



Documents SIGMA No. 20

Incidences de l'adhésion
à l'Union européenne —
Partie 2, audit externe

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6160z9r5-fr>

**INCIDENCES DE L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE
PARTIE 2 : AUDIT EXTERNE**

DOCUMENTS SIGMA : N° 20

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

63469

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développements économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

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

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

SIGMA vise à :

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

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Le respect des exigences de l'Union européenne en matière de contrôle budgétaire et financier et d'audit qui constitue l'une des obligations fondamentales de l'appartenance à l'UE fait l'objet d'une étude dans deux publications du programme SIGMA qui décrivent l'expérience de sept États Membres de l'UE dont ses trois Membres les plus récents en ce qui concerne l'intégration des contrôles exigés par l'Union européenne et les contrôles nationaux. Une description des réglementations et des procédures de la Commission européenne et de la Cour des Comptes européenne est également fournie. La présente publication est destinée à compléter l'étude N° 19 de SIGMA intitulée *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 1 : Contrôles budgétaire et financier*.

Ces publications sont destinées à aider les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne à discerner les enjeux de l'adhésion. Elles visent aussi à fournir des informations comparatives sur les diverses approches et solutions utilisées par les États Membres et à résumer l'expérience acquise et les enseignements retirés par ces derniers.

L'approche retenue consiste à donner un aperçu général du sujet et à analyser les questions essentielles devant être soumises à réflexion et à débat. On fera appel essentiellement à l'expérience pratique acquise par ceux qui ont participé au travail quotidien de mise en place et d'adaptation de l'administration dans les sept pays et aux conclusions qu'ils en ont tirées. Les mesures d'application adoptées et les réglementations et procédures utilisées seront également abordées. Une liste d'abréviations et de définitions de termes utiles est fournie en annexe ainsi qu'une sélection de références aux textes de l'UE concernant la budgétisation, le contrôle financier et l'audit externe avec leurs numéros complets.

Ces documents ne sont pas à considérer comme des "produits finis" mais sont destinés à alimenter des séminaires, des ateliers et des discussions entre praticiens des pays d'Europe centrale et orientale et des États Membres.

Les documents qui ont été achevés au printemps 1997 ont été préparés en étroite collaboration avec un groupe de référence composé des auteurs et de représentants des ministères des Finances, des commissions pour l'intégration européenne et des institutions supérieures de contrôle de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne. Les auteurs appartiennent aux administrations et aux institutions supérieures de contrôle autrichiennes, danoises, finlandaises, françaises, portugaises, suédoises et britanniques.

SIGMA tient à remercier les auteurs des différents chapitres ainsi que les Membres du Groupe de référence pour leur dévouement et la qualité de leur travail et les institutions qu'ils représentent pour leur soutien actif. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des institutions qu'ils représentent, ni celles du Groupe de référence ou de SIGMA.

Lancé à SIGMA par Larry O'Toole et réalisé sous la responsabilité de Kjell Larsson, le présent projet a été élaboré en coopération étroite avec Richard Allen et avec le soutien administratif et technique de Belinda Hopkinson, Michael Koch, Françoise Locci et Alette Wernberg. Cette publication est parue en anglais sous le titre *Effects of European Union Accession — Part 2: External Audit* (SIGMA Paper: No. 20).

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'OCDE.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Kjell Larsson à l'adresse ci-dessous :

SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94 ; Fax (33.1) 45.24.13.00 ; e-mail : sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
AVANT-PROPOS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE Par C.J. Carey.....	8
1. Contexte général	8
2. L'effet de l'adhésion sur le travail de contrôle	9
3. La coopération avec la CCE	10
4. La coopération avec la Commission	12
5. Remarques de conclusion	12
AUTRICHE Par Wolfgang Wiklicky.....	14
1. Résumé du chapitre.....	15
2. Introduction.....	16
3. Les différents aspects de l'audit externe en Autriche	16
3.1. La législation de l'audit externe	16
3.2. La structure organisationnelle de l'audit externe	16
3.3. L'objet du contrôle	17
3.4. Systèmes, méthodes, programmes et procédures de contrôle externe	17
3.5. Domaines couverts par l'audit	18
3.6. Répartition des responsabilités entre la CCA et d'autres organes de contrôle	19
3.7. Audit externe et dispositions anti-fraude	20
4. Relations entre la CCA et la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE)	20
4.1. La législation	20
4.2. Le Comité de contact et les réunions des officiers de liaison	20
4.3. Principes directeurs concernant les relations entre la CCA et la CCE	21
4.4. Expériences pratiques de la CCA se rapportant à la CCE	22
5. Les relations entre la CCA et la Commission.....	23
DANEMARK Par Hans Andersen	24
1. Résumé du chapitre.....	25
2. Introduction.....	26
3. Les différents aspects du contrôle externe	26
3.1. La législation concernant le contrôle externe	26
3.2. Nouvelles conditions préalables et modification de l'objet principal du contrôle	28
3.3. La nouvelle situation en matière de risques	28
3.4. La structure organisationnelle du contrôle externe	29
3.5. Systèmes, méthodes, programmes et procédures d'audit externe.....	30
3.6. L'audit externe et les dispositions anti-fraude	33

4. Rapports entre l'audit externe et l'audit interne	33
4.1. Nouveaux styles et nouveaux domaines de contrôle	35
5. Coopération et coordination.....	36
5.1. La coopération et la coordination avec la Cour des Comptes de la Communauté européenne	36
5.2. La coopération et la coordination avec la Commission européenne.....	38
5.3. La coopération avec d'autres Institutions nationales de contrôle, y compris les sociétés privées	39
5.4. La coopération avec les ISC et d'autres organes de contrôle d'autres États Membres de l'Union européenne	40
6. La circulation des informations	40
6.1. Gestion des flux d'informations en provenance de la Commission	40
6.2. Procédures d'information de la Commission et de la CCE	40
7. Personnel et compétences nécessaires aux fonctions en relation avec les affaires européennes	42
FINLANDE Par Samu Tuominen	44
1. Résumé du chapitre.....	44
2. Le champ du contrôle	44
3. Les transferts de fonds	45
4. Principales caractéristiques du système de contrôle	47
5. La liaison entre les institutions supérieures de contrôle	48
6. Les contacts avec la Commission	49
7. Participation aux inspections	50
8. Les thèmes des réunions de liaison.....	51
8.1. Procédures de liaison.....	51
8.2. Les contrôles communs.....	52
8.3. Les contrôles coordonnés et parallèles.....	52
8.4. Lignes directrices en matière de contrôle	52
8.5. L'organe de certification	53
8.6. Les achats publics	54
8.7. Les Articles 92 et 93 du Traité de la CE	54
8.8. La TVA sur le commerce intra-communautaire	54
8.9. La Déclaration d'Assurance.....	55
8.10. La Conférence Intergouvernementale	55
8.11. La coordination des visites d'inspection	56
8.12. Autres activités.....	57
9. Les activités de contrôle proprement dites	57
9.1. Le principe d'équivalence des contrôles	57
9.2. Le contrôle financier	57
9.3. L'audit de performance	58
10. La prévention de la fraude	60
11. Organisation, ressources et formation	61
Annexe 1. Loi sur le droit du service de contrôle du Parlement de l'État et de l'Office d'Audit de l'État de contrôler certains virements entre la Finlande et les Communautés européennes	63
Annexe 2. Mandat de l'ONC : Préparations législatives dues à l'adhésion européenne	65
Annexe 3. Notes 12-21	68
Annexe 4. Organisation et répartition des tâches à l'Organe National de contrôle finlandais	71

Annexe 5. Le système de contrôle externe des finances de l'ÉTAT	72
FRANCE Par Benoît Chevauchez	73
1. Résumé du chapitre	74
2. Le système français de contrôle	74
2.1. L'État	74
2.2. Les collectivités locales	76
3. Le contrôle des ressources propres	77
4. Le contrôle des dépenses agricoles	77
5. Le contrôle des fonds structurels	79
6. La sanction des contrôles	80
7. La lutte contre la fraude	81
PORTUGAL Par Helena Lopes	83
1. Résumé du chapitre	84
2. La Cour des Comptes du Portugal	84
2.1. Le cadre législatif	84
2.2. Principales caractéristiques des évolutions récentes	85
3. Incidences de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne sur la Cour des Comptes du Portugal ...	87
3.1. Incidences générales	87
3.2. Incidences réelles de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne sur les activités de la Cour des Comptes de ce pays	89
4. Conclusions	94
SUÈDE Par Lage Olofsson	96
1. Résumé du chapitre	97
2. Introduction	97
3. Le Bureau National de Vérification (le RRV)	99
3.1. Sa mission	99
3.2. La législation	100
3.3. Nouvelles attributions	100
3.4. Organisation et ressources	101
4. La nouvelle situation à risque	101
5. Deux années de contrôle en tant que membre de l'Union européenne : défis et approches	102
5.1. Efforts de compréhension et compétences en langues étrangères	103
5.2. L'application	104
5.3. La coopération	104
5.4. L'objet principal du contrôle	105
6. Conclusions	107
ROYAUME-UNI Par Cliff Kemball	110
1. Résumé du chapitre	111
2. Introduction	112
3. Le budget de la Communauté européenne	112
4. La présentation de rapports au Parlement	114
5. Le contrôle financier au Royaume-Uni	115
6. Le FEOGA	116
7. Les enquêtes d'efficacité et d'efficience	117
8. Les contrôles parallèles/conjoints	118

