Tout d'abord, les objectifs élaborés dans l'Union européenne, dans la République fédérale de l'Allemagne et dans l'état fédéré ne coïncident pas toujours. Or, comme les moyens finissent par se croiser dans le budget il faut élaborer une directive pour l'affectation de ces ressources servant de base de distribution tenant compte aussi bien des objectifs de l'Union européenne que ceux de la République fédérale de l'Allemagne et que ceux du propre état fédéral. Ce type de directive a toujours une contribution de l'institution supérieure de contrôle car normalement on peut exercer une certaine influence sur la question à résoudre: comment, quand

et où ces moyens doivent être appliqués, c'est-à-dire trouver une série de critères pour conjuguer les trois niveaux.

L'autre problème qui se pose c'est le contrôle des comptes. Hier, un orateur a déjà mentionné, à la table, le problème du double contrôle. Il s'agit d'un problème qui est surtout du domaine théorique, mais dans la pratique les choses sont quelque peu différentes.

En ce qui concerne la coopération entre les IRC et l'ISC il existe, heureusement, depuis plusieurs années, avant que les nouveaux états fédérés aient été institués, un accord qui date, je pense, de 1987, entre l'institution supérieure de contrôle et les institutions régionales, et, entre parenthèses, je tiens à affirmer que M. Engels, dans la perspective de la Cour des comptes allemande a éclairci avec une précieuse clarté, le statut d'égalité qui existe entre l'ISC et les IRC. Je tenais à rappeler cet aspect ici, dans ce contexte, car cette égalité de statut est surtout importante quand il y a des moyens au niveau national et communautaire qui sont appliqués à un seul niveau et où chacune des institutions a le droit de contrôle, aussi bien au niveau supérieur que régional.

En ce qui concerne les moyens pour le développement des nouveaux états fédérés, ils concernent essentiellement le développement de l'économie, les universités et les mesures de développement de l'agriculture et, depuis 1987, il y a un accord entre la Cour des comptes allemande et les institutions régionales, selon lequel ces moyens communs ne sont contrôlés que par les IRC ; ainsi, du moins à ce niveau, le problème du double contrôle est résolu. Ensuite, les institutions régionales communiquent ses résultats à la Cour des comptes allemande.

Parallèlement, il y a d'autres accords spécifiques entre la Cour des comptes allemande et les institutions régionales concernant les compétences de contrôle lorsqu'il y a aussi des moyens nationaux et chaque institution doit décider de façon autonome comment elle va effectuer son contrôle, si le contrôle sera conjoint, s'il sera effectué par le biais de l'ISC ou s'il sera autonome.

Donc, d'un point de vue général, le partage de domaines où les moyens communs du budget de l'état d'un côté et du budget de chaque état fédéré d'un autre est résolu par ce type d'accords entre la Cour des comptes allemande et les institutions régionales.

Quant aux moyens européens la situation est un peu différente. Mon vieil ami Bernard Friedmann a déjà abordé ce sujet hier après-midi, et dans la perspective

de la Cour des comptes européenne une volonté de coopération avec les Cours des comptes nationales et également les IRC a été formulée.

Et j'aimerais dire, a priori, que surtout à partir de ces institutions, la coopération a toujours été présente, et ce n'est pas vraiment une question de bonne volonté, elle existe réellement. Or, ce type de coopération n'est pas limité non plus à des conférences entre présidents ou des conférences internationales. Tout ceci représente, disons, des tentatives d'améliorer quelque peu tout le fonctionnement et de créer des conditions. Mais le problème réside dans le contrôle concret "in loco" et c'est à ce niveau qu'il y a réellement un problème en ce qui concerne les moyens de contrôle au niveau européen, car les relations entre la Cour des comptes européenne et une Cour des comptes régionale, en Allemagne (appartenant à un état fédéré) n'est pas si simple dans la pratique. Pas seulement parce que le contact et les relations de la Cour des comptes européenne avec ces institutions régionales passent par la Cour des comptes allemande et très souvent nous sommes informés tardivement quand la Cour des comptes européenne prétend commencer un contrôle. Parfois nous sommes au courant seulement trois jours avant la date de la vérification et bien sûr dans ces circonstances il est impossible d'effectuer un contrôle conjoint car nous n'avons pas le temps de nous organiser. Comme conséquence de ce parcours dans le temps, très souvent la Cour des comptes européenne et les institutions régionales parlent directement entre elles pour des raisons de temps, car les contrôleurs viennent parfois de très loin au Luxembourg et on des emplois du temps très chargés. Normalement, il y a des instructions pour conclure un processus de contrôle dans un délai de trois, quatre jours. Un autre problème c'est que les procédures de contrôle de la Cour des comptes européenne sont complètement différentes, ne prenez pas cela pour une critique, ce n'est qu'une constatation. Les méthodes et les procédures de contrôle de la Cour des comptes européenne sont très divergentes de celles des institutions régionales, du moins en Allemagne.

Pour essayer de présenter le tout d'une façon résumée, je dirais que je suis peut-être trop spécifique, aussi permettez-moi Monsieur le Président de conclure.

Il y a quatre problèmes qui rendent le contrôle commun assez difficile. C'est le court terme, les conversations, le manque de possibilités d'avoir une conférence avant et aussi la diversité des moyens de contrôle.

Il ne faut pas seulement critiquer, mais tout ceci a un sens si l'on se tourne

vers l'avenir parce que pour nous, dans les états fédérés, les moyens européens vont eux aussi continuer à jouer un rôle important dans les prochaines années, comme au Portugal, en Italie ou en Grèce. Et c'est pour cette raison que personnellement je pense qu'il serait souhaitable que nous arrivions, comme il y a des décennies, à un accord entre l'ISC et les IRC et que nous obtenions un accord similaire avec la Cour des comptes européenne afin de réglementer les méthodes et les systèmes et de clarifier ces procédures. Je pense que si nous y arrivons, alors nous pourrions aussi organiser des contrôles conjoints et je donne entièrement raison à Bernard Friedmann avec la formule qu'il nous a présentée hier : les erreurs vues par les uns seraient également les erreurs que les autres verraient s'il faisaient le même contrôle et vice-versa.

Je vais donc conclure car je suis peut-être rentré trop dans les détails. Mais, dans la pratique, ce qui nous intéresse c'est de travailler véritablement en commun et pour moi cela veut dire arriver à un contrôle commun.

Intervention de Bernard Friedmann de la CCE

Je pense pouvoir compléter le rapport de mon collègue.

Lors de notre discussion d'hier nous avons observé que les institutions de contrôle allemandes des états fédéraux avaient davantage de compétences par rapport aux autres pays. Le Traité d'Amsterdam prévoit que la Cour des comptes européenne travaille conjointement avec les institutions supérieures de contrôle. Quant à moi, j'aimerais souligner cet aspect: les institutions supérieures de contrôle sont les cours des comptes nationales, mais dans le cas de l'Allemagne, ce sont aussi les institutions régionales de contrôle et ces institutions exercent des activités dans des régions qui sont parfois plus grandes que des pays. Par exemple, l'état fédéré de la Westphalie du nord a environ 17 millions d'habitants. Les régions sont donc parfois plus grandes qu'un pays et la collaboration au niveau pratique fonctionne. Or le problème c'est que dans la structure fédérale l'institution supérieure de contrôle doit être compétente dans l'attribution d'autres tâches par rapport aux IRC. Nous informons aussi les ISC de nos résultats dans le cadre des IRC. Mais j'aimerais souligner une fois de plus que



c'est souvent un manque de temps qui nous empêche d'avoir une meilleure collaboration et je pense que ce que M. Schröder a dit tout à l'heure le prouve. Il y aura également une collaboration future avec les pays de l'Europe de l'est. Ces pays de l'Europe de centrale et orientale vont contrôler de plus en plus les moyens de l'Union européenne et les états candidats vont donc à l'avenir avoir recours eux aussi à tous ces moyens de contrôle. Aussi la contribution de M. Schröder a-t-elle été très concrète et a souligné des aspects qui, me semble-t-il, sont très importants lorsque des institutions de contrôle travaillent ensemble à plusieurs niveaux.

C'est un sujet important aussi bien pour l'EURORAI que pour l'EUROSAl et je suis content de voir cette question abordée et je n'oublierai pas, si vous me permettez ce dernier commentaire. Quand la Cour des comptes hongroise a été créée j'étais justement à Budapest et les uns des journaux disaient: voici la preuve que nous avons désormais en Hongrie une démocratie qui fonctionne. Les cours des comptes nationales sont de la même façon une preuve dans ces pays.

Intervention de Rafael Iturriaga Nieva de l'IRC du Pays Basque (Espagne)

J'aimerais dire que je comprends, en effet, que notre travail constitue aussi une fonction politique. Je ne rencontre sur ce point que deux problèmes, qui je pense n'ont pas été suffisamment traités dans le document des conclusions, si brillamment élaboré par M. Clemente; sinon, je suis d'accord avec pratiquement tout ce qui a été dit.

Le premier problème est la symétrie introduite par le phénomène de l'Union européenne. Le schéma de séparation entre le peuple et la souveraineté et l'autorité et les titulaires de l'autorité et les organes de contrôle est effectué au niveau des états et en dessous, c'est-à-dire régional et local. Cependant, au niveau de l'Union européenne, je pense que l'autorité, titulaire de la souveraineté, n'est pas un citoyen, malheureusement ce sont les états et tout ceci touche la fonction du Parlement européen qui en réalité ne contrôle pas, qui en réalité ne légifère pas et donc perturbe la fonction de la Cour des comptes européenne.



Le deuxième problème est aussi en rapport avec ce manque de logique. Les états, en adhérant à l'Union, transfèrent globalement des compétences vers l'Union européenne: l'agriculture, les impôts indirects, bref par thèmes. Or très souvent ces compétences nationales ou au sein de chaque état ne sont pas gérées par la propre administration de l'état, mais par des administrations régionales, du moins dans certains cas cela se passe ainsi et parfois même de façon exclusive. Par conséquent, le contrôle de ces activités entre l'Union européenne et la région n'a de sens que s'il est effectué par la Cour des comptes européenne et par l'entité régionale de contrôle, en d'autres termes, le principe de subsidiarité, qui est un principe constitutionnel de l'Union, à mon avis s'applique aussi aux questions de contrôle. Cependant, actuellement, cela ne se passe pas ainsi et je pense que c'est dû au déficit démocratique. Les états titulaires de souveraineté limitent cette compétence à leurs autorités nationales de contrôle de l'état. Or cette question qui a été présentée par M. Schröder à la page 75 est dûment présentée et je pense que les orateurs en ont d'ailleurs déjà parlé, notamment M. Friedmann et moi-même et j'aimerais que cela fasse partie des conclusions du séminaire car personne ne s'est manifesté contre et toutes les opinions semblent soutenir qu'il doit y avoir une collaboration directe entre la Cour des comptes européenne et les cours régionales.

Intervention de Ioannis Sarmas de l'ISC de la Grèce

Je pense que vous avez prononcé un mot mythique, la subsidiarité, une notion incluse dans le Traité sur la Communauté européenne, qui pourrait donner la solution aux problèmes qui nous préoccupent. Mais la subsidiarité, qui signifie que les compétences de la Communauté (donc les compétences de la Cour des comptes européenne), ne sont exercées que dans les cas où les compétences nationales ne suffisent pas, nous conduit au résultat suivant: il faut que les institutions suprêmes de contrôle nationales prouvent, démontrent à la Cour des comptes européenne qu'elles sont capables d'assumer les fonctions de la Cour des comptes européenne. Et si les Cours des comptes nationales, les institutions suprêmes nationales, se mettent sur cette voie, elles admettent par ce fait même de se faire critiquer, c'est-à-dire que les Cours des comptes nationales, les institutions suprêmes de contrôle nationales, admettent qu'elles soient, que leurs travaux, la pertinence de leurs travaux en tout cas, soient examinés par la Cour des comptes européenne.

Or, étant donné que nous considérons que les institutions sont indépendantes et d'un niveau égal, pour le moment, nous ne considérons pas que nous sommes des Cours, des institutions subalternes à la Cour des comptes européenne pour que nos travaux soient soumis à son approbation.

Voilà, je pense, une réponse à votre réflexion sur le principe de la subsidiarité. Est-ce que Monsieur Clemente voulait répondre?

Intervention d'un Orateur pas identifié de l'ISC de Danemark

Je pense que nous comprenons tous que, quand l'argent européen est distribué par des organismes internationaux, nous avons la Cour des comptes européenne et les cours des comptes nationales qui sont chargés du contrôle de ces fonds. J'ai beaucoup aimé l'intervention de M. Schneider qui nous a dit qu'en fin de compte, au niveau national quand nous avons des fonds du budget de l'état ou du gouvernement, une fois de plus, nous avons des cours des comptes, locales ou nationales qui ont pour fonction de contrôler ces budgets. Il y a donc ici un grand besoin de coopération. Ceci me semble évident. Et hier M. Sherring nous a montré comment cette coopération pouvait être réalisée dans le monde réel. Il nous a dit : ne demandez pas d'autres lois mais commencez à coopérer.

Je voudrais remercier M. Clemente et la Cour des comptes européenne pour toutes les réussites au cours de ces dernières années dans le domaine de la collaboration. Je pense que pour une grande partie d'entre nous il y a une différence entre coopération et coordination. Hier, mon collègue espagnol en a parlé : si nous parlons de coordination il y a alors quelqu'un qui est coordonné et il y a une autre personne qui fait la coordination et cela veut dire qu'il y a une grande différence entre les mots coordination et coopération.

Permettez-moi de vous citer le Traité d'Amsterdam. Vous nous dites, avec raison, que s'y trouve la base de tout cela, mais aussi très clairement que la coopération existe en tenant compte de l'indépendance des institutions de contrôle au niveau régional et national et également de la cour des comptes.