9. Les arrangements en matière de liaison	119
9.1 La Cour des Comptes des Communautés européennes.....	119
9.2. La déclaration d'assurance	120
9.3 Le comité de contact	121
9.4 Détachement de personnel de l'organisme de Contrôle national	122
9.5 La Commission	122
10. Les ressources	122
11. Conclusions.....	123
CONTRÔLE ET AUDIT FINANCIERS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE Par Alan Pratley	125
1. Introduction.....	126
2. Contrôle et audit financiers à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission — tableau d'ensemble .	126
3. Contrôle et audit financiers au sein de la Commission européenne	127
4. Contrôle et audit financiers au sein des États Membres	127
4.1. Le Fonds FEOGA-Garantie	128
4.2. Fonds structurels et fonds de cohésion	128
4.3. Recettes communautaires.....	129
5. Coordination du contrôle et de l'audit financiers effectués par la Commission et les États Membres	129
6. Contrôle et audit financiers d'autres domaines de dépenses et de recettes	131
6.1. Pays d'Europe centrale et orientale.....	132
6.2. Pays d'Europe Centrale.....	132
7. Contrôle interne, audit interne et audit externe dans les pays d'Europe Centrale	133
Appendice 1. Procédures budgétaires	135
Appendice 2. Le processus d'apurement des comptes	137
Appendice 3. Liste des termes utiles	139
Appendice 4. Quelques réglementations de l'UE relatives au processus de budgétisation, au contrôle financier et à l'audit externe	150
Appendice 5. Liste des abréviations	155
Appendice 6. Membres du groupe de référence.....	160

NOTE DE SYNTHÈSE

Par C.J. Carey¹

1. Depuis 10 ans, la Commission européenne s'est préoccupée de plus en plus activement, dans le cadre de sa responsabilité dans l'exécution du budget communautaire, de l'efficacité du contrôle des fonds communautaire dans les États Membres. Une surveillance adéquate des fonds communautaires par les États Membres est d'ailleurs dans l'intérêt de l'ensemble d'entre eux. Plusieurs raisons, notamment législatives expliquent que les Institutions supérieures de contrôle (ISC) des États Membres réagissent différemment aux exigences et aux procédures de la Commission en matière de contrôle externe. Dans cette présentation générale, on se référera aux études par pays qui décrivent de manière plus détaillée les différentes expériences des ISC nationales concernées dans leur coopération avec les services de la Commission et la Cour des Comptes européenne. La présente publication complète le document SIGMA N° 19 intitulé *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne : Partie 1 : Contrôles budgétaire et financier*. Dans les deux cas, l'objectif poursuivi est de nourrir la réflexion et la discussion par l'analyse d'un certain nombre de problèmes.

2. L'étude des réactions de différents pays Membres aux exigences et aux procédures en matière de contrôle externe découlant de l'appartenance à l'Union peut être, selon nous, instructive pour les pays candidats d'Europe Centrale et Orientale. Elle peut également signaler certains problèmes à examiner dans le cadre de l'évolution de l'action de l'UE dans les domaines de la gestion financière et du contrôle interne, notamment en ce qui concerne la coopération entre les services de la Commission, la Cour des Comptes européenne et les Institutions supérieures de contrôle des États Membres.

1. Contexte général

3. Depuis les premiers jours de la Communauté, les dirigeants des ISC nationales se sont réunis, en général une fois par an, en Comité de contact. Cet organe, dont l'existence n'est pas prévue par la législation communautaire, a participé, au début des années 1970, avec l'Assemblée (qui précéda le Parlement Européen) à la rédaction des amendements au Traité qui ont créé la Cour des Comptes Européenne (CCE). Ces amendements ont été adoptés en 1975 et la CCE est entrée en fonctions en octobre 1977.

4. Au moment de la création de la CCE, les visites d'inspection et d'audit des services de la Commission dans les États Membres constituaient déjà des habitudes bien ancrées. Aujourd'hui encore,

1. C.J. Carey est Président de l'Organe de conciliation de la Commission européenne, chargé de l'apurement des comptes du FEOGA. Ancien fonctionnaire du Trésor du Royaume-Uni, M. Carey a fait pendant quatre ans (1974-78) partie de l'équipe de Représentation Permanente du Royaume-Uni auprès de la CEE à Bruxelles, et s'est, ensuite, spécialisé dans le contrôle des comptes publics et dans la vérification de la dépense par le parlement. En 1989, il a quitté la fonction publique du Royaume-Uni pour être nommé Membre de la Cour des Comptes Européenne, poste qu'il occupa pendant neuf ans.

ces visites sont environ deux fois plus nombreuses que les inspections de la CCE dans les États Membres (voir le document finlandais).

5. Avant la création de la CCE, le système de contrôle et d'audit de la Communauté était essentiellement autonome et fondé sur l'auto-discipline. Le Contrôleur financier dont l'approbation préalable était nécessaire à tout engagement de dépense jouait un rôle essentiel. La structure de contrôle s'inspirait largement du système français (voir le document français).

6. Les amendements au Traité créant la CCE ont introduit pour la première fois dans le droit communautaire une référence aux ISC nationales. Le travail de contrôle de la CCE dans les États Membres doit être conduit en liaison avec les ISC auxquelles il est demandé de faire savoir à la CCE si elles ont l'intention de prendre part à son inspection ; elles doivent également fournir à la CCE, sur sa demande, tout document ou renseignement nécessaire à la conduite de sa mission (TCE, Article 188c.3).

7. En 1979, la CCE est devenue membre du Comité de contact et depuis lors, sa présence n'a fait que prendre de l'importance pour les ISC. Bien qu'officiellement le Comité ait conservé son caractère volontaire, sa raison d'être est désormais reconnue de facto par l'Article 188c.3 du Traité. En pratique, le travail du Comité de contact est actuellement centré sur l'activité de la Cour des Comptes, et le temps et les efforts que nécessite la participation aux travaux du Comité (et de son comité de liaison et de ses groupes de travail) sont significatifs pour les ISC nationales.

8. Au cours des dix dernières années, la Commission, s'est préoccupée de plus en plus activement de l'efficacité des mesures de contrôle des fonds communautaires appliquées par les États Membres. Elle a pris deux initiatives importantes destinées à impliquer les services de contrôle nationaux dans l'audit et le contrôle des subventions agricoles et des fonds structurels, et à s'assurer que les normes qu'ils appliquent respectent certains critères minimum. (Pour une présentation détaillée des initiatives en question, voir Paragraphes 17-20, 28 et 29 de la publication SIGMA n° 19 *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne-Partie 1: Contrôles budgétaire et financier*). Les réactions des ISC à ces initiatives ont varié. Tandis que la Communauté légiférait sur les relations ISC/CCE, elle n'a jamais essayé de régler les relations ISC/Commission par la voie juridique.

9. La Commission va probablement continuer à exiger des États Membres l'application de procédures de contrôle et d'audit et le respect de certaines normes minimum dans cette application. L'élargissement de l'UE et les efforts supplémentaires qu'il exigera de la part des services d'inspection et de contrôle de la Commission donnera un nouvel élan au processus. Le présent document s'efforce d'éclairer la diversité des réactions des ISC face à l'appartenance à l'Union européenne et de préciser comment, sans compromettre leur indépendance et leur vocation d'organes d'audit nationaux, les ISC pourraient contribuer le plus efficacement possible au programme de réforme de la gestion financière de l'Union européenne. La question est aussi pertinente pour les États Membres actuels que pour les pays candidats.

2. L'effet de l'adhésion sur le travail de contrôle

10. La plupart des ISC considèrent que l'accession a conduit à une augmentation notable mais pas très sensible du volume de leur travail d'audit. L'ISC du Royaume-Uni estime que le travail lié à l'Union européenne lui prend approximativement 2 pour cent de son temps ce qui "correspond en gros à la part de la dépense du Royaume-Uni couverte par le budget de la Communauté européenne".

11. Ce type de calcul ne permet pas d'évaluer les changements d'approche et d'organisation que l'accession a apportés à certaines ISC. La vérification de la conformité aux règles de la CE exige au départ un effort important de familiarisation avec ces règles tandis que la mise en application de nouvelles règles peut engendrer des risques supplémentaires pour les organes de contrôle. Parmi les conséquences dues à l'accession, l'ISC portugaise cite le passage à un contrôle préalable et le recours à des équipes pluridisciplinaires pour l'évaluation des programmes, ce qui "exige une souplesse institutionnelle considérable".