D'après mon expérience, avec toutes ces bonnes ressources que nous avons pu obtenir et que nous avons en communs (et des exemples du Royaume-Uni, de l'Allemagne ont déjà été ici mentionnés), je pourrais aussi parler des

expériences de mon pays, le Danemark, tout dépend de et a pour base la coopération. Quand nous essayons de travailler dans un pays comme par exemple la Grèce comme M. Sarmas l'a mentionné, comment pouvons-nous collaborer dans ce pays, dans ce domaine ? Nous devons respecter les différentes méthodes, les différentes bases légales, les différents systèmes, etc. Je pense que nous devons avancer sur cette voie de la collaboration mais que nous devons introduire le même niveau de collaboration dans tous les pays de l'Union. Mais nous devons avoir à l'esprit des mots du Traité de l'Union européenne et mettre en place la coopération. La Cour des comptes européenne a eu de grands succès au niveau de la coopération. Je pense qu'il est important de retenir la chose suivante: collaboration au lieu de coordination.

Intervention de Robert Mul de l'ISC des Pays Bas

J'ai une question très simple à poser à M.Clemente concernant la coopération.



Si j'ai bien compris, la Cour des comptes européenne informe régulièrement les institutions supérieures de contrôle nationales sur les visites et contrôles dans les différents pays au niveau régional. Si les auditeurs de la Cour des comptes vont par exemple à Rotterdam pour essayer de vérifier les comptes des fonds de la communauté qui vont être dépensés dans la ville, est-ce que je vais en être directement informé, par le biais de M. Clemente, ou par le biais de la Cour des comptes de mon pays?

Intervention de Giorgio Clemente de la CCE

J'aimerais dire un mot pour éviter quelques dérives dans la discussion: coopération, c'est le mot qui est dans le texte de mon intervention. J'ai cité comme bon exemple de ce type de travail en commun le texte de l'article 248 du Traité où on parle exactement d'une coopération dans un esprit de confiance commune, disons, de respect de l'indépendance de chacun. Il est clair que dans la mot

coopération, il n'y a pas de problème de coordination. Tout ce que j'ai essayé de dire est dans la voie de la coopération et pas de la coordination. Peut-être est-il mieux que je donne déjà quelques réponses aux interventions très intéressantes que nous avons eues jusqu'à maintenant.

Il faut peut-être rappeler que le problème de fond de la coopération entre la Cour des comptes européenne et les Cours des comptes des pays membres de l'Union doit être situé exactement dans l'esprit, encore une fois, de l'article 248 du Traité, approuvé par nous tous, ratifié par nous tous, où l'on parle d'une coopération entre la Cour des comptes européenne et les institutions nationales de contrôle. C'est ce qui a été décidé par nos gouvernements et évidemment nous devons le respecter. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé dans la Cour des comptes européenne, de mettre en place un système de collaboration le plus efficace possible avec les Cours des comptes nationales.



Alors, réponse indirecte à notre ami néerlandais: évidemment nous devons passer à travers la Cour des comptes nationale et c'est la raison pour laquelle Monsieur le Président Schröder disait ici: "il n'y a pas en réalité de problèmes de règles à établir, les règles sont là". Il rappelait qu'il y a des accords entre la Cour des comptes nationale, les Cours des comptes des différents lander, la Cour des comptes européenne. Le problème est parfois un problème pratique. Il y a des délais très courts, il y a peut-être quelques fois une préparation des contrôles qui n'est pas approfondie ou qui peut marcher bien pour des Etats, je dirai, à structure unitaire et qui marche avec un peu plus de difficulté avec des Etats à structure fédérale, ou pas nécessairement des Etats à structure fédérale. Cela peut être la même chose pour des Etats unitaires mais avec des régions à compétence approfondies dans la matière des fonds communautaires.

Le problème, ce que j'ai essayé de dire, est qu'il faut travailler sur le chemin d'une collaboration plus approfondie. C'est ce qu'on a en effet essayé de faire pendant les vingt-trois années de travail de la Cour des comptes européenne en liaison avec les cours nationales, sauf quelques cas de difficultés qu'on a eus, mais normalement il faut dire ça marche, et ça marche très bien. Je dirai que la tentative est d'aller dans la direction d'une certaine homogénéisation mais je dirai qu'on peut

vivre très bien avec des règles formellement différentes mais le but final du contrôle est toujours le même, même si parfois on a des procédures qui sont différentes.

Le président Iturriaga Nieva a soulevé deux problèmes. La souveraineté populaire: je ne suis pas un représentant du Parlement européen, mais si l'on évoque ce problème avec le Parlement européen, ils disent toujours être les représentants de contribuables européens, ils sont élus par les citoyens, ils ne représentent pas les Etats membres, ils représentent les citoyens. Je me permets de dire que je ne suis pas d'accord sur le fait que, dans l'Union européenne, la souveraineté appartient aux Etats membres et pas aux citoyens. Il y a eu un changement quand on a décidé que le Parlement est élu directement par le peuple européen.

L'autre question soulevée par le Président Iturriaga Nieva est le problème d'une collaboration directe entre la Cour des comptes européenne et les Cours des comptes des régions des Communautés autonomes en Espagne. Mais c'est un problème majeur et je dis quelle est maintenant la teneur du Traité, cela n'empêche pas, évidemment, dans le cas d'espèce, de trouver (et c'est évidemment le problème de la collaboration), de trouver des règles ou de trouver des accords, si vous voulez, à travers lesquels on implique les institutions de contrôle qui vraiment font le contrôle sur les fonds d'espèces.

Je dois dire aussi qu'il y a une phrase dans le Traité qui déjà autorise cette possibilité, quand on dit que si les Cours des comptes nationales n'ont pas la compétence nécessaire, la Cour des comptes européenne pourrait créer des liaisons avec les autorités qui ont la compétence nécessaire. En réalité, cette petite règle a été créée plutôt pour le cas où il n'y a pas une compétence de la Cour des comptes ou d'une institution de contrôle quelconque dans le pays membre dans une matière spécifique, et il faut alors faire référence à une autorité administrative différente. C'était le cas, par exemple, pour le problème des ressources propres qui, dans quelques pays, ne sont pas directement contrôlés par l'autorité supérieure de contrôle.

Mais je dirai que c'est la raison pour laquelle il y a, dès le début, cette phrase-là, mais quand même, on pourrait peut-être utiliser cette formule pour élargir les liens de la Cour des comptes avec les institutions nationales (là je parle évidemment à titre personnel). Mais on pourrait peut-être élargir les possibilités de contact de la Cour des comptes européenne avec les Cours régionales. Mais je dirai que c'est un jeu à trois: la Cour des comptes européenne avec la Cour des comptes nationale et les Cours des comptes des régions et il faut être tous d'accord. Ce n'est pas seulement parce que la

Cour des comptes européenne n'a aucune intention de dépasser les Cours des comptes nationales, mais parce qu'évidemment, pour nous, c'est plus compliqué de tenir compte de toutes les spécificités, particularités de chaque État membre et connaître exactement où se situe la compétence de contrôle, ce qui est déjà difficile dans un contexte à 15, je m'imagine que ça pourrait devenir très très compliqué dans un contexte élargi qui peut arriver à doubler le nombre des États membres.

Je suis d'accord sur la nécessité de tenir compte, dans la pratique, de ces problèmes: on peut les régler très bien, je répète, avec des réunions à trois.

Et permettez-moi un mot final. On a soulevé le problème de la subsidiarité. Je rappelle toujours, une fois, j'étais présent à une conférence de Monsieur Heath, l'ancien Premier ministre anglais, qui avait eu un rôle important pour essayer de faire entrer le Royaume-Uni dans la Communauté européenne (ça s'est vérifié plus tard), alors il disait: "oui, à mon époque, on n'utilisait pas tous ces noms, il n'y avait pas toutes ces problématiques que j'ai appris maintenant. Par exemple, (il a sorti un papier) 'j'ai écrit ici, ah ! , subsidiarité...' Je n'ai pas encore bien compris ce que c'est que ça". Alors, cela est évidemment, et comme le disent les Anglais, une petite *joke* seulement. Mais, c'est mieux que nous, au niveau des Cours des comptes, essayons de régler nos problèmes dans notre contexte, plutôt que de se cacher derrière ce mot miracle.

Intervention de Paul Schneider de l'IRC de Rhénanie-Palatinat (Allemagne)

Il y a environ deux ans et demi, en octobre 1999, a eu lieu une rencontre de la Cour des comptes européenne sous la présidence du Professeur Friedmann avec les cours des comptes régionales allemandes: la Conférence allemande des Présidents des Cours des comptes régionales qui y ont présenté des propositions sur la façon d'améliorer, au niveau pratique, la collaboration avec la Cour des comptes européenne. Lors de cette conférence nous avons décidé d'établir davantage de contacts dans cette perspective, en termes de



procédures de travail, ce qui ne s'est pas encore passé jusqu'ici. Je ne sais pas pourquoi. Or, j'aimerais rappeler que nous aussi nous avons des problèmes concrets en ce qui concerne le facteur temps qui est extrêmement important. Mais ce qui est aussi important c'est que les critères et méthodes de contrôle de la Cour des comptes européenne divergent nettement de nos critères et méthodes et il faudrait peut-être arriver à un rapprochement mutuel. C'est là que se trouve, à mon avis, le travail de l'avenir.

J'aimerais également mentionner quelques aspects qui, à cette époque, ont été décidés entre la Cour des comptes européenne et la Cour des comptes allemande. Au niveau global, la Cour des comptes européenne et les cours des comptes allemandes devront encourager l'échange et la planification à court terme. En ce qui concerne l'échange, et dans la mesure où l'on reconnaît les superpositions de compétences, il existe aussi un besoin de coordination entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle allemandes.

Lorsque les Cours des comptes allemandes, par le biais d'une annonce d'un contrôle de la part de la Cour des comptes européenne et dans la mesure où les cours des comptes veulent participer à ce processus, alors le contenu et les procédures concernant le contrôle sont définies en commun et les cours des comptes allemandes peuvent, de plus, décider des contrôles communs. Dans ce cas, des accords sont établis sur les méthodes et sur la transmission des résultats des contrôles. Il ne s'agit là que de quelques critères qui, dans la pratique devraient être concrétisés afin d'arriver à améliorer les moyens de contrôle au niveau européen.

Intervention de Ioannis Sarmas de l'IRC de la Grèce

Je pense que nous avons eu beaucoup d'éléments pour réfléchir. Je pourrais dire que l'essentiel du débat de ce matin pourrait être résumé ainsi: nous avons des fonds qui ont une double nature, une nature communautaire et une nature nationale, qui sont soumis à des contrôles différents et nous devons réfléchir. Comment éviter le double contrôle et comment arriver à un point de coopération ou pourquoi pas de coordination des tâches nationales et communautaires afin d'améliorer la manière dont les contrôles sont effectués? Pour ce qui me concerne, je pense toujours qu'il nous faut une base légale pour procéder à des coopérations et peut-être faudrait-il évoluer à l'avenir vers une coopération. Vous savez, l'Allemagne a

une culture juridique très différente de celle qui est la nôtre. Par exemple, les institutions publiques grecques ne peuvent pas conclure d'accords, la loi est la même pour tous, elle ne peut pas changer par des accords entre les institutions nationales. Par conséquent le cas allemand ne peut pas être transféré à tous les pays.

En concluant, je dois vous dire encore que j'assumais cette présidence, pas à titre personnel, mais à titre de représentant du président de la Cour des comptes grecque, et je dois vous transmettre ses salutations les plus chaleureuses.

4.ème séance

**Le contrôle de l'Administration régionale et locale par les
différentes institutions de contrôle externe**



Gauche à droite:

- M. Martin Sinclair (ISC du Royaume-Uni)
- M. Janusz Wojciechowski (ISC de la Pologne)
- Ms. Gisela von der Aue (IRC du Land de Brandebourg-Alemagne)

RAPPORT DE BASE

Rapporteur



Gisela von der Aue
IRC de Land de Brandenburg

Le controle de l'administration régionale et locale par les defferentes institutions de controle externe

Contenu

A - Terminologie

B - Conclusion et thèses

C - Appendice

D - Synopsis (des rapports mentionnés sous C-Appendice - dans file séparée)

A - Terminologie

Pour motif de facilité et standardisation des systèmes européens très différents et complexes la terminologie suivante sera appliquée au texte "Conclusions et thèses". Des inexactitudes paraissent être inévitables.

1. "Commune"

La définition sera appliquée d'une manière générale à chaque collectivité territoriale qui

- aux Etats fédéraux (comme en Allemagne, en Autriche, en Suisse) a ses propres compétences d'administration au dessous du niveau de la "région" (définition ci-dessous), éventuellement munie du droit de gestion autonome garanti par la Constitution de l'Etat,

ou

- aux Etats unitaires, est établie comme entité administrative locale au dessous de la "région" (en France par exemple: "ville", "village", "commune").

2. "Institution suprême de contrôle des finances publiques"

Cette institution est l'institution externe de contrôle des finances publiques de l'Etat (fédéral), elle est membre de EUROSAL.

3. “Institution de contrôle des finances publiques”

Chaque institution de contrôle des finances publiques (nationale, régionale, locale).

4. “Région”

La définition sera appliquée d’une manière générale et facilitante à chaque collectivité territoriale qui

- est établie aux Etats fédéraux auprès du pouvoir fédéral, avec ses propres compétences législatives et administratives ou
- /est établie aux Etats unitaires, inférieure au pouvoir central et au dessus de la “commune” (définition ci-dessus).

5. “Institution régional de contrôle des finances publiques”

Cette institution est l’institution externe de contrôle des finances publiques de la “région” (définition ci-dessus) et peut être membre de EURORAI.

B - Conclusions et thèses

1. Le contrôle externe des finances publiques devrait rendre public la gestion des fonds qui sont mis à la disposition de l’administration par les citoyens pour les intérêts publics. C’est pour cette raison qu’il n’y existe pas d’espace sans contrôle. Mais son étendue et sa fréquence diffèrent beaucoup de l’Etat à l’Etat, de région à région, de commune à commune. Dans les Etats qui garantissent le droit de gestion autonome aux communes l’audit par les institutions suprêmes ou régionales de contrôle peut être limité par ce droit.
2. Dès lors que l’Etat contribue au financement des communes, un contrôle financier des budgets municipaux s’exerce même dans les Etats qui refusent un audit des budgets municipaux respectivement aux institutions suprêmes et régionales de contrôle. Dans ce cas, le contrôle a lieu de manière indirecte à travers la vérification des fonds d’Etat distribués aux communes.