12. L'observation suivante de l'ISC suédoise illustre l'ampleur de la transformation culturelle qui pourrait s'avérer nécessaire : "Nous ne pouvons exclure la possibilité que la mauvaise gestion, les irrégularités, la fraude et la corruption qui affectent les paiements de la CE sont dues dans une certaine mesure à la conception même du système. Si les fonds nationaux et européens sont utilisés aux mêmes fins une structure réglementaire relativement complexe peut présenter des risques d'erreurs plus importants. Les systèmes d'administration du contrôle applicables en Suède à la suite de son entrée dans l'Union européenne diffèrent de notre pratique nationale par certains aspects importants dans leur approche fondamentale et leur structure. Ceci signifie qu'il n'est pas toujours facile pour les fonctionnaires suédois de comprendre et de mettre en oeuvre ces systèmes de contrôle". Le contrôleur doit tenir compte, dans la fixation de ses priorités, du risque que les systèmes nationaux d'administration puissent ne pas consacrer le même soin et la même attention à la gestion des fonds de la CE qu'aux fonds nationaux.

3. La coopération avec la CCE

13. Il existe maintenant une habitude de liaison bien établie qui couvre la planification, la mise en oeuvre et le suivi des audits de la CCE dans les États Membres. Son *modus operandi* est décrit dans plusieurs document nationaux (voir par exemple Portugal, Section 3, Sous-section 2.3.A ; et Finlande, Section 7). Dans le document suédois, le principe de la coopération est défini dans les termes suivants : "La coopération entre les organes de contrôle au sein de l'Union européenne doit également se caractériser par le respect de l'indépendance des différents organes impliqués, le leadership ne devant pas être imposé mais décidé au cas par cas en fonction des besoins. Les conditions préalables sont que, fondamentalement, chaque organe doit déterminer lui-même si la coopération lui apportera une valeur ajoutée". Les documents révèlent des différences dans l'approche de la coopération avec la CCE selon les pays.

14. La participation des ISC aux contrôles de la CCE telle qu'elle est envisagée dans le Traité est interprétée de diverses façons. L'ISC du Royaume-Uni envisage de ne pas participer du tout à certains audits "lorsqu'il existe de bonnes raisons de ne pas le faire". D'autre part, l'ISC portugaise "a accompagné chaque inspection de la Cour des Comptes concernant les recettes et les dépenses communautaires réalisée au Portugal". Pour certaines ISC, l'étendue de la participation semble se décider de manière pragmatique à la lumière des ressources dont elles disposent (probablement la contrainte dominante dans le cas du Royaume-Uni). L'ISC suédoise est prête à recruter des contrôleurs pour accompagner la Cour, mais elle pense désormais que les dispositions qu'elle avait adoptées au départ en matière de relations avec la Cour étaient inadéquates.

15. Dans les cas cités ci-dessus, la participation a normalement consisté à désigner un représentant de l'ISC auprès de l'équipe de la CCE, pour jouer le rôle d'observateur. L'ISC autrichienne est favorable à une forme de participation plus active, ce qui soulève la question de savoir si son indépendance serait compromise par une participation active à un contrôle lancé et exécuté par la CCE. L'ISC a résolu le problème en effectuant "un audit indépendant, qui a été annoncé aux intéressés, autrement dit elle a

examiné les mêmes sujets que la CCE” et “a utilisé ses propres méthodes et ses propres critères d’évaluation des conclusions du contrôle, ses propres procédures d’information comptable conformément à la constitution et à la loi relative à Cour des Comptes”.

16. A la suite d’une discussion au sein du Comité de contact, les ISC et la CCE ont effectué en commun un nombre limité de contrôles depuis le début des années 1990. Dans ces inspections, la CCE et une ou plusieurs ISC mettent leurs ressources en commun pour effectuer une enquête ; par ailleurs des expériences d’audits parallèles ou coordonnés, dans lesquels deux organes de contrôle ou davantage, mènent des enquêtes séparées dans le même domaine ont été effectuées. La formule autrichienne de participation aux contrôles de la CCE (voir paragraphe précédant) a tout d’un contrôle parallèle sauf le nom.

17. Plusieurs ISC soulignent la valeur éducative (pour les deux parties) des audits conduits en commun. Les ISC attirent également l’attention sur les charges relativement lourdes que toute forme de coopération avec la CCE impose à leurs ressources humaines. L’ISC portugaise est favorable aux contrôles communs : “En dépit des difficultés et des coûts supplémentaires que cela implique, l’expérience continue d’être considérée comme positive et enrichissante dans la mesure où elle permet une interpénétration des connaissances dans des domaines qui sont particulièrement utiles du point de vue de l’intégration européenne, et offre l’occasion d’échanges d’expériences quant aux méthodes et aux procédures de contrôle, ce dont bénéficient les deux ISC, et favorise l’uniformisation nécessaire au développement des audits coordonnés”. Le verdict de l’ISC autrichienne est moins positif : “En général, et en tenant compte du peu de ressources (financières, en personnel) dont dispose l’ISC, sa position est réservée à l’égard de la réalisation de contrôles communs avec la CCE .en raison des efforts et des dépenses considérables qu’impliquent leur coordination et leur programmation”. Le document du Royaume-Uni attire l’attention sur les difficultés des audits parallèles, et sur les difficultés encore plus grandes des contrôles communs qui font actuellement l’objet d’un examen au sein du Comité de contact.

18. Une autre forme de coopération entre les ISC et la CCE est liée à l’obligation qu’a la CCE, en vertu de l’Article 188.c.3 du Traité de “fournir au Parlement Européen et au Conseil un rapport certifiant l’exactitude des comptes, et la légalité et la régularité des actions qui les sous-tendent”. Il s’agit d’une responsabilité très particulière, comparable à l’avis ou à la certification qui constitue la conclusion normale du travail des commissaires aux comptes du secteur privé. Le contrôleur (dans le cas qui nous intéresse, la CCE), doit en effet certifier, et si nécessaire, être capable de démontrer, que ses conclusions sont étayés par les éléments soumis à contrôle, ce qui constitue une lourde responsabilité.

19. A la suite des discussions qui ont eu lieu au sein du Comité de contact, la CCE a cherché à négocier bilatéralement avec les ISC sur une base volontaire afin d’être en mesure d’utiliser les résultats de leurs contrôles pour établir la Déclaration d’Assurance (DAS). L’objet des négociations est de réduire la charge de travail de la CCE en liaison avec la DAS et/ou de renforcer la base sur laquelle repose la DAS. La question essentielle est de savoir si la CCE est satisfaite de la fiabilité des résultats des contrôles de l’ISC. De même qu’en ce qui concerne les récentes initiatives de la Commission mentionnées au Paragraphe 7 ci-dessus, les organes de contrôle nationaux fonctionnent selon des normes établies ou acceptées par les Institutions communautaires. Les négociations ne sont pas encore terminées, mais si elles aboutissent, on pourrait en déduire que cette formule dans laquelle les rôles des deux parties sont complémentaires plutôt que superposés, représente un modèle de coopération plus prometteur du point de vue de la productivité que les contrôles menés en commun.

4. La coopération avec la Commission

20. Le droit communautaire ne comporte pas de disposition visant directement les contacts entre les ISC et la Commission et de tels contacts étaient peu fréquents jusqu'à une date récente. L'ISC du Royaume-Uni considère que ces contacts sont utiles, par exemple pour la préparation d'une enquête sur la fraude et les irrégularités affectant les mécanismes de la Politique Agricole Commune. Les études par pays suggèrent que les ISC commencent à s'intéresser davantage aux activités de la Commission.

21. L'ISC finlandaise a demandé à recevoir des informations régulières et à jour sur les missions d'audit de la Commission en Finlande et sur les transferts de fonds directs de la Commission en faveur des résidents finlandais (et dont les autorités du pays n'ont pas automatiquement connaissance). L'ISC considère les contrôleurs de la Commission comme des contrôleurs internes et estime que les renseignements sur les inspections de la Commission sont aussi nécessaires au responsable du contrôle externe national que les informations sur les résultats obtenus par le contrôle interne national. Les données concernant les transferts directs aux bénéficiaires finlandais sont nécessaires pour que l'ISC puisse accomplir, dans le cadre de la législation nationale, ses obligations de vérification de la régularité du traitement de tous les fonds de la CE transférés en Finlande, qu'ils soient budgétisés ou non.

22. Les études par pays révèlent des réactions divergentes aux deux initiatives de la Commission dont il est question au Paragraphe 7 ci-dessus. En France, en Suède et au Royaume-Uni, les autorités nationales ont désigné leurs ISC comme organes de certification dans le cadre de la Réglementation 1663/95. Reconnaisant la nature inhabituelle de son rôle dans cette affaire, l'ISC française a créé une commission chargée de la certification, et l'ISC du Royaume-Uni est entrée en relation contractuelle avec son agence de paiement nationale. Cependant, des propositions comparables faites par les autorités du Danemark et de la Finlande n'ont pas été acceptées pour des raisons de principe par les ISC de ces pays. Ces dernières ont fait valoir que les ISC devaient s'impliquer soit directement, soit indirectement, dans les négociations entre le contrôleur financier de la Commission et les autorités de contrôle nationales à propos des protocoles concernant les fonds structurels. (Voir le Paragraphe 16 ci-dessus, et le Paragraphe 17 de l'étude SIGMA N° 19 *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne-Partie 1: Contrôles budgétaire et financier*).