3. Il y a une possibilité de double contrôle financier dans les Etats où les communes disposent de leurs propres institutions de contrôle des finances publiques à côté des institutions suprêmes ou régionales. Ce double contrôle ne semble pas être problématique:
 - le contrôle est exercé sous des perspectives différents et avec des objectifs différents.
 - le contrôle exercé par les institutions suprêmes ou régionales montre indirectement si le contrôle municipal respecte certains standards de qualité.

Néanmoins il faudrait clarifier les modalités et instaurer une forme de coopération des différentes institutions de contrôle pour empêcher un double contrôle inutile.

4. Les institutions de contrôle des finances publiques vérifient les recettes et les dépenses des collectivités territoriales pour que l'assemblée délibérante (le parlement, l'assemblée municipale, etc.) puisse donner décharge au gouvernement concerné (comme en Allemagne) ou puisse avoir connaissance de la gestion administrative par la publication des conclusions du vérificateur (comme en France). Toutes les institutions de contrôles ont pour mandat la vérification des comptes et le contrôle de la légalité et de la régularité de la gestion. Dans plusieurs cas un contrôle de performance (économie, efficience et efficacité) ne doit pas ou ne peut pas être exercé au niveau des communes.
5. La modification des tâches de l'Etat moderne et l'évaluation du contrôle financier exigeront aussi une adaptation du contrôle financier au niveau municipal:
 - du contrôle traditionnel ("a posteriori") au contrôle concomitant,
 - du contrôle de régularité au contrôle intensifié de performance et de l'organisation des pratiques de gestion (économie, efficience et efficacité),
 - ceci exigera des commissaires aux comptes qualifiés capables de discerner des corrélations complexes.

6. Même après ce conférence et malgré les très différents systemes nationaux de la vérification des administrations locales il serait souhaitable que l'on apprenne le savoir. Pour cette raison les participants de la conférence de Madère aimeraient demander aux secrétariats de EUROSAI et EURORAI qu'ils soutiennent au groupe de travail des membres intéressés de EUROSAI et EURORAI dans l'échange de points d'opinions.

C - Appendice

Le rapport est basé sur l'information disponible des articles suivants (par ordre alphabétique):

Allemagne

Cour des comptes fédérale de l'Allemagne (pas de version française).

Cour des comptes de Rhénanie-Palatinat, "Articulation et coopération du contrôle financier entre les différentes institutions de contrôle externe".

Cour des comptes de Saxe-Anhalt, "L'interdépendence des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe".

France

Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, "Articulation et coopération du contrôle (financier) entre les différentes institutions de contrôle externe: le point de vue d'un président de chambre régionale des comptes française".

Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, "Le contrôle de l'administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe: le cas de la France".

Pays-Bas

Cour des comptes néerlandaise, "Relation entre les cours de comptes nationales et les institutions régionales de contrôle des finances publiques".

Autriche

Cour des comptes de Styrie, “Les formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral, régional) et ses implications au niveau de l'organisation du contrôle financier”.

Pologne

Cour des comptes polonaise (pas de version française).

Portugal

Cour des comptes du Portugal, “L'interdépendance des budgets et ses implications sur le contrôle externe (le cas du Portugal)”.

Suisse

Contrôle fédéral des Finances, “Rapports entre l'organe suprême de la confédération en matière de surveillance financière et les cantons”.

Contrôle des finances de la République et Canton du Jura, “Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics”.

Contrôle des finances du canton de Zurich, “L'interdépendance des budgets (communautaire, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe”.

Espagne

Cour des comptes, “Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics”.

Cour des comptes de Catalonia (pas de version français).

Cour des comptes de Navarre (pas de version français).

Ukraine

Cour des comptes de l'Ukraine (pas de version française).

Royaume-Uni

Audit Commission/National Audit Office, “Le contrôle des finances publiques en Angleterre et au Pays de Galles. L'Audit Commission et le National Audit Office”.

D - Synopsis (des rapports mentionnés sous C)

Résumé

Le sujet de la synopsis sera limité au contrôle financier des communes parce que les autres formes de contrôle financier seront déjà traitées pendant les autres sessions de travail.

Une comparaison entre les systèmes européens est difficile, mais possible. Nos institutions suprêmes de contrôle des finances publiques sont membres de EUROSAI, nos systèmes de contrôle des finances publiques remplissent les conditions de la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques. Néanmoins la vérification régionale est réglementée d'une manière très différente, dans un Etat on peut trouver de grandes différences entre les régions. Le système de contrôle financier au niveau locale, c-à-d. municipale diffère encore plus. Il est difficile à trouver une définition des termes "région" et "commune" de façon ferme pour tous les Etats (voir plus haut la tentative d'une «terminologie» sous A).

Quatre groupes de vérification communale sont découverts:

- 1 - le contrôle externe par les institutions régionales de contrôle des finances publiques,
- 2 - le contrôle externe exercé par d'autres institutions indépendantes de droit public,
- 3 - le contrôle externe exercé par des institutions de droit privé,
- 4 - le contrôle financier exercé par l'Etat (en qualité de superviseur).

Allemagne

L'Allemagne est un Etat fédéral avec 16 Etats fédérés, divisés en environ 14 600 communes. La vérification des communes s'exerce dans une manière très différente, y inclus les modèles 1, 2 et 4. Par exemple:

Dans quelques Etats fédérés la vérification est exercé par les institutions régionales de contrôle des finances publiques, parmi eux le Brême, le Brandebourg, le Schleswig-Holstein. En Hesse c'est la responsabilité exclusive du président de la Cour des comptes.

En Bade-Wurtemberg, dans les communes de plus de 4 000 habitants, le

contrôle est exercé par la “Gemeindeprüfungsanstalt” (un établissement de droit public chargé uniquement de cette tâche).

En Bavière, c’est le “Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband” (un établissement de droit public chargé des affaires municipaux) pour ses communes membres; ce sont des districts pour toutes les autres communes.

En Basse-Saxe, c’est un département du ministère pour les grandes villes, pour toutes les autres une chambre des comptes.

Ces systèmes de contrôle ne font aucune place aux commissaires aux comptes privés (modèle 3).

France

France est un état de forme unitaire, néanmoins, le système de contrôle financier dans les régions et dans les communes est complexe.

Depuis 1982, les organes de contrôle sont les chambres régionales des comptes (CRC). Organes de l’Etat central, dotés du statut de juridictions et donc autonomes, les 26 CRC (22 sans l’outre-mer) ont chacune compétence sur la collectivités territoriales de la région où elles sont implantées: la collectivité régionale, plusieurs départements, de nombreuses communes, de très nombreux établissements publics locaux y compris les diverses formes de groupement communal.

La France se caractérise par un émiettement territoriale marqué: les administrations locales sont au nombre de 100 000 environ, certaines de grande dimension, d’autres minuscules.

Depuis 1988 les plus petites communes (moins de 600 habitants) sont remues de la compétence des CRC pour être confiées aux services extérieurs du ministère des Finances: environ 30 000 communes et établissements publics locaux sur 100 000 échappent ainsi au contrôle des CRC.

Toutefois, les CRC conservent certaines attributions à l’égard de ces petites communes. En particulier, elles sont seules qualifiées pour mettre en jeu la responsabilité d’un comptable public, autrement dit, pour le mettre en débit. Si le contrôle mené par les services du ministère des Finances conduit à une telle décision, le dossier est transmis à la CRC et c’est elle qui décide. En outre, une CRC peut décider d’exercer son contrôle sur une petite commune.

Ce système de contrôle ne fait aucune place aux commissaires aux comptes privés (modèle 3).

Pays-Bas

Les Pays-Bas sont un Etat central avec 12 régions (nommées: “provinces”) et plus de 500 communes. En général l'institution suprême de contrôle des finances publique (“Algemene Rekenkamer”) n'a aucun droit de contrôle ni sur les finances des régions, ni sur les finances des communes. Mais elle est compétente pour les fonds d'Etat alimentant la dotation des régions et des communes.

Les régions ne disposent pas de leur propre service d'expertise comptable. Elles font vérifier leurs comptes par un cabinet d'experts-comptables extérieur.

Quelques communes entretiennent un service d'expertise comptable communal, les autres (c'est la plus grande majorité) font contrôler leurs comptes par des cabinets d'expertise privés.

Le contrôle des finances aux niveau des communes connaît en ce moment une évolution remarquable: l'introduction d'obliger les communes à créer une chambre municipale des comptes. Ces chambres municipales devraient être largement semblables, au niveau des tâches et des compétences, à la “Algemene Rekenkamer”, en particulier en ce qui concerne leur indépendance dans le choix des contrôles, des méthodes et du mode de reporting. A l'heure actuelle, quelques communes ont mis en place une structure de contrôle qui ressemble à une cour des comptes et dont les membres sont généralement des conseillers municipaux. Ces “commissions des comptes” ne disposent généralement que d'un budget limité pour l'exécution des contrôles, qui portent presque toujours sur les aspects liés à l'efficacité.

Ce système de contrôle inclut les commissaires aux comptes privés (modèle 3).

Autriche

Autriche est un Etat fédéral très similaire au système allemand. Les effets sur le système du contrôle financier des communes ne sont pas reconnaissables du rapport de la Cour des comptes de Styrie.

Pologne

La Pologne est un État unitaire. L'institution suprême de contrôle des finances publiques (“Najwyższa Izba Kontroli” - NIK) exerce aussi le contrôle des activités des collectivités régionales et municipales (les communes, les districts-

"powiats", les régions- "voúvodies"), obligé de le faire une fois dans quatre ans. Le NIK se sert de ses bureaux régionaux. D'autre part le président du Conseil des ministres peut exercer un contrôle de la légalité allant assez loin.

Il y a en plus des chambres régionales des comptes qui sont indépendantes du gouvernement et du NIK, elles aussi chargées du contrôle des collectivités locales. On essaye de ne pas exercer le même contrôle.

Le nouveau modèle de vérification en Pologne n'est pas encore établi fermement.

Portugal

Le Portugal est un Etat unitaire dont les régions insulaires de Madère et des Açores disposent d'une certaine autonomie. Pour cette raison il y existe des chambres régionales de la Cour des comptes supérieure chargées du contrôle financier des régions, y compris les communes. Le contrôle des communes sur le continent est du devoir de la Cour des comptes.

Ce système de contrôle ne fait aucune place aux commissaires aux comptes privés (modèle 3).

Suisse

La Suisse est un Etat fédéral avec 23 cantons et 2 903 communes.

Les cantons disposent de règlements sur la surveillance financière des communes. La législation est différente d'un canton à l'autre. Un organe de contrôle organisé de la même façon que le contrôle cantonal des finances existe dans les villes. Les communes font souvent appel à des experts externes pour exercer le contrôle des comptes. Dans les communes dotées d'une assemblée communale, la surveillance financière est confiée à une commission de vérification des comptes indépendante et élue par le peuple. Dans les communes disposant d'un parlement communal, cette tâche incombe à une commission parlementaire. L'autonomie des communes est garantie en vertu du droit cantonal.

Espagne

L'Espagne est un Etat unitaire avec 17 régions autonomes et environ de 8 000 communes. Elle s'évolue d'un Etat central vers une forme fédérale.

En général, les institutions régionales de contrôle des finances publiques

sont chargées de la vérification des communes (modèle 1). Mais en Castille-La Mancha et en Valencia, ce procédure est inadmissible par loi.

Ukraine

L'Ukraine reçut son indépendance en 1991 à la suite de la dissolution de l'URSS. L'obstination de ceux qui appartenaient à l'ancienne élite soviétique semblent empêcher l'Etat à introduire des réformes économiques, la privatisation et le développement des droits du citoyen.

Créées par la Constitution de 1996, il y a 24 régions («oblasti»), une république autonome et deux communes.

La Cour des Comptes de l'Ukraine atteint son appartenance à EUROSAI et est en train de définir son propre rôle dans le système. En ses propres mots, elle cherche encore des «trous» dans la législation et envisage de jouer un rôle principale dans le domaine de contrôle financier en Ukraine. Dans ce cadre elle semble être responsable pour l'audit des régions et des communes.

Royaume-Uni - Angleterre et Pays de Galles

“L'Audit Commission” for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales” a été créée par loi en 1982 afin de regrouper les missions d'audit sur les finances des collectivités locales en Angleterre et au Pays de Galles au sein d'une même entité, indépendante du gouvernement central. Cette commission et les auditeurs nommés par elle sont chargés de vérifier la régularité des comptes des collectivités locales et la gestion globale des autorités locales. En 1990, les compétences de “l'Audit Commission” ont été étendues aux organismes publics de santé regroupés dans le “National Health Service” (Service national de santé).

“L'Audit Commission” choisit les auditeurs, soit les auditeurs du “District Audit Service” (une chambre des comptes régionale), soit des cabinets d'audit privés. “L'Audit Commission” surveille le travail du “District Audit Service”.

DEBAT*



* Interventions extraites des enregistrements audio sans la révision des auteurs

Intervention de Christien Descheemaeker de l'IRC de l'Ile de France

J'appartiens à la Cour des comptes française depuis plus de vingt-cinq ans, j'y suis entré à la sortie de l'Ecole nationale d'administration. Comme la plupart de mes collègues, j'ai fait quelques activités en dehors de la Cour des comptes, c'est la tradition chez nous, mais toujours dans le secteur public. Avant d'y revenir, j'ai resté plusieurs années au Ministère Public de la Cour des comptes (puisque'il s'agit d'une juridiction); par conséquent, j'ai fait un certain nombre de contrôles avant de prendre la présidence d'une Chambre régionale des comptes, d'abord à Lyon, et c'est pour ça que dans les documents vous voyez apparaître Lyon, et depuis deux mois en Ile-de-France.