5. Remarques de conclusion

23. La législation de l'Union européenne accorde à l'ISC d'un nouvel État Membre une liberté considérable pour décider du rôle qu'elle souhaite jouer dans le contrôle et l'audit des fonds de la CE. Même l'obligation d'opérer en liaison stipulée par l'Article 188.c.3 du Traité ne lie pas automatiquement les ISC dans toutes les circonstances. Comme l'a montré le présent document, il existe une très grande diversité d'approches parmi les ISC actuelles de l'Union européenne.

24. Néanmoins, l'impression qui ressort des études par pays est que la plupart des ISC de l'Union européenne souhaitent continuer de développer leur coopération avec la CCE et avec les autres ISC et avec la Commission Européenne malgré les obstacles officiels ou d'une autre nature parfois rencontrés. L'ISC portugaise a formulé l'argument en faveur de la coopération dans les termes suivants : "Plus les intérêts nationaux et ceux de la Cour des Comptes européenne en matière de contrôle se sont rapprochés, en particulier à propos des projets ou des programmes co-financés par l'Union européenne et les États Membres, plus la coopération entre la Cour des Comptes portugaise et la Cour des Comptes européenne s'est intensifiée".

25. Il n'est pas trop tôt, pour les ISC des pays candidats, pour commencer à préparer leur participation au processus de coopération après l'accession. Leur appartenance à INTOSAI et à EUROSAI leur permet de bénéficier de l'expérience des ISC actuelles de la CE et de celle de la CCE. Des contacts informels avec la Commission (DG XX) pourraient également contribuer à les familiariser avec la structure de contrôle financier de l'Union européenne, avec l'audit en général, et avec le rôle des différents services de contrôle de la Commission en particulier.

26. Les ISC devraient aussi se pencher relativement tôt sur l'adéquation de (i) de la législation actuelle en matière d'audit, et (ii) de leurs ressources, humaines entre autres. La principale question que pose le point (i) est de savoir si les pouvoirs juridiques existants de l'ISC sont suffisants pour lui permettre de jouer son rôle de liaison selon l'Article 188c.3. du Traité. La deuxième question est liée autant aux compétences et à l'expérience du personnel qu'à son nombre. Les personnels impliqués dans l'audit des fonds de l'Union européenne auront besoin des mêmes compétences en matière d'audit et de comptabilité que leurs homologues d'autres ISC et de la CCE. La formation linguistique constituera une part essentielle de ce bagage.

AUTRICHE
Par Wolfgang Wiklicky²

-
2. Wolfgang Wiklicky est depuis 1986 Conseiller à la Cour des Comptes Autrichienne (CCA), et depuis 1996 fonctionnaire de Liaison et Directeur Adjoint du Département des Affaires Européennes de la CCA. Ces sept dernières années, il a également été enseignant à l'Académie Fédérale d'Administration Publique. Auparavant, il était Professeur Assistant en publicité et en études de marchés à l'Université d'Economie et d'Administration des Affaires à Vienne (1982-1986).

1. Résumé du chapitre

27. Cette étude décrit quelques uns des aspects de l'audit externe en République d'Autriche, entre autres la législation et la structure organisationnelle.

28. L'Autriche est entrée dans l'Union européenne le 1er janvier 1995. Dans la relation qui s'établit entre la Cour des Comptes autrichienne (CCA) et la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE), l'accent est mis sur les aspects pratiques comme par exemple l'organisation de la communication, les principes directeurs de ces relations, la circulation de l'information et la participation aux audits. Les principes directeurs des relations entre la Cour des Comptes autrichienne (en tant qu'organe indépendant) et la Cour des Comptes des Communautés européennes se caractérisent par des relations de confiance entre partenaires égaux.

29. L'accession de l'Autriche à l'Union européenne n'a pas entraîné un élargissement des pouvoirs juridiques de contrôle de la CCA mais le champ du contrôle a été élargi. La CCA est chargée du contrôle de l'ensemble des flux financiers (et de toutes les opérations financières s'y rattachant) que le gouvernement autrichien reçoit de l'Union européenne (par exemple l'argent provenant des Fonds Structuraux de la Communauté) et qui doivent être exécutés par l'intermédiaire de comptes publics au niveau de la Fédération et au niveau des provinces. Qui plus est, la Cour des Comptes autrichienne est chargée de contrôler le versement de la contribution financière de l'Autriche aux ressources de l'Union européenne. Ces contrôles comportent entre autres l'examen de la conformité aux règles et réglementations en vigueur, y compris celles de la CE en fonction des diverses sources de fonds.

30. Cependant, une part essentielle des tâches administratives supplémentaires de la CCA résultant de l'accession de l'Autriche à l'Union européenne et surtout de l'activité de la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) en Autriche a dû être assurée sans augmentation des ressources (humaines et financières existantes). En d'autres termes, la CCA ne s'est pas vu attribuer d'effectifs ni de crédits supplémentaires pour contrôler les dépenses et les ressources résultant de l'accession à l'Union européenne. Afin d'assurer les contacts permanents avec la CCE, certaines dispositions nouvelles ont dû être adoptées au sein de l'organisation de la CCA, comme par exemple la création d'un poste de fonctionnaire de liaison.

31. Afin d'exécuter sa mission de contrôle de la manière la plus objective et impartiale qui soit, la CCA est indépendante de l'administration publique. En principe, elle ne doit rendre des comptes (au moyen de rapports annuels et de rapports spéciaux) qu'aux organes législatifs (Conseil National et parlements des provinces). Une fois remis, ces rapports doivent être publiés.

32. Les dispositions constitutionnelles et juridiques ne prévoient pas actuellement d'intervention de la CCA dans la lutte contre la fraude bien que les contrôles externes qu'elle effectue puissent être utiles comme instrument de prévention.

33. La CCA a participé à un contrôle mené en commun (avec la CCE et plusieurs autres institutions supérieures de contrôle) à propos de l'incompatibilité des diverses sources d'information dans le domaine des impôts indirects dans les États Membres. Cet audit donnera lieu à un rapport rédigé conjointement.

2. Introduction

34. L'Autriche, possède une structure fédérale, ce qui veut dire que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont divisés entre le gouvernement central (de la République d'Autriche) que l'on appelle aussi le Gouvernement Fédéral, et les gouvernements des neuf états constituants (connus sous les noms de Provinces fédérales, Provinces ou *Länder*).

35. L'existence de la Cour des Comptes Autrichienne (CCA) est garantie par la Constitution (Titre Cinq de la Loi Constitutionnelle Fédérale, Articles 121 à 128). Les statuts de la cour sont essentiellement incorporés dans la loi sur la Cour des Comptes de 1948.

36. La CCA est indépendante du Gouvernement Fédéral et dépend directement du Conseil National (la première chambre du Parlement). Elle n'est donc pas une autorité administrative mais doit plutôt être considérée comme faisant partie intégrante du corps législatif. Elle est directement subordonnée au Conseil National.

37. La CCA contrôle les autorités administratives, les entités et les entreprises désignées à la fois au niveau fédéral et au niveau des provinces. La CCA est le seul organisme autrichien à posséder un éventail de pouvoirs aussi vaste en matière de contrôle externe des finances publiques.

38. L'accession de l'Autriche à l'Union européenne le 1er janvier 1995 n'a pas entraîné d'élargissement des pouvoirs juridiques de contrôle de la CCA.

39. En revanche le champ des contrôles a été élargi. La CCA est chargée de l'audit de tous les flux financiers (et de toutes les opérations financières s'y rattachant) que le Gouvernement autrichien reçoit de l'Union européenne (par exemple au titre des Fonds Structuraux de la Communauté) et qui doivent être exécutés par l'intermédiaire des comptes publics au niveau de la Fédération et au niveau des provinces. Qui plus est, la Cour des Comptes autrichienne est chargée du contrôle du versement de la contribution financière de l'Autriche à l'Union européenne. Ces contrôles portent sur la conformité aux règles et réglementations en vigueur, y compris celle de la CE, en fonction des diverses sources de fonds.

3. Les différents aspects de l'audit externe en Autriche

3.1. La législation de l'audit externe

40. Les dispositions régissant les systèmes organisationnels et les tâches que la CCA doit accomplir figurent au Titre V (audit et opérations financières) de la version de 1929 de la Constitution Fédérale. Les devoirs et les tâches incombant à la CCA ont été précisés par la suite par la loi sur la Cour des Comptes de 1948.

3.2. La structure organisationnelle de l'audit externe

41. Comme nous l'avons dit précédemment, la CCA est directement subordonnée au Conseil National. La fonction d'audit est menée au niveau Fédéral et au niveau des provinces. Les fonctions de contrôle de la CCA sont globales et uniques, dans la mesure où il s'agit, en Autriche, d'un organe public de contrôle externe complètement indépendant (au sens des pouvoirs d'exécution).

42. Fonctionnellement, la CCA est un organe du Conseil National et des “diètes” des provinces (les parlements des provinces), selon qu’elle contrôle les opérations financières des administrations fédérales ou des administrations des provinces.

43. Afin d’exécuter sa mission de contrôle de la manière la plus objective et impartiale qui soit, la CCA est indépendante de l’administration publique. En principe, elle ne doit rendre des comptes (au moyen de rapports annuels et de rapports spéciaux) qu’aux organes législatifs (Conseil National et “diètes” des provinces). Une fois remis, ces rapports doivent être publiés.