Le sujet que notre groupe devait traiter est un sujet qui peut être ambigu: le contrôle de l'administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe. Et je dois présenter rapidement le cas d'un Etat unitaire: la France. Alors, qu'appelle-t-on en France l'administration régionale? Eh bien, la différence importante à mes yeux, c'est que je vais traiter de l'administration de la région en tant que collectivité territoriale. Il existe aussi une administration de l'Etat central dans la région. Prenons le cas des préfectures. Les Chambres régionales des comptes dont on vous a souvent parlé sont compétentes pour contrôler les collectivités territoriales, ce qui en France inclut les régions. Donc elles peuvent contrôler l'administration de la région, mais elles ne contrôlent pas l'administration de l'Etat dans la région.

Pour nous, c'est une distinction évidente, mais je sais que parfois la distinction l'est moins dans une ville importante en province. En France, on peut facilement parcourir la ville et distinguer les bâtiments publics qui sont des bâtiments de l'Etat, et les bâtiments publics qui sont les bâtiments d'une collectivité territoriale, qu'elle soit régionale, départementale ou communale. C'est un exercice d'instruction civique faire cette explication sur le rattachement d'un bâtiment à une administration ou à une autre, mais pour nous, c'est la base de la répartition des compétences.

Première idée, par conséquent: en France, le contrôle des administrations régionales est le même que le contrôle des administrations locales et il est effectué par des organes de l'Etat, et non pas, comme dans un Etat fédéral, par des organes de l'Etat fédéré(de Land allemand ou de la Communauté autonome en Espagne). Donc, pour nous, la région est une collectivité territoriale et son contrôle est assuré

comme celui des autres collectivités territoriales; vous savez qu'il y a beaucoup de collectivités territoriales en France: il y a le niveau de la région, le niveau du département, le niveau de la commune. Et il y a beaucoup de communes, beaucoup de départements, et je crois même que l'on peut dire, beaucoup de régions.

Depuis 1982 et les grandes lois de décentralisation, le contrôle des collectivités territoriales est confié aux Chambres régionales des comptes. Je l'ai dit, ce sont des juridictions de l'Etat central. Ce qui complique la présentation de notre système, c'est l'émiettement territorial. Il y a en France environ cent mille organismes publics locaux, ce qui est beaucoup trop. A l'origine, quand les Chambres régionales des comptes ont été créées, elles avaient une compétence intégrale. Dans chaque région, la Chambre régionale des comptes devait contrôler tous les organismes publics locaux. Même les plus petits. Quelques années après la création des Chambres régionales des comptes, une loi est venue changer ce que la loi avait fait et les Chambres régionales des comptes ont perdu la compétence sur les plus petites communes. Pour reprendre les mêmes chiffres, sur cent mille organismes locaux, les Chambres régionales ont actuellement compétence sur environ soixante-dix mille organismes, le Ministère des Finances ayant compétence sur les trente mille autres.

Ceci n'est pas d'une très grande portée financière, car les masses en jeu sont faibles, mais évidemment cela complique le schéma que je vous présente. Il serait plus facile de dire que les Chambres régionales des comptes ont une compétence intégrale sur toutes les collectivités territoriales.

Donc le système français n'est pas d'une parfaite cohérence et je donne un exemple: dans la région Rhône-Alpes, où j'exerçais mes fonctions jusque récemment, il y a cinq millions six cent mille habitants, et le chef-lieu c'est Lyon, donc, cinq millions six cent mille habitants, et pour cette population, deux mille neuf cent communes. La Chambre régionale des comptes a compétence sur mille sept cents communes, et au total, sur six mille organismes locaux: communes, lycées, collèges, hôpitaux, etc.

Un point important à souligner, dans une optique de comparaison, c'est le fait que les commissaires aux comptes privés n'ont aucune place dans le dispositif de contrôle. Comme cela a déjà été dit, une commune peut faire appel à des experts comptables pour une mission ponctuelle de réorganisation, mais pas pour le contrôle des comptes. Donc le contrôle des comptes est confié exclusivement à la Chambre régionale des comptes ou bien au Ministère des Finances, et jamais à des

commissaires aux comptes privés. C'est un point, je le répète, important, car dans un certain nombre de pays de l'Union européenne, surtout, mais peut-être dans d'autres, (simplement nous n'avons pas toujours l'information), des commissaires aux comptes interviennent dans le contrôle des comptes des collectivités territoriales de rang inférieur, donc des communes.

Je signale, quand même que les commissaires aux comptes interviennent; ils interviennent dans ce que nous appelons les satellites des communes, c'est-à-dire les sociétés d'économies mixtes qui ont un statut de sociétés de droit privé, ou bien ils interviennent dans des associations qui reçoivent des subventions communales. Dans ces cas-là, la Chambre régionale des comptes peut faire un contrôle (elle n'y est pas tenue, mais elle le peut), et bien évidemment dans une telle hypothèse, le rapporteur de la Chambre des comptes, celui qui fait le contrôle, va collaborer avec les commissaires aux comptes, mais c'est une collaboration qui est à sens unique. Le rapporteur de la Chambre des comptes peut contacter le commissaire aux comptes, il a le droit de lui demander ses documents de travail, et le commissaire aux comptes ne peut pas les refuser. En revanche, le commissaire aux comptes qui interviendrait quelques années plus tard n'a pas accès aux documents de travail du rapporteur de la Chambre des comptes. Je ne dis pas que c'est bien, je vous donne le système tel qu'il existe actuellement.

Je ne reprendrai pas l'essai de comparaison avec d'autres pays, que j'ai fait dans le texte écrit que vous avez dans le recueil, page 193, avec le petit schéma qui essaye de présenter les choses clairement avec le risque, évidemment, d'appauvrir la réalité.

Le deuxième point de mon exposé présente une autre caractéristique du système français de contrôle des comptes locaux: c'est le fait que ce contrôle est systématique, il a toujours lieu, mais qu'il n'est pas annuel et qu'il est très inégalement approfondi. Il y a toujours un contrôle mais pas tous les ans et ce contrôle peut être très détaillé ou très rapide.

Le fait que le contrôle n'ait pas lieu tous les ans nous distingue des pays dans lesquels il y a ce que l'on peut appeler une certification, mais déjà là, il faudrait introduire des nuances, car il y a des pays dans lesquels le contrôle s'approche d'une certification des comptes sans que ce contrôle soit nécessairement annuel. J'ai trouvé, dans certains cantons suisses, une situation comparable à la nôtre, c'est-à-dire, un contrôle tous les quatre ans portant sur quatre exercices. Chez nous, la

coutume, c'est un contrôle tous les quatre ans, tous les cinq ans. Evidemment, si nous manquons de moyens, ce ne sera pas tous les quatre ans, ce sera tous les six ans ou tous les sept ans, ce qui est trop, nous en sommes bien conscients. Je souligne ce point car il n'est pas toujours présenté dans les documents expliquant la façon dont nous travaillons et il surprend souvent, notamment nos amis anglais qui raisonnent à partir de la certification et qui, par comparaison avec ce que font des commissaires aux comptes privés, ont du mal à comprendre qu'il n'y ait pas de certification annuelle.

Ce n'est pas d'ailleurs de notre part un refus d'exercer un contrôle annuel. Tout simplement, nous sommes dans l'incapacité, compte tenu de nos moyens, d'exercer un contrôle annuel digne de ce nom. Donc, contrôle pluriannuel portant chaque fois sur plusieurs comptes consécutifs, ce qui permet de dire que tous les comptes auront été contrôlés, et ce contrôle est plus ou moins étendu. Nous avons beaucoup parlé, pendant cette session, de contrôle, d'audit, nous n'avons pas toujours beaucoup parlé de ce que signifiaient ces termes. Quand je vous dis que nous contrôlons les comptes des collectivités territoriales tous les quatre ans, je dois préciser que ce contrôle signifie nécessairement une vérification des comptes. C'est le premier degré. Nous faisons toujours une vérification des comptes, au sens très comptable. Certains appelleront cela un audit financier. Et je suis prudent parce que l'expression n'a pas toujours le même sens et une fois traduite, elle peut en avoir encore d'autres.

Au-delà de cette vérification des comptes, il existe le contrôle de la régularité des opérations décrites dans le compte; ce que j'appellerai le deuxième niveau de contrôle et puis il y a le troisième niveau, celui dont on parle souvent, le fameux contrôle de la qualité de la gestion, le contrôle des trois "E", comme disent les Anglais, mais moi je n'arrive jamais à comprendre la différence entre l'économie, l'efficacité et l'efficacités, malgré les efforts de Monsieur Sherring.

Pour moi, ce sont les différents aspects d'un même contrôle, la comparaison des moyens et des résultats, mais je ne désespère d'arriver à bien comprendre cette différence. Donc, trois niveaux de contrôle: la vérification des comptes, la régularité des opérations décrites dans les comptes et la qualité de la gestion.

Alors, il serait à mon avis dangereux de croire que nous contrôlons en France tous les quatre ans les trois niveaux que je viens de décrire. Compte tenu de la multiplicité des organismes locaux qui s'accompagne pour beaucoup d'entre

eux d'un budget extrêmement faible, l'enjeu du contrôle est très réduit. Nos moyens ne sont pas très importants.

Conclusion: nous nous en tenons à une vérification des comptes, il n'y a pas d'audit de performances, il n'y a pas de contrôle de qualité de la gestion, sauf exception, sauf situation qui nous serait signalée.

Dès lors que la collectivité est un peu plus importante, commune de vingt mille habitants, de trente mille habitants, hôpital de cinq cents lits, à ce moment-là nous nous efforçons de faire non seulement une vérification des comptes mais aussi un contrôle de la régularité des opérations et, si nous avons le temps, un contrôle de la qualité. Mais nous n'avons pas toujours le temps.

Donc, le contrôle de la qualité, pour nous, c'est une ambition, c'est une réalité dans un certain nombre de cas et ça se traduit, notamment, par des enquêtes qui sont menées sur différentes collectivités par une Chambre régionale des comptes ou par plusieurs Chambres régionales des comptes, souvent en liaison avec la Cour des comptes, notamment lorsque l'on arrive à une évaluation de politiques publiques.

Mais je me permets d'insister sur ce point: pour nous, le contrôle de la qualité de la gestion, c'est quelque chose de difficile, c'est quelque chose qui suscite des débats et des réflexions chez nous, en grande partie d'ailleurs, non pas de notre fait, mais du fait des contrôlés, car pour faire un contrôle de qualité de la gestion, encore faut-il que le contrôlé dispose d'indicateurs de qualité. S'il ne les a pas, il est extrêmement difficile pour nous de fabriquer des indicateurs, dans tous les domaines: le prix d'un repas dans une cantine, le degré de satisfaction des lecteurs dans une bibliothèque publique, etc... Et je considère que ce n'est pas d'abord à nous d'établir ces indicateurs, mais au contrôlé.

Et je pense que, en terminant sur ces considérations concrètes qui sont aussi l'expression de difficultés dans le travail de contrôle, j'ouvre peut-être quelques pistes pour des travaux futurs.

Intervention de Ernst Kleiner de l'IRC de Zurich

J'aimerais commencer en posant la question suivante: qui contrôle quoi, où et comment? C'est une question qui a déjà été posée hier et aujourd'hui aussi de différentes façons.

Quant à la Suisse, c'est un pays, une île en Europe pour ainsi dire, 7,5

millions d'habitants, un état fédéral, nous avons un système de deux chambres des comptes, nous avons les cantons au deuxième niveau (20 cantons), six sous-sections avec des tailles différentes, nous avons 2903 collectivités certaines avec un parlement et d'autres avec une démocratie directe.

En Suisse, l'autonomie des collectivités très forte. Dans la constitution fédérale il est prévu que l'autonomie des collectivités soit assurée par le droit cantonal.



L'état fédéral observe les éventuels effets des contrôles sur les collectivités. L'autonomie des collectivités est différente suivant les cantons. En Suisse, la tendance est à augmenter davantage l'autonomie. Mais qui contrôle? Ce sont les contrôles financiers à leurs différents niveaux. Dans l'état fédéral c'est un bureau des finances avec la *Kurt Grüter*, dans les cantons ce sont les institutions cantonales, et dans les collectivités locales il y a plusieurs

formes d'organisation: il y a des organisations de contrôle municipales ensuite les collectivités de différentes tailles ont des sous-sections et délèguent dans de nombreux cas également le contrôle des entités privées.

En Suisse tous les niveaux, et c'est quelque chose d'important, sont contrôlés à tous les niveaux. Nous faisons la différence entre le contrôle financier, politique et économique.

L'état fédéral est responsable du contrôle des finances publiques, la question administrative et professionnelle est contrôlée par les municipalités et dans les cantons l'organisation est la même. La compétence politique revient aux commissions financières du parlement et les tâches au niveau professionnel des contrôles financiers reviennent aux bureaux de contrôle financier. Dans les communes, il y a un contrôle municipal au niveau politique aussi.

En Suisse les contrôles communs se font en collaboration avec les cantons et les collectivités suivant les accords et consensus. Il y a donc des accords entre les sections cantonales dans certains domaines et des vérifications et contrôles conjoints avec les commissions de contrôle financier. Le contrôle au niveau des collectivités est réglementé de façon à ce que chaque canton puisse réglementer cela de façon autonome et la loi de chaque canton réglemente la façon dont ce contrôle doit être effectué.

Dans la plupart des cantons il y a de la part du contrôle une espèce de

commission financière comme dans le cas de Zurich. Pour le contrôle des collectivités, nous avons 71 collectivités et deux départements de contrôle financier à Zurich et les autres communes, même si elles ont entre 20 mille et 40 mille habitants, ne possèdent qu'une section de contrôle de comptes qui peut dépendre en partie du parlement ou qui peut aussi être directement élu par les citoyens.

J'ai déjà parlé de la comptabilité qui est faite par les commissions cantonales ou par une société fiduciaire. La responsabilité de l'exactitude des comptes incombe cependant à des entités politiquement élues. Les contrôles financiers cantonaux reviennent à l'institution supérieure de contrôle du canton et elle doit vérifier les finances du canton en conformité avec les critères, normes et viabilité économique, efficience et beaucoup d'autres critères qui actuellement ont le même statut et sont vérifiés avec la même intensité.