44. L’accession à l’Union européenne n’a pas influé sur la structure organisationnelle de la fonction d’audit externe en Autriche.

45. Cependant, à la suite de l’accession de l’Autriche à l’Union européenne, la CCA a dû effectuer l’essentiel des tâches administratives supplémentaires résultant notamment de l’activité de la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) avec des ressources (humaines et financières) inchangées. En d’autres termes, elle n’a disposé d’aucun personnel ou moyen financier supplémentaire pour contrôler les dépenses et les ressources résultant de l’accession à l’Union européenne.

46. Afin de gérer les contacts permanents avec la CCE, des dispositions nouvelles ont dû être prises au sein de l’organisation de la CCA, comme par exemple la création d’un poste de fonctionnaire de liaison. (voir ci-dessous, Paragraphes 4.2 et 4.4.1).

3.3. L’objet du contrôle

47. Les contrôles sont destinés à vérifier l’exactitude des comptes et la conformité aux réglementations en vigueur, ainsi que l’économie, l’efficacité et l’efficacité des opérations. La CCA ne doit en aucun cas se contenter d’une vérification purement mathématique de l’exactitude de la comptabilité.

48. En pratique, le contrôle des résultats constitue le type d’audit le plus courant : il porte essentiellement sur l’économie, l’efficacité et l’efficacité de la gestion financière et des opérations. Toutefois, en cas de conflit entre les mesures d’économie, le rendement et l’efficacité d’une part, et la légalité et la conformité aux réglementations en vigueur d’autre part, la CCA doit faire clairement état de ces divergences.

3.4. Systèmes, méthodes, programmes et procédures de contrôle externe

49. D’un point de vue général, le Titre V de la Constitution et deux lois simples — la loi sur la Cour des Comptes et les Statuts Permanents du Conseil National — représentent les pierres angulaires du système public de contrôle externe en Autriche. Il est important de remarquer qu’en principe, l’initiative des contrôles revient à la CCA elle-même et que ces contrôles sont effectués essentiellement *a posteriori*.

50. A l’intérieur de ce système, la CCA a recours à un ensemble de méthodes, de programmes et de procédures différents. Par exemple : les programmes de contrôles annuels et prévisionnels pour la période suivante, les programmes de contrôle spécifiques déterminant les différents domaines et sujets à vérifier plus en détail, les procédures statistiques et l’analyse des risques basée sur les expériences des contrôles précédents afin de sélectionner les éléments devant faire l’objet d’une vérification approfondie. De plus, le

manuel de contrôle de la CCA fournit pour certains sujets des informations utiles sur le contexte théorique des procédures à appliquer et les listes de points à vérifier.

51. Lors du contrôle sur place, il est particulièrement important :

- d'examiner tous les documents [les livres, les pièces justificatives, les contrats, la correspondance, les fichiers et les écritures des services comptables, etc., y compris les fichiers informatiques que la CCA considère comme nécessaires] ;
- d'étudier et d'analyser les bilans et les rapports établis par des experts comptables privés ;
- d'interroger les fonctionnaires ou d'autres représentants de la structure contrôlée ;
- d'utiliser des questionnaires ; et
- d'effectuer des contrôles sur place des liquidités disponibles.

52. La CCA a le droit de faire appel à des experts.

53. Dans la conduite de ses contrôles et dans la publication de ses conclusions, la CCA — et tout expert employé par elle — ne doit en aucun cas violer le secret des affaires et du commerce.

3.5. Domaines couverts par l'audit

54. Le Président de la CCA, ou la CCA elle-même sont, entre autres, spécifiquement chargés :

- d'établir les comptes financiers de l'État fédéral ;
- de contresigner tous les actes juridiques entraînant une dette financière (tâche du Président de la cour) ;
- de contrôler les opérations financières du Gouvernement Fédéral [y compris les opérations financières concernant toutes les dotations, tous les fonds et toutes les institutions administrés par les agences fédérales ou les personnes (organes) nommé(e)s à cet effet par les agences de l'État Fédéral. Le contrôle de la CCA porte aussi sur les entreprises dans lesquelles l'État Fédéral, seul ou avec d'autres entités juridiques soumises à l'autorité de la CCA, détient au moins cinquante pour cent du capital par actions, du capital social ou des capitaux propres, ainsi que sur les opérations financières d'entreprises totalement gérées par l'État Fédéral ou gérées conjointement avec ces mêmes entités juridiques ;
- d'exercer le même contrôle sur les opérations financières des provinces, des autorités locales lorsqu'il s'agit de communes d'au moins 20 000 habitants et des associations communautaires ;
- de contrôler les opérations financières des sociétés de droit public utilisant des fonds fédéraux ou des fonds des provinces ;
- de contrôler les opérations financières d'autres organes désignés par la loi ;
- de contrôler les opérations financières des organismes de sécurité sociale ; et
- de contrôler les opérations financières des représentations professionnelles statutaires.

55. Dans les limites du contrôle qu'elle doit effectuer, la CCA dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour examiner tous les flux financiers de l'Union européenne vers l'Autriche (y compris les structures

organisationnelles, les types de gestion et les systèmes d'audit interne) et de contrôler la conformité de la contribution financière de l'Autriche au budget de l'Union européenne aux règles et réglementations en vigueur, ainsi qu'au droit communautaire applicable. Il en résulte plutôt un enrichissement qu'un élargissement des activités de contrôle de la CCA.

3.6. Répartition des responsabilités entre la CCA et d'autres organes de contrôle

3.6.1. La mission de la CCA

56. Les pouvoirs de la CCA s'étendent à l'examen des organes de contrôle interne au niveau Fédéral et au niveau des provinces, ainsi qu'à l'examen des entités responsables de l'audit externe au niveau des provinces. Ainsi, la responsabilité de la CCA en matière de contrôle est la plus large de la République d'Autriche.

57. En préparant ses contrôles, la CCA s'efforce de coordonner ses activités avec celles des entités responsables de l'audit interne au niveau fédéral et avec celles des entités responsables de l'audit interne et externe au niveau des provinces.

3.6.2. Au niveau fédéral

58. Au sein de chaque ministère fédéral, il existe des organes responsables du contrôle interne du ministère en question. En général, le contrôle interne est indépendant de l'administration et directement subordonné au ministre compétent, auquel il remet ses rapports.

3.6.3. Au niveau des provinces

59. Dans les administrations des provinces, il existe différentes entités organisationnelles qui sont responsables de l'audit interne d'une part, et de l'audit externe d'autre part. La responsabilité et l'étendue du contrôle interne ou externe de ces entités se limitent à la gestion financière de chacune de ces administrations provinciales concernées.

60. En général, le contrôle interne au niveau des provinces est indépendant de l'administration et directement subordonné au gouverneur provincial concerné, auquel les rapports sont présentés.

61. Les entités responsables du contrôle externe à l'intérieur des provinces sont également indépendantes de l'administration, bien qu'elles fassent partie, au sens organisationnel, de l'administration provinciale. Cependant, dans l'exécution des fonctions de contrôle, elles sont subordonnées à la diète provinciale concernée et lui soumettent les rapports.

3.6.4. La responsabilité des entités de contrôle de l'État dans le contexte de l'Union européenne

62. L'entité responsable de l'audit interne au ministère fédéral des Affaires agricoles, et les entités concernées dans trois administrations provinciales, se sont vu confier certaines tâches comme celle de jouer le rôle d'agence de certification des agences de paiement en ce qui concerne le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) [voir la Réglementation du Conseil (CE) No. 1287/95 et la Réglementation de la Commission (CE) No. 1663/95]. Dans ce contexte spécifique d'exécution des obligations édictées par l'Union européenne, ni la CCA ni les sociétés privées (d'experts comptables) ne jouent un rôle significatif.

3.7. *Audit externe et dispositions anti-fraude*

63. Les textes constitutionnels et juridiques concernant la CCA ne l'autorisent pas actuellement à intervenir dans la lutte contre la fraude mais les contrôles externes auxquels elle procède peuvent servir d'outil de prévention de la fraude.

4. *Relations entre la CCA et la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE)*

4.1. *La législation*

64. Selon les dispositions de l'Article 188c du Traité de l'Union européenne, la CCE est l'organe de contrôle externe de la Communauté. Il s'ensuit que la CCE a le pouvoir autonome — en vertu de la législation primaire de la Communauté et que les institutions supérieures de contrôle des États Membres en aient ou non la compétence — de mener ses contrôles dans les États Membres et dans les institutions de la Communauté.

65. La CCE est responsable du contrôle de l'ensemble des recettes et des dépenses de la Communauté, à peu près de la même façon que la CCA est responsable du contrôle de la gestion et des opérations financières au niveau Fédéral, provincial et municipal.

66. Le Traité d'Union européenne exige que la CCE fournisse une déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes. Elle doit également examiner la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes. Ce type de contrôle constitue, en tant que contrôle financier, la mission particulière de la CCE.

67. L'Article 188c du Traité déclare ce qui suit à propos de la coopération et de la coordination entre la CCE et les organes de contrôle de l'État : "Le contrôle dans les États Membres, s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents".

68. Même si une institution supérieure de contrôle (ISC) (ayant les compétences nécessaires) n'opère pas "en liaison avec elle" la CCE a le droit de conduire en toute indépendance des contrôles dans les États Membres (sur place) sur la base de la législation communautaire primaire. En effet, le même article du Traité déclare que "Le contrôle a lieu au besoin sur place auprès des institutions de la Communauté et dans les États Membres".

4.2. *Le Comité de contact et les réunions des officiers de liaison*

69. Afin d'assurer une circulation constante d'informations entre la CCE et les institutions supérieures de contrôle des États Membres, il existe deux véhicules (officiels) (c'est-à-dire ne faisant pas l'objet de réglementations écrites ni de procédures officielles). Il s'agit des réunions des fonctionnaires de liaison et du comité de contact des présidents des ISC. La réunion des fonctionnaires de liaison est convoquée deux fois par an (au printemps, chez l'ISC d'un État Membre, à la fin de l'été ou au début de l'automne par la CCE au Luxembourg). Le rôle de ces réunions est de préparer l'ordre du jour du comité de contact des présidents des ISC des États Membres, qui se réunit une fois par an (à la fin de l'automne ; une réunion sur deux a lieu à la CCE).

70. Depuis 1995, les thèmes suivants ont, entre autres, été examinés au cours de ces réunions (la préparation de certains thèmes a été déléguée à des groupes de travail spéciaux, choisis parmi les fonctionnaires de liaison) :

- les possibilités de coopération entre la CCE et les ISC dans le domaine des contrôles communs ;
- la signification pratique de la formule “en liaison avec” de l’Article 188c du Traité d’Union européenne (c’est le point crucial de toute la relation entre la CCE et les ISC et il n’a jamais été ni résolu ni totalement clarifié depuis la création de la CCE en 1975) ;
- les normes européennes de contrôle sur la base des Normes de l’INTOSAI ;
- le contrôle de la TVA dans les États Membres ;
- l’application de l’Article 92 et de l’Article 93 (notification de l’aide accordée par les États Membres) dans les États Membres ;
- la coordination des contrôles effectués par la CCE et la Commission dans les États Membres (ce point est particulièrement important) ; et
- les rapports sur l’avancement des discussions de la Conférence Intergouvernementale, dans la mesure où la relation entre la CCE et les ISC des États Membres est concernée (proposition par la CCE d’un nouvel Article 188 (5) du Traité traitant de l’accès de la CCE à la Cour Européenne de Justice afin de préserver ses droits et ses prérogatives vis-à-vis des États Membres).

71. Il est clair que l’organisation d’une réunion des fonctionnaires de liaison et surtout du Comité de Contact entraîne de grosses dépenses pour l’ISC d’accueil (surtout à cause des frais de traduction des documents, des frais d’interprétariat et des frais dus au matériel nécessaire). Par exemple, dans les réunions des fonctionnaires de liaison, on utilise habituellement l’anglais, le français et l’allemand. Dans les réunions du Comité de contact, chaque délégation est libre d’utiliser la langue de son pays. L’interprétariat dans presque toutes les autres langues de l’Union européenne est donc nécessaire.

4.3. *Principes directeurs concernant les relations entre la CCA et la CCE*

72. Du point de vue de la CCA (point de vue que partage la CCE), ces relations sont caractérisées par la confiance entre des partenaires égaux. En pratique, cela signifie que tous les échanges d’informations, toute la coopération et la coordination avec la CCE dans le cas de contrôles communs ou de vérifications financières visant à obtenir la Déclaration d’Assurance dépendent de la volonté de la CCA. La CCE a jusqu’à présent respecté cette façon de voir.

73. La CCE envoie régulièrement son rapport annuel, son rapport sur la Déclaration d’Assurance et d’autres rapports spéciaux à la CCA pour qu’elle les utilise par la suite. Et réciproquement, le rapport annuel de la CCA — qui est mis à la disposition du public après avoir été soumis au Conseil National — est transmis à la CCE.

4.4. Expériences pratiques de la CCA se rapportant à la CCE

4.4.1. Notification des contrôles et circulation d'informations

74. LA CCA est le point de contact de la CCE qui lui fait connaître le planning de ses activités par tranches de quatre mois. Chaque contrôle est en général notifié à la CCA six semaines à l'avance.

75. Cette période de six semaines s'est révélée trop courte en pratique pour un certain nombre de contrôles concernant la Déclaration d'Assurance en raison des renseignements détaillés demandés par la CCE en vue de la préparation des contrôles. Ces demandes d'informations sont envoyées à la CCA qui les transmet à l'autorité compétente au sein du gouvernement autrichien. Ensuite, la CCA renvoie toutes les informations et les documents recueillis à la CCE. En cas d'urgence, des contacts directs entre la CCE et les entités compétentes du gouvernement peuvent avoir lieu, si la CCA est tenue informée de ces contacts et de leurs résultats.

4.4.2. Les domaines de contrôle de la CCA

76. La CCA conduit des contrôles financiers et des audits de performances dans les États Membres. L'audit de performance, dont le thème central est le résultat à long terme d'une politique particulière, implique une évaluation des systèmes et des mécanismes mis en place pour atteindre les objectifs souhaités. Les dépenses et les recettes sont examinées du point de vue de la rentabilité et impliquent inévitablement un certain degré de contrôle financier, ne serait-ce que pour tester le fonctionnement des systèmes.

77. Jusqu'à présent, la CCA a une expérience plus grande des contrôles financiers effectués par la CCE qui ont pour but de vérifier que les sommes dues à l'Union européenne et par elle ont été dûment établies, enregistrées, entrées dans les comptes, payées ou recouvrées. Ce travail est fait en général dans le cadre de la Déclaration d'Assurance..

78. Les contrôles financiers de cette nature conduits par la CCE en Autriche en 1995, 1996 et pendant les quatre premiers mois de 1997 concernaient principalement le Fonds Européen d'Oriation et de Garantie Agricole (FEOGA) et portaient essentiellement sur la conformité aux règles et réglementations, et l'exactitude des écritures et des comptes.

4.4.3. La participation de la CCA aux contrôles de la CCE

79. L'Article 188c (3) du Traité d'Union européenne déclare entre autres que les ISC nationales doivent faire connaître à la CCA si elle entendent participer au contrôle.

80. La CCA (les vérificateurs du service de contrôle concerné) a volontairement participé aux contrôles de la CCE en Autriche en réalisant un contrôle indépendant dont les intéressés ont été avertis. Autrement dit, la CCA a examiné les mêmes sujets que la CCE (ce qui revient à dire que la CCA a fait un contrôle parallèle) en utilisant ses propres méthodes et ses propres évaluations des résultats des contrôles ainsi que ses propres procédures de déclaration conformément à la Constitution et à la loi sur la Cour des Comptes. L'avantage de cette procédure est que la CCA est en mesure d'informer le Conseil National des activités de la CCE en Autriche. Par ailleurs, cette procédure offre à la CCA la possibilité de profiter des expériences approfondies résultant des contrôles sur place de la CCE.

81. En général, compte tenu des ressources financières et humaines limitées dont elle dispose, la CCA a adopté une position réservée à l'égard de la réalisation de contrôles communs avec la CCE. Des

discussions et des expériences ont montré que de tels contrôles ne se justifiaient que s'il existait un sujet d'intérêt commun et un bénéfice à tirer pour toutes les ISC participantes, car leur programmation et leur coordination exigent des efforts et des dépenses considérables.

82. La CCA a participé à un contrôle commun (avec la CCE et plusieurs autres ISC) sur l'incompatibilité des diverses sources d'information dans le domaine des impôts indirects dans les États Membres. Ce contrôle donnera lieu à un rapport rédigé conjointement.

4.4.4. Les conclusions du contrôle de la CCE

83. Un contrôle type de la CCE donne lieu à un rapport de mission (à usage interne pour la CCE exclusivement) et à deux lettres de secteur, une envoyée à la Commission et l'autre à l'entité contrôlée, par l'intermédiaire de la CCA. Cette entité a normalement deux mois pour répondre (un délai plus limité est parfois exigé pour les besoins de la Déclaration d'Assurance).

84. L'entité vérifiée transmet sa réponse à la CCE par l'intermédiaire de la CCA. A ce stade de la procédure, la CCA peut formuler une observation supplémentaire à la suite de la réponse de l'entité vérifiée mais elle n'y est pas obligée. Cette procédure est indépendante de la procédure nationale de contrôle que la CCA a lancée en prenant part au contrôle de la CCE.

85. La CCE envoie à la Commission un exemplaire des réponses des entités vérifiées des États Membres.

86. Il est important de souligner que la Commission assume la responsabilité finale de l'exécution du budget, même si c'est l'État Membre qui gère effectivement les dépenses et les recettes. Ni les administrations des États Membres ni les ISC ne prennent part à la procédure qui se déroule entre la CCE et la Commission dans le but de préparer le rapport annuel de la CCE ou des rapports spéciaux.