Les contrôles financiers au niveau cantonal et de l'état aident le Parlement dans l'inspection suprême et aussi en ce qui concerne le contrôle de la qualité de gestion. Vous voyez donc la différence car ici le concept d'aide vient renforcer l'indépendance et l'autonomie.

En termes administratifs les contrôles financiers sont dépendants soit du Parlement, de la direction, donc de la présidence du Parlement ou du premier ministre (comme c'est le cas dans le canton de Zurich avec un département autonome qui n'a aucun lien avec une autre institution).

Dans l'activité de contrôle il me semble que le plus important c'est que le contrôle financier se base sur les lois.

J'aimerais terminer avec un commentaire et une information sur la documentation. En Suisse, les contrôles financiers ont peu de rapports directs à tous les niveaux. Au niveau du canton et des communes les contrôles sont effectués selon leurs propres réglementations et lois. Dans un intérêt mutuel il semble sensé qu'une coordination soit encouragée et une coopération entre ces entités et il me semble aussi utile qu'il y ait un échange d'expériences et d'informations ainsi que des mesures de post-formation ou de formation pour ceux qui sont en rapport avec ces institutions. Ces événements de formation mènent à une amélioration progressive de toute cette structure.

Intervention de Luis Munoz Garde de la RAI of Navarra

J'aimerais commencer par remercier les organisateurs de ces journées de m'avoir invité à participer en tant que président de la Chambre des comptes de Navarre, la Cour des comptes de la communauté autonome de Navarre.

L'institution a été créée en 1365 par le Roi *Carlos II* de Navarre et c'est donc une des plus vieilles cours des comptes de l'Europe. Au XIX^{ème} siècle, la Navarre a cessé d'être un royaume et est devenue une province avec un certain degré d'autonomie ce qui a conduit à la perte de cette institution.

Avec l'arrivée de la démocratie et la constitution d'un état autonome, la Navarre a voulu récupérer en 1980 son ancienne Cour des comptes en conservant son nom médiéval. Nous avons été la première communauté à avoir une institution de contrôle externe, certainement à cause du poids historique de l'ancienne Cour des comptes. Comme vous le savez, il y a actuellement en Espagne 9 institutions autonomes de contrôle auxquelles il faut rajouter la Cour des comptes de l'Etat.

La Chambre des comptes de Navarre contrôle l'activité économique et financière du secteur public de la Communauté autonome, y compris le gouvernement et les collectivités locales et autres entités locales: entreprises



publiques, université, etc. En plus de cette fonction de contrôle, la Chambre des comptes est l'institution qui prête assistance

au Parlement de Navarre dans le domaine économique et financier et, en effet, tous les ans nous recevons des demandes de rapports d'assistance afin d'orienter cet organe législatif par rapport aux conséquences économiques des différents aspects de son activité.

Nous nous différencions de la majorité des cours des comptes autour de nous par le caractère unipersonnel de la Chambre de comptes. Autrement, ce sont des institutions collégiales dirigées par un groupe de conseillers qui constituent une séance plénière. Dans notre cas, c'est l'organe législatif qui nomme le président. Le

secrétaire général et les auditeurs en chef, (ils sont tous fonctionnaires) sont également fonctionnaires de l'institution. Comme on peut le voir, cette structure accentue le caractère technique de cette institution, sauvegardée, y compris par la «clause de divergence» prévue par la loi. Cette clause permet à l'auditeur d'exprimer par écrit sa divergence au cas où il ne serait pas d'accord avec le rapport définitif.

Après cette brève introduction je vais résumer les points essentiels de la communication présentée au cours de ces journées. J'ai choisi pour thème les recommandations que les organes de contrôle externe ont faites aux gestionnaires et responsables des entités contrôlées. Je pense en toute sincérité que c'est un aspect essentiel de notre travail et qui n'est peut-être pas dûment mis en valeur.

Comme vous le savez, ces dernières années, les responsables des institutions de contrôle ont insisté sur le besoin d'une plus grande efficacité dans le secteur public.

Nous, les organes de contrôle externe, nous faisons partie du secteur public et nous avons l'obligation d'être de plus en plus efficaces dans notre travail de contrôle.

Imaginons que nous inversions les rôles et nous étions ceux qui sont contrôlés et que ce contrôle ne se limiterait pas aux aspects classiques du contrôle financier et légal mais qu'il prétendrait analyser notre efficacité. Quel pourraient être les indicateurs clés pour mesurer notre efficacité? Je suis convaincu que ce serait les recommandations présentées dans les rapports et réalisées par les administrations.

Toutes les déclarations internationales sur le contrôle public insistent sur le fait que le contrôle n'est une fin en soi mais un moyen pour améliorer la gestion des fonds publics. Notre mission principale c'est de contribuer pour que l'argent des citoyens soit géré de la meilleure façon possible et les recommandations doivent en être un instrument fondamental. Par conséquent, si quelqu'un venait contrôler notre activité, il devrait voir combien de nos recommandations sont appliquées et devrait quantifier le bénéfice obtenu grâce au respect de ces recommandations. Avoir confiance dans les recommandations en tant qu'instrument utile pour améliorer la gestion des fonds publics implique qu'il y ait deux prémisses. D'un côté, que nos recommandations soient les bonnes et d'un autre côté que le gestionnaire les accepte en toute bonne volonté et donc essaie de les appliquer.

Cette deuxième prémisse ne dépend pas de nous et donc ce n'est pas la peine de nous y attarder. Mais la première, que les recommandations soient correctes, dépend de nous et donc, dans ma communication, je m'arrêterai sur les

caractéristiques que, selon moi, devraient avoir les recommandations des organes de contrôle externe pour qu'elles soient efficaces.

Je pense qu'il est important qu'elles soient claires et concrètes et qu'elles aient un rapport avec la conclusion du rapport. Il me semble également essentiel qu'elles soient importantes et que de leur mise en pratique résultent des profits supérieurs au coût qui en découle parce que sinon nous ne serions pas efficaces.

Il convient également de les adresser à qui peut les appliquer et non pas recommander de façon générique à l'institution contrôlée car il est probable que personne ne se sente informé. Il me semble fondamental qu'elles soient formulées de façon positive, en évitant un ton récrimatoire qui ne favoriserait pas sa mise en pratique. Il faut également éviter d'utiliser des expressions impératives et il convient d'expliquer au gestionnaire quels sont les gains qui peuvent résulter de l'application des recommandations.

Je pense que la relation entre les recommandations et le travail sur le terrain est très importante, période où ceux qui sont contrôlés peuvent assumer qu'on commence déjà à les définir. Et en dernier lieu, il me semble important d'effectuer un suivi adéquat des recommandations surtout dans les rapports postérieurs. Il est bon de publier des rapports spéciaux sur les différentes recommandations effectuées aux différents niveaux, par exemple au niveau de l'administration économique et locale. Ces rapports peuvent être particulièrement utiles en début de législature car ils sont utiles aux nouveaux responsables pour qu'ils aient une espèce de photographie, une image de la situation de la gestion. Ces rapports présentent dans le détail les recommandations qui ne sont pas encore appliquées en les classant par degré de difficulté et de priorité, et précise également quel est le département ou domaine responsable de son application.

En guise de conclusion et pour résumer, je pense que les recommandations que nous proposons dans nos rapports sont fondamentales car elles symbolisent le caractère positif de notre travail: nous ne nous limitons pas à détecter les points faibles de gestion, mais nous offrons des solutions et pour cela même je pense que cela vaut la peine de faire des efforts pour que nos recommandations soient les plus correctes, opportunes, utiles, concrètes, claires, cohérentes, constructives et convaincantes possible, car il sera ainsi plus facile de les voir en application, ce qui ne peut que bénéficier nos clients, c'est-à-dire tous les citoyens.

Intervention de Martin Sinclair de l'ISC du Royaume-Uni

Permettez-moi de commencer par présenter les excuses de M. John Bourn, le deuxième vice-président de l'EUROSAl, qui ne pouvait être présent parmi nous pendant ces deux ou trois jours. Vous savez probablement que nous sommes en pleine campagne électorale et il a dû rester à Londres pour des raisons professionnelles.

Permettez-moi également de féliciter les organisateurs de cette conférence pour l'excellente hospitalité que nous avons reçue. Je voudrais aussi féliciter Mme von der Aue pour l'excellent résumé des documents et M. Kleiner, M. Munoz et



M. Descheemaeker pour les excellentes descriptions des accords existants dans leur juridiction et leur pays. Je pense qu'ils illustrent très bien la diversité des accords qui existent dans le domaine du contrôle public du pouvoir local et régional. Ils représentent une illustration très claire de la diversité des systèmes que nous rencontrons et je suppose donc le besoin d'une coopération efficace.

Me demander d'être le modérateur de la séance finale après un débat si animé de cette conférence, c'est une tâche plutôt effrayante mais encouragé par l'air de "Scotland the Brave" que nous avons entendu en début de séance, permettez-moi de partager avec vous quelques pensées.

J'aimerais démarrer par quelques thèmes courants qui, me semble-t-il, sont en rapport avec les raisons pratiques pour lesquelles il faut coopérer. Passons par-dessus les détails des structures et des mécanismes qui ont été largement expliqués.

Si vous me le permettez, je me servirai de l'expérience du Royaume-Uni pour illustrer certains aspects que j'aimerais aborder.

Tout d'abord, comme le Président De Sousa l'a souligné avec tant d'éloquence hier, nous vivons dans une période de changements rapides au sein de l'Etat. Pouvoir et fonctions reviennent à des organes supranationaux comme l'UE ou dans de nombreux pays reviennent aux nouveaux organes législatifs et administratifs régionaux.

Comme l'a dit la plupart des autres orateurs, nous devons nous assurer

du fait que les accords de contrôle suivent le rythme et que nous proposons des solutions pratiques pour s'assurer d'une coopération efficace dans quelques temps d'un cadre législatif quelconque.

Au Royaume-Uni par exemple, il y a des décentralisations et des mises en place de nouveaux organes législatifs au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, chacun avec sa propre institution de contrôle qui en dépend. Mais la législation ne mentionne aucun mécanisme pour relier ces organes soit au *National Audit Office* ou les uns aux autres. Et c'est pourquoi de façon volontaire, comme John Sherring l'a bien rappelé hier, nous avons créé un organe appelé le Forum national du Contrôle public afin de rassembler ces organes. La seule raison est de ne rien laisser échapper dans le contrôle des dépenses publiques tout en minimisant les possibilités d'avoir des superpositions importantes.

Le deuxième point que je voudrais aborder c'est qu'il y a aussi des changements du point de vue du citoyen. Il y a certainement au Royaume-Uni des attentes qui augmentent très vite sur l'amélioration de la qualité des services publics et en même temps, les gouvernements font face à un paradoxe – les gens ne veulent pas payer ces services, ils ne veulent pas être imposés davantage pour améliorer ces services publics.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a répondu à ces deux pressions en lançant ce qu'on appelle son "Agenda de la Modernisation du Gouvernement"» qui vise à augmenter le standard de qualité des services publics en réformant la fonction publique et en réduisant les coûts, apparemment une tâche très difficile à mettre en œuvre. Donc, l'agenda permet par exemple de récompenser l'innovation dans les principautés en offrant des fonds supplémentaires comme récompense. Il s'agit de réduire les restrictions, les règles et les réglementations en excès. Cela encourage les organes du secteur public à utiliser les meilleures expériences de gestion et fourniture de services. Le programme dans son ensemble peut aujourd'hui être résumé en deux mots: "l'idée marche" et c'est absolument dénué d'idéologie. Cette philosophie s'applique également au contrôle public. Nous avons besoin de prouver que nous pouvons ajouter de la valeur, non seulement pour le Parlement et les citoyens mais aussi pour les organes clients que nous contrôlons si nous voulons survivre et prospérer.

Pour rajouter de la valeur nous devons montrer publiquement que nous pouvons coopérer au niveau national, régional et local dans notre façon d'interagir avec les clients et dans nos programmes de travail.

Au Royaume-Uni, nous sommes absolument convaincus que si le contrôle du service public ne semble pas apporter de bénéfice, alors le Parlement n'hésitera pas à modifier les accords. D'ailleurs, on a déjà pu le voir dans d'autres domaines du secteur public qui semblent connaître un échec, le gouvernement préférera faire appel au secteur privé pour ces services, et il y a des exemples clairs qui l'illustrent aussi bien dans les services pénitentiaires que dans l'éducation au Royaume-Uni.

Notre gouvernement, dans un certain sens, est impatient d'obtenir des succès et intolérant envers les échecs. Je pourrais peut-être illustrer le genre de questions auxquelles les institutions de contrôle du secteur public devront faire face dans ce genre de contexte politique. Le Forum du contrôle public a trouvé que plusieurs organes publics étaient soumis à plusieurs contrôles. Je pense qu'en prenant un cas extrême il y aurait dix organes d'inspection contrôleur qui pourraient mener un contrôle, en allant de la Cour des comptes européenne au sommet de l'arbre jusqu'aux auditeurs des municipalités en bas. Nous avons le devoir, en tant qu'auditeurs de déléguer nos mandats en s'assurant que le poids supplémentaire des contrôles imposés au client soit réduit au strict minimum. En bref, et pour reprendre certains sujets que M. Munoz Garde vient juste de rappeler, le processus de contrôle lui-même doit être efficace.

Le troisième point que j'aimerais aborder (et c'est encore une fois une perspective particulièrement Britannique, mais je pense que cela s'applique à d'autres nations) c'est que quand vous avez des Parlements ou des organes législatifs au niveau national et régional et que vous avez des organes de contrôle à différents niveaux, ce qui intéresse c'est une compréhension globale de l'ordre publique et quels sont les standards minimums qui doivent être appliqués.

Nous avons tendance à penser que le contrôle public est un concept clair, mais à partir du moment où il y a des auditeurs à différents niveaux, les variations et les différences peuvent apparaître très rapidement. Au Royaume-Uni, si ces différences deviennent trop importantes, alors on joue tout simplement les uns contre les autres. Ce n'est pas pour dire que les institutions à chaque niveau doivent travailler de la même façon, mais la force peut être considérable si nous pouvons nous mettre d'accord sur ces points. Un cadre commun sur ce qu'un contrôle public est et une interprétation commune des approches et des standards pourront alors être appliqués.

Donc, au Royaume-Uni les cinq membres du *National Audit Office* qui sont

le NAO, les Auditeurs généraux d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord et la Commission de contrôle ont publié un accord sur les principes du contrôle public et un document intitulé "ce que les organes peuvent attendre de leurs auditeurs". Dans ce deuxième document par exemple, il est dit que nous utiliserons des standards communs pour notre contrôle financier. Ces derniers sont publiés et nous espérons que le Parlement les approuvera, ainsi que les citoyens et nos clients, vis-à-vis de ces principes et ces standards sur lesquels nous nous sommes mis d'accord.

Pour terminer, et là encore je reviens à certains points abordés par M. Muñoz Garde. Le contrôle financier, à chaque niveau, doit être vu comme une force pour un changement bénéfique (en bref) pour augmenter l'économie, l'efficacité et l'efficacité que ces services publics reçoivent. Je vais peut-être vous épargner l'explication britannique du sens de ces trois choses. Souvent, nous le reconnaissons tous, le contrôle public est souvent présenté en particulier (je dois dire par des organes publics supérieurs et par les directeurs des organes) comme un obstacle au changement et à la modernisation, par le biais du Forum du contrôle public. Au Royaume-Uni, les institutions de contrôle public se sont mises d'accord sur une déclaration de position commune, surtout comme réponse à l'agenda de modernisation du Gouvernement, mais c'est aussi pour qu'il soit absolument clair que nous sommes tous engagés pour soutenir le changement bénéfique et l'administration bien gérée, la prise de grands risques et l'innovation. Et cette déclaration publique, parmi les cinq institutions de conseil dans le domaine du contrôle public au Royaume-Uni, a été une force incroyable en réponse aux attaques qui sont inévitable de la part des organes contrôlés et de certains fonctionnaires.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, c'étaient donc les questions que je souhaitais aborder devant vous.

Conclusions partielles



Gauche à droite:

- *M. Giorgio Clemente* (Cour des comptes européenne)
- *M. Dieter Engels* (ISC de l'Allemagne)
- Président d'EUROSAI, *M. François Logerot*
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-France)
- *Ms. Gisela von der Aue* (IRC du Land of Brandenburg-Allemagne)

1^{ère}. Séance

Rapporteur: ISC de l'Allemagne

Pour commencer le résumé des consultations du premier groupe, il faut bien sûr rappeler l'excellente présentation du Professeur de Sousa. Il est impossible de répéter maintenant toutes ses thèses, sinon je prendrais sur le temps réservé à mes co-rapporteurs. Cependant, je vais essayer d'intégrer ses thèses dans les conclusions ainsi que les réponses aux questions posées par M. Kovacs.

Il me semble que l'on peut, pour résumer, tirer sept conclusions.



Dieter Engels

1. Concernant les formes d'Etat et d'organisation

La thèse de départ de tous nos rapports n'a pas été contestée: notamment

Les différentes formes d'Etat – soit Etat Fédéral, soit Etat Unitaire – impliquent des formes différentes de contrôle financier externe. Ce fut également une des thèses centrales avancées par le Professeur de Sousa.

2. Concernant la caractéristique de distinction entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire

La caractéristique la plus importante qui permet de distinguer un Etat fédéral d'un Etat unitaire réside dans le fait que, dans un Etat fédéral, aussi bien la Fédération que les Etats fédérés détiennent une qualité d'Etat. Au contraire, la qualité d'Etat, dans un Etat unitaire est centrale et n'appartient pas aux organismes administratifs décentralisés. Nous n'avons pas parlé des critères de la qualité de l'Etat, malgré les conseils M. Kovacs, qui avait raison d'ailleurs, qui nous encourageait à les définir. Le Professeur de Sousa nous a cependant présenté un indice important. On peut parler d'un Etat quand l'organisme administratif est doté d'une souveraineté qui lui permet de se concéder à lui-même une constitution.

3. Concernant les effets sur les formes d'organisation

Une fois de plus la thèse se rapportant aux effets sur les formes d'organisation n'a pas été contestée:

Dans l'*Etat fédéral* il y a, aussi bien pour la Fédération que pour chaque Etat fédéré, une Cour des Comptes propre à chacun. On peut donc parler dans ce cas, conditionné par le système, d'un parallélisme de différentes Cours des Comptes.

Au contraire, l'*Etat unitaire* tend à concentrer le contrôle financier externe au sein d'un organisme de contrôle supérieur. Si cette forme d'organisation est exécutée de façon entièrement catégorique, *a priori*, le problème du parallélisme de plusieurs organismes de contrôle financier externe n'apparaît plus.

Toujours dans les Etats unitaires – le Professeur de Sousa nous a aussi présenté des exemples clairs – nous retrouvons de façon prédominante des formes parallèles d'un organisme de contrôle supérieur d'un côté et d'organismes de contrôle régionaux d'un autre côté. Dans ce modèle d'organisation, l'organisme de contrôle *supérieur* est normalement responsable du contrôle des affaires de l'Etat central et l'organisme de contrôle régional des affaires de la région, du district et du département.

4. Concernant l'exercice des fonctions des OA (organismes d'audit)

M. Sarmas de la Grèce a rappelé hier de façon claire et, je le pense, à juste titre, le fait important qu'il est décisif de savoir au nom de qui est fait le contrôle exercé. J'ai considéré cette référence comme un aspect de ma thèse.

Si plusieurs organismes de contrôle exercent leur activité dans le respectif Etat fédéral ou Etat unitaire, l'exercice de leurs fonctions dépend s'ils effectuent ou non des travaux pour un *Parlement*.

Cet aspect est important, d'un côté, pour l'organisation de la Cour des Comptes respective, par exemple en ce qui concerne la question de savoir qui détient les compétences lors de l'élection et de la nomination des présidents et des membres ainsi que des autres collaborateurs. D'autre part cet aspect est important pour la fonction de l'organisme

de contrôle, par exemple si cette fonction est limitée à l'activité de contrôle ou si elle comprend également la fonction de consultation au Parlement. Et, en troisième lieu, il est important pour la question du pouvoir d'exécution de la Cour des Comptes; en effet, ce pouvoir dépend de façon décisive du fait qu'un Parlement exerce ou non le travail d'une Cour des Comptes. Les exemples de cette forme d'organisation se retrouvent surtout dans les Etats fédéraux.

5. *Concernant la distribution des compétences de plusieurs organismes de contrôle dans l'Etat fédéral et dans l'Etat unitaire*

M. Kovacs a demandé s'il était possible de trouver dans un Etat des critères universels pour avoir une liste des fonctions de différents organismes de contrôle. Je pense qu'on peut y répondre du moins en partie.

L'organisation du "parallélisme" des différents organismes de contrôle financier externe dans un Etat dépend notamment des fonctions exercées par l'Etat central et des fonctions exercées par chaque Etat fédéré ou circonscription. Si ces derniers ont des fonctions d'Etat de compétence propre – comme c'est le cas dans l'*Etat fédéré* –, alors des domaines autonomes seront attribués d'une part à l'OA supérieur et d'autre part aux OA. Mis à part quelques exceptions, ils sont normalement délimités de façon claire les uns des autres: ils suivent les compétences respectives de la Fédération et des Etats fédérés de façon à ce que l'OA supérieur soit responsable du contrôle des affaires de la Fédération et chaque OA responsable du contrôle des affaires de l'Etat fédéré.

Cette règle ne peut s'appliquer dans un Etat unitaire pour la raison suivante:

Différentes réglementations existent concernant la délimitation des domaines de fonctions autonomes que les OA décentralisés possèdent dans un *Etat unitaire*. Normalement, l'organisme de contrôle supérieur est responsable du contrôle des affaires au niveau central. Pour le reste, les différences concernant le rôle et les fonctions des organismes de contrôle régionaux sont si grandes qu'il est impossible de les décrire ici de façon conclusive. Cependant, j'aimerais rappeler la thèse du

Professeur de Sousa: tout dépend, entre autre, du degré de décentralisation et des pouvoirs de décision que les circonscriptions possèdent: lorsque les régions sont relativement autonomes et atteignent, de fait, pratiquement un statut d'Etat, les organismes respectifs de contrôle régionaux jouent un rôle presque identique à celui des OA dans l'Etat fédéral. Mais, lorsque l'autonomie n'est pas aussi accentuée, les formes d'organisation sont sélectionnées de façon à ce que les OA régionaux possèdent des domaines de fonctions autonomes délimités.

6. *Concernant le rapport entre un organisme de contrôle supérieur, d'un côté et les organismes de contrôle régionaux d'un autre côté*

J'aimerais, pour la dernière fois insister sur ma description.

D'un point de vue général, dans les *Etats fédéraux*, on applique le modèle où l'OA supérieur d'un côté et les OA régionaux d'un autre, constituent des entités totalement autonomes au niveau juridique, avec une fonction indépendante et de catégorie équivalente, sans qu'il y ait de relation de subordination. De la même façon, ce modèle ne comporte pas de droit de contrôle ou d'autorité de la part de l'OA supérieur par rapport aux OA.

Au contraire, l'Etat unitaire tend à organiser l'OA comme une subdivision de l'OA supérieur: dans ce cas, les OA sont comme des organismes soumis au contrôle de l'OA supérieur qui, à son tour, possède une autorité. La portée des directives respectives et les formes d'organisation se présentent cependant de façon assez diversifiées. Ce sujet a été abordé de façon plus détaillée dans la thèse 11.

7. *Concernant les intersections des compétences des différentes Cours des Comptes*

M. Kovacs a expressément rappelé le besoin de trouver des critères et des processus afin d'éviter d'éventuelles intersections de compétences des différents organismes de contrôle nationaux.

Ces intersections ont tendance à surgir davantage dans l'Etat fédéral avec les OA indépendants de catégorie équivalente à celles de l'Etat unitaire, dans lequel là encore la vérification des comptes est organisée de façon hiérarchique.

En général, les intersections résultent du fait que les compétences entre l'Etat central et les Etats fédérés ne sont pas toujours délimitées de façon exacte – contrairement à ce que dit la règle générale.

Ces situations de compétences non définies provoquent une situation de dispersion qui, d'un côté, rend tangente l'indépendance des Cours des Comptes de la Fédération et des Etats fédérés et qui d'un autre côté peut éviter le danger de voir des duplications de contrôles ou de voir des domaines non contrôlés. Ces dangers sont relativement faciles à résoudre si la relation entre l'OA supérieur et l'OA est structurée de façon hiérarchique: notamment par le contrôle et l'autorité.

Si au contraire, l'OA supérieur et l'OA sont organisés de façon équivalente hiérarchiquement, il faut tenir compte de l'indépendance des organismes de contrôle pendant la sélection des moyens pour combattre l'existence de domaines non soumis au contrôle et à la duplication des contrôles. Les moyens utilisés jusqu'ici – je récapitule une fois de plus qu'ils nous intéressent du point de vue pratique – vont de l'élaboration conjointe de spécifications légales au vote de planifications, et à l'échange de rapports sur diverses affaires, en passant par des accords généraux des organismes de contrôle jusqu'à certains accords bilatéraux ou multilatéraux. Leurs contenus touchent un vaste domaine de réglementations possibles: délimitation exacte des objets du contrôle, accord sur les contrôles conjoints, transmission de droits de contrôle, accords de procédures, etc.

En plus de ces mécanismes formels, il y a aussi de nombreuses façons informelles de collaboration nationale: conférences de présidents de commissions, groupes de travail et autres rencontres au niveau professionnel.

Toutes ces formes s'inscrivent dans le cadre de la collaboration basée sur la confiance. Je souhaiterais également terminer le résumé, comme je l'ai fait hier dans mon rapport avec ce mot clé, car c'est la meilleure

façon de décrire notre situation. M. Kovacs, on peut toujours s'efforcer à élaborer des critères, à délimiter des compétences et à définir des procédures de collaboration – le plus important sera toujours de savoir si la prétention d'une confiance mutuelle est respectée et vécue.

2^{ème} Séance

Rapporteur: IRC de Midi-Pyrénées

Le rapport de base de la 2^{ème} session doit être complété par les deux exemples qui ont été présentés durant celle-ci par le président, M. STEPASHIN, et par le modérateur, M. STADERINI.

Le système de la Fédération de Russie a fait l'objet d'importantes réformes en cours des dernières années: des lois spéciales ont mis en place de nouveaux organes indépendants de contrôle de comptes. Des institutions régionales de contrôle sont créées et, récemment, a été organisée une fédération des structures d'audit en Russie. L'objectif est la construction d'un système global de contrôle.



Jean-Philippe
Vachia

Le système italien a fait aussi l'objet de profondes réformes à l'occasion de la décentralisation. La création de chambres régionales de contrôle autonomes chargées de l'audit de la gestion des administrations régionales et locales en est l'illustration. Ce qui est important, c'est que ce sont des institutions d'Etat et qu'elles font partie de la Cour des comptes italienne: au sein de celle-ci, il existe des mécanismes efficaces de coordination de type vertical et horizontal (voir contribution écrite).

Les conclusions que l'on peut tirer de cette session n'ont rien de définitif: elles montrent simplement quelques directions intéressantes.

Tout d'abord dans les trois formes d'Etats – Etats unitaires, Etats régionalisés, Etats fédéraux – il y a toujours des compétences partagées entre Etat central et Etat fédéré et/ou autorités régionales ou locales. Et donc il y a souvent des financements partagés. Les institutions de contrôle financier externe, dans chacun de ces Etats, sont donc amenées à harmoniser au moins leurs travaux; elles ne peuvent pas s'ignorer.

Les compétences des institutions de contrôle externe des différents niveaux sont à ce titre parfois concurrentes, parfois complémentaires. Donc, il faut mettre en place ou développer des mécanismes de coordination ou de coopération.

Il peut exister des mécanismes institutionnels de coordination prévus dans

la loi ou dans des statuts des institutions de contrôle. Dans les Etats non fédéraux, il y a en général une sorte de droit de regard l'ICN.