87. Une fois que le texte définitif a été adopté par les membres de la CCE, il est publié au Journal Officiel de l'Union européenne avec la réponse de la Commission, mais sans les réponses des États Membres. Néanmoins, la CCE et/ou la Commission peut tenir compte de ces réponses si elle le juge bon.

88. Les rapports de la CCE sont pris en compte par le Parlement Européen dans le cadre de la procédure de quitus (approbation officielle de l'exécution du budget par la Commission).

89. L'Autriche n'a que peu d'expérience des pratiques de déclarations de la CCE, parce que les conclusions qui ont été publiées en Novembre 1996 n'ont pas révélé de problèmes sérieux.

5. Les relations entre la CCA et la Commission

90. En tant qu'institution de contrôle externe des finances publiques, la CCA n'a pas de relation directe avec la Commission. Il n'y a pas de circulation officielle d'informations entre la Commission et la CCA, et réciproquement. Cependant, les réunions des fonctionnaires de liaison représentent une part essentielle des échanges d'informations.

91. La CCA consulte le Journal Officiel de l'Union européenne, est tenue informée par le gouvernement de certaines questions ayant trait à la Commission (par exemple SEM 2000) et fait appel à la procédure d'interrogation directe de la Commission.

DANEMARK
Par Hans Andersen³

-
3. Hans Andersen est Chef de la Division responsable du contrôle au Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche et des activités de coopération des pays nordiques. Il a travaillé comme économiste pour les Nations Unies au Mozambique avant d'intégrer le Bureau du Contrôleur Général du Danemark en 1984. Il a contrôlé des activités de coopération internationale et des activités du secteur agricole et a été détaché auprès de la Cour des Comptes des Communautés européennes de 1991 à 1995 pour contrôler les dépenses du FEOGA.

1. Résumé du chapitre

92. Les recettes et les dépenses de l'Union européenne au Danemark sont incluses dans les comptes annuels de l'État. L'Office du contrôleur général (le *Rigsrevisionen*) a donc la responsabilité générale du contrôle externe des fonds. L'organisation du *Rigsrevisionen* est calquée sur celle des différents ministères ; en règle générale, chaque division contrôle un ministère. La deuxième et la neuvième divisions sont plus spécialement impliquées dans le contrôle des fonds de l'Union européenne, dans la mesure où elles sont responsables respectivement du contrôle du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche et du ministère des Impôts. Jusqu'à présent, presque tous les fonds ont été attribués au secteur agricole, mais le développement de la coopération dans d'autres domaines se traduit par l'implication croissante d'autres divisions.

93. Les relations entre le *Rigsrevisionen* et la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) sont basées sur la coopération entre des partenaires égaux et elles ont évolué sans problèmes majeurs. Il est probable que les ressemblances des deux institutions en termes de compétence et de méthodologie ont contribué à cette coopération fructueuse. De plus, le *Rigsrevisionen* s'efforce de développer ces relations en occupant le plus de postes possible dans la CCE, en participant aux réunions des Comités de Contact, aux réunions des Fonctionnaires de Liaison, aux groupes de travail, en échangeant des rapports et en rendant des visites. Pour des raisons constitutionnelles, les relations entre le *Rigsrevisionen* et la Commission européenne reposent uniquement sur le volontariat.

94. La concentration de l'ensemble des relations internationales au secrétariat du contrôleur Général a facilité la coordination de ces relations et permis à ce dernier de disposer de renseignements complets et précis sur l'ensemble des communications avec la CCE. Elle a également permis d'offrir un service de qualité à la CCE et aux contrôleurs extérieurs ainsi qu'une assistance interne aux divisions de contrôle ayant seulement des contacts limités avec la CCE.

95. La responsabilité du contrôle financier et de l'audit de résultats du FEOGA — Garantie et Orientation — qui représente 95 pour cent du total des dépenses de l'Union européenne au Danemark, a été confiée à une unité spéciale "Union européenne" du *Rigsrevisionen*. Cette unité coopère avec la CCE pour établir le programme détaillé des visites de contrôle et prête son concours à l'exécution des enquêtes sur place. La plupart des tâches de contrôle financier sont déléguées à un organe de contrôle interne de l'Agence de Paiement danoise qui a aussi été chargée de la certification des comptes.

96. La mise en place d'une agence de paiement unique a simplifié la gestion et le contrôle externe du FEOGA Garantie et a grandement facilité la communication entre les différents organes d'administration, de contrôle et d'audit. Les systèmes informatiques de l'agence de paiement sont à la longue devenus obsolètes et sont actuellement en cours de remplacement. Toutefois, cela ne diminue en rien les avantages présentés par la création de cette agence de paiement unique.

97. Il est difficile d'évaluer les ressources nécessaires au contrôle des fonds de l'Union européenne car les conditions préalables et les méthodes changent constamment ; en effet, des tâches nouvelles sont attribuées à l'administration et on implique de plus en plus les sociétés d'audit privées, etc. On peut noter, toutefois, que le contrôle des fonds du FEOGA, qui représentent environ 10 milliards Dkr (couronnes danoises) par an, mobilise huit contrôleurs internes et quatre à cinq contrôleurs du *Rigsrevisionen*. En outre, le Secrétariat consacre chaque année, environ 10 personnes/mois aux relations extérieures avec les institutions de la Communauté européenne, en plus des ressources utilisées pour les Réunions du comité de Contact.

98. Le contrôle des fonds de l'Union européenne suppose des connaissances et des qualifications spéciales, notamment en langues, en droit de la CE et en méthodes d'échantillonnage statistique, compétences qui ne peuvent être acquises uniquement par l'intermédiaire de stages de formation, mais qui doivent l'être aussi sur le terrain.

2. Introduction

99. Ce document fournit une description générale des pratiques de contrôle externe appliquées au Danemark aux fonds de l'Union européenne. Toutefois, il s'intéressera plus particulièrement au contrôle des fonds de la section Garantie du FEOGA, en raison de leur importance particulière.

100. Aujourd'hui, il est difficile de déterminer l'impact que l'entrée dans la Communauté européenne en 1973 a pu avoir, à elle seule, sur le processus de contrôle externe au Danemark et de le distinguer des effets d'autres événements importants. Par exemple, une loi nouvelle sur le contrôle général adoptée en 1975 s'est traduite au cours des années suivantes par un certain nombre de changements dans les méthodes et les centres d'intérêt du contrôle.

101. Cette étude est plus particulièrement consacrée aux dernières modifications des conditions préalables du contrôle, telles la création d'un organe de contrôle interne dans l'agence de paiement, la déclaration d'assurance des comptes de l'Union européenne par la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE), la mise en place d'un organe de certification des comptes du FEOGA et le programme SEM 2000 de la Commission européenne sur la bonne gestion financière.

102. Il faut remarquer qu'une des caractéristiques de l'administration danoise est que les fonds de l'Union européenne ont été, depuis l'accession, fortement concentrés sur le secteur agricole et ont été gérés par une seule agence de paiement.

103. Pendant un certain nombre d'années après l'accession, les systèmes d'administration et de contrôle interne ont été jugés relativement modernes et productifs. En général, ces systèmes répondent aux exigences des États Membres et à la législation de plus en plus complexe des programmes de soutien agricole. Cependant, une exception importante demeurerait l'obsolescence progressive du système informatique qui a donné lieu à certaines observations de l'Office du Contrôleur général et de la Cour des Comptes des Communautés européennes, à la suite desquelles un nouveau système intégré (matériel et logiciel) est en cours d'installation.

3. Les différents aspects du contrôle externe

3.1. La législation concernant le contrôle externe

104. Les subventions de l'Union européenne sont généralement incluses dans les ouvertures de crédits annuelles, et les dépenses et les recettes effectives apparaissent dans les comptes de l'État. Au Danemark, une ouverture de crédit ne représente pas seulement un mandat pour mener à bien les activités concernées, elle rend aussi le ministre directement responsable de la dépense. En principe, les fonds de l'Union européenne payés aux autorités gouvernementales, aux particuliers et aux autorités locales ne se distinguent pas des subventions de l'État. Le Service du Contrôle Général du Danemark (*Rigsrevisionen*) a

donc le pouvoir de contrôler ces transactions ; de plus, les subventions de l'Union européenne sont soumises aux mêmes obligations en matière de contrôle que les subventions de l'État.

105. Il faut cependant souligner que la réglementation européenne n'exige pas que le *Rigsrevisionen* contrôle les subventions de l'Union européenne. Par ailleurs, la Commission européenne et le Conseil des Communautés européennes n'interviennent pas dans la définition d'exigences particulières concernant le contenu du contrôle. Le contrôle externe des institutions ou des individus percevant des subventions de l'Union européenne relève donc de la compétence nationale.

106. Les divers systèmes de subventions de l'Union européenne comportent des exigences plus ou moins strictes en matière d'exécution des contrôles en fonction de la nature des subventions. Les tâches de contrôle reviennent aux autorités danoises qui gèrent les dispositions en question, mais il est possible de nommer un vérificateur pour assurer une ou plusieurs tâches de contrôle pour les institutions recevant des subventions.