Mais tout ceci ne suffit pas en pratique.

Il faut rechercher un objectif concret qui est d'assurer un contrôle complet de l'ensemble des recettes et des dépenses publiques de différents niveaux, sous l'angle de la régularité et sous celui de la bonne gestion.

Pour cela, les ICN et IRC doivent s'efforcer de coopérer harmonieusement dans le cadre de chaque système national. Pour que cela réussisse, il faut définir des relations de confiance sur une base contractuelle ou pragmatique: c'est la coopération.

Une coopération efficace est basée sur une communauté d'objectifs et sur des méthodes de contrôle identiques ou au moins comparables. Si elles ne le sont pas, il faut au moins que les méthodes soient complémentaires. Dans tous les cas, il est souhaitable d'assurer la transparence des résultats des contrôles.

Pour améliorer l'efficacité du contrôle, il est utile que les échanges sur les techniques et les méthodes d'audit soient organisées entre les différents niveaux d'institutions de contrôle, selon des modalités appropriées.

Les mécanismes de coopération peuvent aussi être mis en oeuvre dans le cadre de l'Union européenne, en ce qui concerne les relations entre ICN, IRC et Cour des comptes européenne.

3^{ème}. Séance

Rapporteur: Cour des comptes européenne

J'aimerais souligner avec le président Vachia que les miennes ne sont pas des conclusions, mais plutôt des pistes de réflexion, des pistes de travail, parce que on ne peut pas tirer de conclusions à ce stade.

Une de ces pistes concerne l'importance et l'actualité du phénomène de l'interdépendance des budgets aux niveaux national, régional et local, et communautaire pour ceux qui font partie de l'Union européenne. Nous avons encore observé que cette interdépendance pose de nombreux problèmes par rapport à la structure constitutionnelle et institutionnelle des différentes formes d'organisation de l'Etat, unitaire, fédéral, régional et aussi au niveau communautaire. Nous avons enfin abordé le grave problème de la souveraineté du peuple.



Giorgio Clemente

Nous avons encore constaté qu'une telle situation a forcément des implications sur le contrôle externe de la gestion des fonds publics, aussi bien nationaux, à l'intérieur d'un pays, que, encore une fois, au niveau communautaire. Alors, c'est une vraie piste de réflexion, il faudra évidemment atteindre un certain degré d'homogénéisation des techniques des contrôles, dans les Etats et entre les Etats et la Communauté. La considération de base, on l'a déjà souligné dans les rapports que vous tous avez envoyés, est qu'une telle homogénéisation est déjà dans les faits de plus en plus imposée par la force des choses. Et, dans l'enceinte communautaire, les Cours des comptes nationales – c'est-à-dire les Cours des comptes des pays membres aux différents niveaux, central, régional, local – et la Cour des comptes européenne doivent dès lors s'efforcer de trouver des approches et des méthodes de travail nouveaux qui permettent de mettre en commun les résultats et le savoir-faire.

Je dirai que ce que nous appris, ou ce que j'ai appris ce matin, c'est qu'au-delà des problèmes de principe, il faudra résoudre dans la pratique les vrais problèmes de liaison et d'échange d'information entre les différents niveaux de contrôle, national, régional et communautaire.

Nous n'avons pas besoin, cela a été souligné, de nouvelles règles, mais

plutôt de nouveaux instruments et procédures de coopération parmi les institutions de contrôle externe aux différents niveaux.

Nous avons enfin souligné l'importance, dans le contexte de l'Union européenne, d'une possible liaison à trois, le cas échéant, là où cela s'applique ou peut s'appliquer, entre Cour des comptes européenne, Cours des comptes nationales centrales, Cours des comptes régionales. J'ai dit au début que ce ne sont pas des conclusions, ce sont des pistes de réflexions, c'est la raison pour laquelle il n'y a pas des décisions finales à proposer pour l'approbation.

Les participants aux "Journées EUROSAT" de Madère, réunis à Madère du 30 mai au 02 juin 2001, ont pris connaissance des relations présentées par les Institutions Supérieures de contrôle et les Institutions Régionales de contrôle de l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Ukraine et l'Italie.

Et à la suite des discussions intervenues au cours des différentes séances de travail ont pris les conclusions suivantes:

- 1) confirment l'importance et l'actualité du phénomène de l'interdépendance des budgets (communautaires, national, régional et local);
- 2) observent que cet interdépendance pose des nombreux problèmes, par rapport à la structure constitutionnelle et institutionnelle des différentes formes d'organisation de l'Etat (unitaire, fédéral, régional);
- 3) constatent qu'une telle situation a forcément des implications sur le contrôle externe de la gestion des fonds publics, aussi bien nationaux que communautaires;
- 4) concordent sur la nécessité que les Institutions de contrôle externe mettent part conséquent en place une coopération, à niveau communautaire, national, régional et local;
- 5) souhaitent que des nouveaux instruments et procédures de collaboration parmi les Institutions de contrôle externe soient expérimentés dans le contexte de EUROSAT en coopération avec EURORAI.

4^{ème} Séance

Rapporteur: IRC de Land de Brandenburg

Le contrôle financier vise à contrôler, au niveau régional ainsi que local, l'utilisation de l'argent des contribuables par les pouvoirs publics.

Même si la constitution du contrôle financier est différente, aussi bien en ce qui concerne les institutions compétentes que l'ampleur du contrôle, il existe tout de même une unanimité quant à son objectif fondamental, son objet et les critères du contrôle.

L'objectif commun est de contrôler l'administration et l'utilisation des fonds publics à ces niveaux de gestion publique.

L'objet commun est le rapport de comptes en tant que condition préalable pour un processus de quittance parlementaire par rapport aux responsables respectifs du gouvernement ou de l'administration.

Les critères de contrôle communs sont la définition autonome de la régularité et de la rentabilité de la gestion budgétaire et économique de chaque niveau d'administration associé à la liberté des institutions de contrôle, à la sélection de l'objet du contrôle ainsi qu'à la date et au type de contrôle.

Le contrôle financier externe, à quelques exceptions près, est organisé dans la perspective du droit public.

Etant donné que l'Etat participe au financement municipal, il est aussi possible d'effectuer de façon indirecte le contrôle des budgets municipaux par le biais du contrôle des subventions de l'Etat dans les pays qui refusent un contrôle des budgets municipaux de la part des organismes de contrôle supérieurs ou régionaux.

Dans les Etats où les municipalités disposent d'organismes d'audit propres, on remarque qu'il y a en partie un double contrôle (par les organismes d'audit supérieurs ou régionaux), ce qui ne pose pas de problèmes pour la raison suivante:

1. Le contrôle est réalisé sous des perspectives différentes et avec des objectifs différents.



Gisela von der Aue

2. Indirectement, on peut déterminer par le biais du contrôle des organismes de contrôle supérieurs ou régionaux si certains standards de qualité ont été respectés pendant le contrôle réalisé par les institutions de contrôle municipales.

Il faut cependant délimiter les compétences de contrôle et clarifier la collaboration des différents organismes de contrôle afin d'éviter des doubles contrôles inutilement.

Le contrôle financier de l'administration régionale et locale devient de plus en plus important, ceci pour deux raisons:

1. A cause des tendances croissantes de décentralisation observées.
2. A cause des modifications de l'Etat moderne et de la modification du contrôle financier qui en résulte.

Tout ceci demandera de grandes exigences au contrôle financier et malgré toutes les différences existantes, un échange continu d'expériences et une collaboration dans les activités de contrôle deviennent encore plus importants.

La préparation et la représentation actuelles des différentes conditions de base légales et effectives pour le contrôle financier municipal pourront constituer la base d'un échange renforcé dans ce domaine du contrôle.

Synthèse des conclusions



La Conférence EUROSAI de Madère, qui s'est déroulée à Funchal du 31 mai au 1er juin 2001, a réuni 26 Institutions Supérieures de Contrôle (ISC), membres d'EUROSAI, dont la Cour des Comptes Européenne, et 16 Institutions Régionales de Contrôle (IRC), membres d'EURORAI.

Le Président de l'Association des Cours des Comptes du Brésil a également assisté à la conférence, en qualité d'observateur.

Dans le cadre du thème général *“Les relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics”*, les sujets suivants ont été abordés au cours de quatre séances de travail:

- *les implications des systèmes de gouvernement sur les formes d'organisation du contrôle des finances publiques;*
- *articulation et coopération du contrôle financier entre les différentes institutions de contrôle externe;*
- *l'interdépendance des budgets (communautaire, national, régional et local) et ses implications sur le contrôle externe;*
- *le contrôle de l'administration régionale et locale par les différentes institutions de contrôle externe.*

Une allocution du Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, Professeur à l'Université de Droit, a permis d'introduire les débats.

Après avoir traité les quatre sujets mentionnés ci-dessus, les délégués de la conférence sont parvenus aux conclusions suivantes:

- 1) les différents systèmes de gouvernement conduisent à des formes différentes d'organisation du contrôle externe des finances publiques;
- 2) en général, les institutions de contrôle procèdent à la vérification des recettes et des dépenses des organes administratifs afin que, à chaque niveau, l'assemblée délibérante puisse approuver la gestion financière ou prendre note de la performance des administrations à travers des rapports d'audit.

- 3) quelle que soit la forme de l'Etat, il y a toujours des domaines de compétences et de financements partagés entre le gouvernement central, et, suivant le cas, les Etats fédérés, les administrations régionales ou locales;
- 4) par conséquent, les institutions de contrôle externe, dans chaque Etat, sont amenées à harmoniser leurs travaux et ne peuvent s'ignorer mutuellement;
- 5) des mécanismes de coordination peuvent exister, prévus par la loi ou par les statuts des institutions de contrôle, mais dans la pratique, ils semblent être insuffisants pour garantir un contrôle complet des recettes et dépenses publiques à chaque niveau, et permettre au système de contrôle externe d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des deniers publics au profit de tous les citoyens;
- 6) à cette fin, il est approprié de mettre en place une coopération reposant sur des relations de confiance et une base contractuelle et pragmatique. Cela concerne également, au sein de l'Union Européenne, les relations avec la Cour des Comptes européenne;
- 7) des mécanismes et des expériences de coopération existent déjà dans divers domaines et entre les différents niveaux de contrôle. Ils pourraient être davantage partagés et développés;
- 8) à l'avenir, il serait souhaitable que des échanges d'expériences soient mis en place sur des sujets professionnels concrets (tels que la santé, l'éducation, les infrastructures). EUROSAI et EURORAI mettront en commun leurs compétences afin d'atteindre ces objectifs.

Session de clôture



Gauche à droite:

- Président de la Cour des comptes portugaise, *M. Alfredo José de Sousa*
- Secrétaire Général de l'EURORAI, *M. José Noguera de Roig*
- Secrétaire Général de l'EUROSAI, *Ms. Milagros Garcia-Crespo*
- Président de l'EUROSAI, *M. François Logerot*
- Président du Parlement Régional, *M. José Miguel Mendonça*
- Président de l'EURORAI, *M. Bernard Levallois*
- Conseiller de la Cour des comptes portugaise à Madeira, *M. Pestana de Gouveia*

DISCOURS DU PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES PORTUGAISE

Alfredo José de Sousa

Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Pour la clôture de ces *Journées EUROSAl de Madère*, j'aimerais avant tout remercier la présence, dont nous avons eu l'honneur, de Monsieur le Président de l'Assemblée Législative Régionale, de Monsieur le Président d'EUROSAl, de Monsieur le Secrétaire Général d'EURORAI, de Monsieur le Président d'EURORAI, de Monsieur le Secrétaire Général d'EURORAI et de Monsieur le Conseiller de la Cour des Comptes à Madère.



Alfredo José de Sousa

Quant au Professeur Marcelo Rebelo de Sousa, je tiens à le remercier une fois de plus pour sa brillante conférence qui fut non seulement savante mais aussi stimulante et motivante en nous offrant des interventions en rapport avec les sujets qui ont été abordés.

En ce qui concerne les travaux auxquels nous avons eu l'immense plaisir de participer, je voudrais souligner en premier lieu l'excellente collaboration fournie par les Institutions de Contrôle Externe participantes, par le biais de ses délégations ici présentes, en rappelant qu'il a été possible de débattre en clarifiant et de façon formative des thèmes d'un intérêt et d'une complexité aussi grands en seulement quatre séances.

Quant à la collaboration des différentes Institutions, que je remercie beaucoup et sans laquelle ces débats n'auraient pu avoir lieu, j'aimerais rappeler les travaux réalisés antérieurement au déroulement de ces Journées, car depuis plusieurs mois, au sein de plusieurs Institutions de Contrôle Externe membres d'EUROSAl et d'EURORAI, des activités en rapport avec la concrétisation de cette rencontre ont été mises en place.

En effet, il faut souligner que nos réflexions se sont basées sur les contributions concernant les quatre sous-thèmes abordés en rapport avec la thématique générale des *Relations entre les différents niveaux de contrôle des fonds publics*, qui ont été élaborées par plusieurs Institutions et qui sont regroupées dans la documentation qui a été remises aux participants.

Il faut également rappeler que ces contributions ont été analysées et systématisées par les Institutions qui ont rapporté et modéré les quatre sous-thèmes, culminant avec les conclusions qui viennent d'être présentées.

Au cours de ces deux journées, des réflexions qui révèlent une bonne connaissance des domaines abordés ont été présentées et ont permis un échange d'expériences enrichissant, véritablement formateur et même stimulant pour la poursuite de l'analyse.

Nous souhaiterions probablement tous pouvoir continuer et approfondir davantage les thèmes qui ont motivé nos interventions et nos échanges d'expériences, ce qui est malheureusement impossible. Cependant, je suis convaincu que de solides bases ont été ici lancées et qu'elles permettront à d'autres occasions de poursuivre les analyses utiles et savantes ici présentées. En effet, des travaux de cette nature ne seront jamais terminés car l'actualisation est une constante de la vie qui évolue en permanence.

J'espère sincèrement que chacun d'entre nous ramène avec soi-même, dans les Institutions où nous sommes appelés à exercer nos responsabilités, une véritable plus-value pour la discussion sur le rôle joué par les Cours des Comptes et Institutions Congénères dans le monde complexe de notre époque.

Un rôle qui, permettez-moi de vous le rappeler, doit passer par le renforcement des bases d'articulation et de coopération entre les Institutions de Contrôle Externe qui exercent leur activité à différents niveaux, secteurs et sous-secteurs institutionnels de l'Administration Publique de chaque Etat.

Pour terminer, je tiens à remercier le Conseil de Direction d'EUROSAI d'avoir choisi la Cour des Comptes du Portugal pour organiser ce séminaire.

Aux Institutions qui ont constitué la Commission Technique Préparatoire des Journées (et permettez-moi à ce propos de remercier Madame Laurence Fradin), aux Autorités Régionales, Monsieur le Ministre de la République pour la Région Autonome de Madère, Monsieur le Président de l'Assemblée Législative Régionale, Monsieur le Secrétaire Régional du Tourisme qui nous ont fait l'honneur de leur présence et de leur

soutien, aux dirigeants et fonctionnaires de la Cour des Comptes et aux interprètes et traducteurs qui ont permis une meilleure communication entre nous, à tous ceux qui ont participé à l'organisation de ces Journées, tous mes remerciements.

J'espère que le programme social que nous avons prévu vous plaira et contribuera à renforcer nos relations personnelles.

Merci beaucoup.

DISCOURS DU PRESIDENT DE L' EUROSAI

François Logerot

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Présidents et chers Collègues,
Mesdames et Messieurs représentants des Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Mon propos sera bref, pour des raisons qui tiennent bien sûr aux contraintes horaires que nous nous sommes fixées, mais aussi, et surtout, à la qualité des échanges que nous avons eus au cours de ces deux journées. Il me semble en effet tout à fait impossible de résumer, en quelques minutes, la richesse et la variété des contributions qui nous ont été présentées, comme celle des débats qui les ont



François Logerot

suivies. Même si cela était possible, l'excellent travail de synthèse qui a été accompli par les rapporteurs lors de la session de présentation des conclusions rendrait cet exercice redondant et inutile, - ce qui serait le comble de l'absurde pour une conférence dont l'un des buts est précisément de réfléchir aux moyens de rendre nos différents travaux ni redondants, ni superflus, mais au contraire toujours plus efficaces.

Permettez-moi donc simplement de remercier chaleureusement tous ceux qui ont participé, par leurs contributions écrites ou orales, leurs interventions – modératrices, incisives et toujours stimulantes –, ou encore par les rapports qu'ils ont présentés, au succès de cette manifestation, en éclairant tour à tour les différentes facettes du sujet à la fois capital et difficile que nous avons choisi d'aborder.

J'ajouterai à ces remerciements, si mon temps de parole m'y autorise, deux brèves remarques et un souhait.

La première remarque sera pour souligner combien j'ai été frappé, comme sans doute beaucoup d'entre nous, par la variété considérable des systèmes de contrôle externe qui existent dans nos différents pays. Pour emprunter au

vocabulaire de l'écologie, je dirais que les différents exposés ont clairement mis en évidence l'extraordinaire «biodiversité» des organisations administratives et des systèmes de contrôle qui y sont associés. Cette réalité, remarquablement riche et diverse, se laisse malaisément enfermer dans les modèles ou les distinctions juridiques classiques, telles que celles qui opposent par exemple Etat fédéral et Etat unitaire. Dans chaque pays, le système de contrôle externe est profondément original, et cette originalité irréductible a sa source dans sa propre histoire, ancienne ou récente, ses traditions politiques, juridiques et culturelles, qui expliquent par exemple les conséquences très différentes que l'on tire, d'un pays à l'autre, des mêmes principes généraux, comme celui de l'autonomie des collectivités locales.

Cette "biodiversité" doit nous inciter à l'humilité et à la prudence. Il ne saurait en effet être question de transposer, de manière uniforme et aveugle, des procédures ou des mécanismes, qui semblent avoir fait leurs preuves dans un contexte particulier, mais qui ne pourraient s'acclimater dans un autre système politique et juridique. Cela ne doit cependant pas nous condamner au cloisonnement et à une sorte de protectionnisme. Notre diversité est une richesse, et nous pouvons nous en saisir, dans la conscience de nos différences, pour expérimenter avec précaution: ainsi, pour rester dans la métaphore de l'écologie et, plus prosaïquement, du jardinage, sans cette curiosité et ces expérimentations, l'Europe n'aurait jamais introduit chez elle la tomate ou la pomme de terre!

Seconde remarque, qui rejoint la précédente: il me semble, après avoir écouté les exposés, que la coopération, sous des formes qu'il faut, encore une fois, définir au cas par cas, est à la fois inévitable et éminemment souhaitable entre les différents niveaux de contrôle. A cet égard, les contributions présentées par les institutions de contrôle de Suisse me semblent très éclairantes: dans une confédération où le principe d'autonomie des collectivités est particulièrement protégé, des solutions pragmatiques sont néanmoins effectivement mises en place pour éviter les risques de double emploi ou de carence, et garantir un contrôle efficace des programmes financés par de multiples sources. Voici un bel exemple de victoire du principe de finesse sur le principe de géométrie! Sans une telle flexibilité, il sera certainement impossible pour nos institutions de maîtriser l'écheveau de plus en plus complexe des compétences et des financements qui se combinent dans les projets de quelque importance.

Enfin, je terminerai par un double vœu. D'abord, celui de poursuivre ensemble l'exploration que nous avons engagée: notre moisson a déjà été très féconde,

mais je suis convaincu que nous avons encore beaucoup à découvrir mutuellement, par exemple sur le terrain, particulièrement divers, du contrôle externe des collectivités locales de base, sur lequel nous avons fait quelques incursions, qui aiguisent la curiosité, et appellent une exploitation plus complète. Ensuite, celui de nous appuyer sur ce premier succès pour examiner ensemble, dans un cadre qu'il nous appartiendra de définir (conférence, groupe de travail, ou tout autre forum de discussion), les domaines prioritaires dans lesquels nous pouvons constituer un laboratoire d'idées, faire progresser concrètement la réflexion, pour rendre plus efficace, dans chacun de nos pays, l'articulation entre les différents niveaux de contrôle. Certaines contributions, comme celle de la Sindicatura de Comptes de Catalogne par exemple, ouvrent à cet égard des pistes intéressantes, qui méritent me semble-t-il d'être exploitées.

Ainsi, si cette conférence se referme, je ne doute pas qu'elle ouvre également un nouveau champ de fructueuse collaboration entre nos institutions de contrôle.

DISCOURS DU PRESIDENT DE L' EURORAI

Bernard Levallois

Monsieur le Président de l'Assemblée législative de Madère,
Monsieur le Président de la Cour des comptes du Portugal,
Monsieur le Président d'EUROSAl,
Madame la Secrétaire générale d'EUROSAl,
Monsieur le Secrétaire général d'EURORAI,
Monsieur le Juge conseiller de la Section de la Cour des comptes du
Portugal à Madeira,
Mesdames et Messieurs les Présidents,
Mes chers Collègues,



Bernard Levallois

Le fait que les deux organisations qui regroupent d'une part les ISC, EUROSAl, et d'autre part les IRC, EURORAI, aient attendu presque dix ans pour se rencontrer dans une séance plénière commune n'est pas dû au hasard ou à la négligence.

Comme nos débats l'ont montré les relations entre ISC et IRC ne sont pas toujours simples parce qu'elles ne peuvent faire abstraction des craintes et des susceptibilités légitimes d'institutions régionales qui ne veulent pas être considérées comme inférieures parce que les autres sont qualifiées de supérieures.

Mais justement, ce que ces deux journées de travail nous ont appris, c'est non seulement qu'il est nécessaire de dépasser nos craintes et nos préventions mais que cela est possible.

Dépasser nos craintes et nos susceptibilités est nécessaire parce que les IRC et les IRC ont besoin de s'épauler, de s'appuyer mutuellement pour donner au contrôle des fonds publics, de tous les fonds publics, toute son efficacité. On l'a dit et répété, la multiplicité de sources de financements des actions publiques impose la coopération entre les différentes institutions de contrôle.

Cette coopération entre les ISC et les IRC implique comme préalable que les ISC et les IRC apprennent à se parler et à se connaître – c'est ce qui se passe, de fait, dans chaque pays pris individuellement. Mais ce n'était pas le cas jusqu'à aujourd'hui, pris collectivement.

C'est pourquoi comme l'a dit hier soir dans son toast le président de l'EUROSAI, le nom de Madeira restera attaché à une étape historique dans l'histoire de nos deux organisations.

A Madeira, pour la première fois, les ISC et les IRC d'EUROPE se sont rencontrées pour se parler et apprendre à mieux se connaître.

La question qui se pose à nous maintenant est de savoir quelle suite nous allons donner à ce magnifique coup d'envoi.

Dans un premier temps, je crois que l'efficacité commande que nous ayons des ambitions modestes, mais cependant de réelles ambitions.

Concrètement, comme le président d'EUROSAI, je pense que nos deux organisations pourraient envisager d'organiser alternativement des séminaires professionnels, sur des thèmes limités, pour y aborder de manière concrète les questions de méthode, de coordination que posent tel ou tel contrôle complexe, impliquant plusieurs niveaux de contrôle.

D'ores et déjà je proposerai au Comité directeur d'EURORAI de retenir former nos thèmes de travail, ceux qui pourraient faire l'objet de séminaires communs avec EUROSAI.

Pour conclure, je voudrais souligner que le succès de cette première conférence commune n'aurait pas été possible sans l'investissement matériel et immatériel de la Cour des comptes du Portugal.

Le président de la Cour des comptes du Portugal et ses collaborateurs ont su comprendre la sensibilité particulière des institutions régionales de contrôle et ils ont su faire partager cette compréhension par tous les participants à la conférence.

Permettez-moi donc en vous remerciant tous de votre participation active et positive, d'adresser un merci spécial, très sincère et très fort à nos hôtes de la Cour des comptes du Portugal et de sa Section de Madeira.

DISCOURS DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLÉE LEGISLATIF REGIONALE DE MADEIRA

José Miguel Mendonça

Mr. le Président de l'EUROSAl,
Mr. le Président de la Cour des comptes de Portugal,
Mr. le Président de l'EURORAI,
Mr. Secrétaire Général de l'EUROSAl,
Mr. Secrétaire Général de l'EURORAI,
Mr. le Conseiller de la Cour des comptes de Portugal à Madeira,

J'aimerais commencer par remercier Monsieur le Président de la Cour des Comptes du Portugal pour l'aimable invitation qu'il m'adressée afin de participer à la séance de clôture des Journées EUROSAl de Madère qui, de par le haut niveau intellectuel des participants et les hautes fonctions qu'ils détiennent dans leur pays et régions, auront certainement représenté une excellente occasion de mener une réflexion utile et profonde sur les différentes expériences et sur les problèmes spécifiques que connaissent actuellement les différentes institutions publiques de contrôle financier externe.



José Miguel Mendonça

Je tiens également à rappeler l'importance et la fierté que le choix de Madère représente pour nous pour la réalisation de cet événement important, ayant toujours à l'esprit notre double condition de Région Autonome du Portugal et région insulaire située à la périphérie de l'Europe.

Ce choix n'a certainement pas été étranger au rôle décisif joué par le Président de la Cour des Comptes, Monsieur Alfredo de Sousa, personnalité de haute référence intellectuelle et aux qualités humaines et à l'attitude de dialogue discrète, que je me fais un plaisir de rappeler.

Comme nous le savons tous, la Cour des Comptes est, dans notre pays, une institution séculaire qui, avec la venue de la Démocratie s'est montrée ajustée aux exigences d'un contrôle efficace et moderne des finances publiques.

Ayant acquis de nouveau son statut constitutionnel avec la Loi Fondamentale de la République Portugaise de 1976 et bénéficiant également des améliorations introduites lors des révisions constitutionnelles de 1989 et 1997, qui ont élargi de façon significative ses juridictions et compétences, la Cour des Comptes est aujourd'hui une institution de prestige dans la société portugaise et, en grande partie grâce à l'action du principal titulaire de la Section Régionale de la Cour des Comptes à Madère, le Conseiller Pestana de Gouveia et au travail compétent de ses techniciens, est également respectée et considérée dans notre société autonome insulaire. Personne ne comprend et ne connaît mieux que les illustres participants à ces Journées l'importance croissante dans les sociétés démocratiques contemporaines que les institutions de contrôle externe des finances publiques représentent.

Tout aussi importante est la réflexion soignée sur le rôle important de contrôle qui en général revient aux parlements qui, dans le cas concret de l'architecture constitutionnelle des autonomies régionales portugaises revient d'abord aux Assemblées Législatives en tant qu'assemblées représentatives des citoyens et en tant qu'organisme d'où émanent les budgets.

S'il est certain qu'un peu partout on a pu assister à une dégradation du sens pratique des compétences financières des Parlements, il est important que cette noble fonction des Assemblées puisse être effectivement exercée, avec la collaboration et le soutien des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Dans le cas concret de Madère, il semblerait que les conditions soient réunies pour que ceci se réalise, d'autant plus que, citant l'illustre Professeur des Finances Publiques, Monsieur Franco Sousa, les structures et les personnes adéquates pour "en alliant la rigueur avec le dialogue, garantir les deux valeurs suprêmes dans ce domaine des Sections Régionales de la Cour des Comptes: la légalité et l'autonomie régionale".

Pour clore ces Journées hautement spécialisées où tout a été abordé et débattu, il ne me reste donc plus, en tant que titulaire du premier organe de gouvernement propre à cette Région Autonome Portugaise, qu'à remercier les si illustres personnalités de leur présence, souhaitant que les contributions obtenues lors des séances de travail puissent avoir un effet pratique effectif, et espérant que dans peu de temps vous puissiez revenir dans cette île qui, située à l'ultra périphérie géographique de l'Europe, cultive depuis pratiquement 6 siècles le sens de bien recevoir ceux qui lui rendent visite.

Je vous assure que Madère se réjouira d'une nouvelle rencontre sur son île dont vous garderez certainement de bons souvenirs.