107. Même si elles n'étaient soumises à aucune obligation officielle avant l'adhésion en 1973, les Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) des États Membres de l'Union européenne faisaient l'objet, semble-t-il, de certaines attentes, même non officielles. Par exemple, on s'attendait à ce que les fonds de l'Union européenne soient soumis aux mêmes contrôles que les finances nationales, que ces contrôles soient opérés conformément aux normes internationales et conduits sur une base indépendante et *a posteriori* par un personnel compétent en nombre suffisant. Le *Rigsrevisionen* qui disposait des pouvoirs et des compétences nécessaires n'eut donc jamais de difficulté à satisfaire ces attentes d'ordre très général.

108. Le système de contrôle actuel de l'État est basé sur une législation entrée en vigueur le 1er janvier 1976 qui se compose d'une loi du 26 juin 1975 sur le contrôle général (voir la loi N° 321 et les amendements qui y ont été apportés, la loi N° 245 du 22 avril 1991 et la loi N° 465 du 12 juin 1996), et d'une loi du même jour concernant la Commission des Comptes Publics du Parlement (CCP), (voir le Paragraphe 47 de la Constitution).

109. Pour les questions administratives, le *Rigsrevisionen* est sous l'autorité du Parlement danois. Il exerce ses compétences de façon indépendante et en rend compte aux six membres de la CCP qui sont tous nommés par le Parlement. La CCP, et uniquement elle, peut demander au *Rigsrevisionen* de mener des enquêtes spécifiques.

110. Le *Rigsrevisionen* et la CCP contrôlent pour le compte du Parlement la conformité des recettes et des dépenses de l'État aux ouvertures de crédits budgétaires et à la législation en général, et l'application de règles de bonne gestion à l'administration des fonds. Pour résumer, le *Rigsrevisionen* a les mêmes pouvoirs, dans l'exercice de ses fonctions, que la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE).

111. Le Parlement a autorisé par la voie législative les ministres chargés des domaines administratifs spécifiques concernés à mettre en place les règles et réglementations nécessaires à l'application des réglementations de la CE au Danemark, par exemple avec la loi sur l'administration des réglementations de la CE concernant l'organisation commune de marchés pour les produits agricoles, etc. (Loi N° 414 du 13 juin 1990 révisée en dernier lieu par la loi N° 399 du 14 juin 1995).

3.2. *Nouvelles conditions préalables et modification de l'objet principal du contrôle*

112. Depuis l'accession du Danemark à la Communauté européenne en 1973, le *Rigsrevisionen* a modifié la cible principale des contrôles pour s'adapter aux changements constants des conditions préalables. Certains des changements importants n'étaient cependant pas liés à l'accession en tant que telle, mais plutôt à l'évolution générale des conditions préalables des contrôles.

113. A l'époque de l'accession, le *Rigsrevisionen* avait entrepris de modifier complètement l'approche des contrôles pour passer de contrôles basés sur les transactions à des contrôles plus efficaces au niveau des systèmes. Parallèlement une priorité plus grande était accordée aux audits de performance.

114. Une autre évolution a consisté dans la création, au sein des ministères, d'organes de contrôle interne qui ont été établis soit dans les grandes institutions gouvernementales, soit dans des institutions spécialisées dans la gestion des aides publiques

115. Malgré la tendance à l'accroissement du nombre de projets bénéficiant des fonds structurels, (Fonds Régional, Fonds Social et section Orientation du FEOGA), ces derniers représentent encore moins de 5 pour cent du total des fonds de l'Union européenne destinés au Danemark. La plus grande partie des fonds européens va encore au secteur agricole par l'intermédiaire de la section Garantie du FEOGA.

116. La réforme de la politique agricole de 1992 a été à l'origine d'une modification importante concernant la section Garantie, les subventions qui étaient auparavant payées par l'intermédiaire de l'industrie de transformation étant désormais versées directement aux agriculteurs. Cette modification fut gérée sans problèmes logistiques majeurs au Danemark, bien que les systèmes informatiques des agences de paiement soient petit à petit devenus obsolètes.

3.3. *La nouvelle situation en matière de risques*

117. Les règles et réglementations applicables à la section Garantie du FEOGA ayant été rendues beaucoup plus strictes, il n'est plus nécessaire d'accorder autant d'importance à l'analyse générale des risques de mauvaise utilisation de ces fonds, ce qui a permis de s'intéresser davantage à la gestion des fonds structurels qui étaient régis par des dispositions plus générales et moins précises. Les risques et le contrôle des fonds structurels ont, donc, pris une importance plus grande dans les priorités concernant les aides de l'UE.

118. Le *Rigsrevisionen* a estimé que le risque dans ces domaines était relativement important et il a réalisé deux grandes enquêtes sur l'administration des fonds structurels en 1990 et en 1991. Ces études ont donné lieu à la rédaction de deux rapports destinés à la CCP et recommandant, entre autres choses, que le Gouvernement tente d'amener la Commission européenne à clarifier les réglementations et qu'il établisse des règles et des instructions communes concernant l'administration des fonds, en particulier à propos de la comptabilité et des contrôles effectués par des commissaires aux comptes privés.

119. Depuis deux ans, les États Membres et les institutions européennes se préoccupent de plus en plus d'une utilisation plus efficace des fonds communautaires. C'est pour répondre à ces préoccupations que la Commission européenne a lancé le programme SEM 2000. Selon ce programme, le risque lié aux fonds structurels a été considéré comme élevé, et la Commission a insisté sur le besoin de clarification et d'harmonisation des règles d'administration des fonds. Afin de répondre à cette accentuation du risque, le Contrôleur Financier de la Commission négocie actuellement des accords avec chacun des États Membres.

120. Au Danemark, il a pourtant été difficile pour le Contrôleur financier de la Commission de trouver un homologue à l'échelon central. Contrairement à la situation de nombreux autres États Membres, les ministères danois sont plutôt autonomes dans leurs fonctions, et il n'existe pas de ministère de coordination disposant de pouvoirs extraordinaires. Alors que le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances représentent le Danemark dans SEM 2000, ce sont les divers ministères responsables de la gestion des programmes et des projets financés par les fonds structurels de l'Union européenne qui sont les correspondants du Contrôleur financier. Des organes de contrôle interne sont en cours d'étude ou de mise en place dans ces ministères.

121. Certaines dispositions du Traité de Maastricht obligeant la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) à certifier les comptes des Communautés européennes ont conduit à un changement de priorité, non seulement à la CCE mais aussi dans les organes de contrôle nationaux. Il a consisté à passer de dispositions particulières à des procédures centralisées et a concerné, notamment, les systèmes de paiement informatiques. Ce changement a été significatif au Danemark où les systèmes informatiques du Conseil d'Intervention étaient devenus progressivement obsolètes. Il est clair qu'un nouveau système devrait, pour être efficace, intégrer non seulement le système d'assistance *caseworker* et le système de paiement mais aussi le système financier.

122. La modification du Règlement du Conseil N° 729/70 concernant le financement de la Politique Agricole Commune (PAC) en 1995 et les règles actuellement en cours d'adoption, par exemple la Réglementation N° 1663/95 de la Commission, ont provoqué, comme nous venons de l'expliquer, d'importantes modifications des conditions préalables du contrôle des fonds agricoles de l'Union européenne.

3.4. La structure organisationnelle du contrôle externe

123. Le *Rigsrevisionen* est organisé en trois départements comptant 23 divisions, sections et unités. Les activités départementales sont coordonnées par l'intermédiaire du Groupe Exécutif qui se réunit deux fois par semaine et se compose du Contrôleur Général, de trois CG adjoints, du Directeur du Secrétariat et du Directeur de l'Administration. Le Secrétariat et la Division Administrative, y compris la section informatique, sont chargées des questions de personnel. Les tâches horizontales sont exercées par des groupes de projet créés spécifiquement. Des comités professionnels permanents élaborent des méthodes dans trois grands domaines : le contrôle financier, le contrôle des performances et la formation du personnel. En règle générale, chaque division contrôle un ministère particulier et réalise à la fois le contrôle financier et le contrôle de performance basés sur des systèmes, souvent sous forme de contrôles intégrés.

124. Les dépenses et les recettes de l'Union européenne sont incluses dans les comptes de l'État dans un chapitre du budget des ministères concernés et font l'objet des mêmes contrôles que les finances publiques nationales par les différentes divisions du *Rigsrevisionen*. Les divisions les plus fréquemment impliquées et leurs différentes missions sont :

<i>Le Secrétariat</i>	Coordonne les contrôles impliquant plusieurs divisions et est responsable des relations internationales, y compris de la communication avec la Cour des Comptes des Communautés européennes.
<i>La 2e Division</i>	Contrôle le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, c'est-à-dire les sections Garantie et Orientation du FEOGA qui représentent 95 pour cent du total des subventions de l'Union européenne. Coordonne les contrôles des restitutions à l'exportation sur les produits agricoles avec la 9e Division.
<i>La 3e Division</i>	Contrôle le ministère du Travail et le ministère des Affaires sociales, c'est-à-dire les subventions provenant du Fonds Social
<i>La 9e Division</i>	Contrôle le ministère des Impôts, y compris les procédures de contrôle douanier et les recettes de l'Union européenne provenant du Danemark. Coordonne les contrôles des restitutions à l'exportation sur les produits agricoles avec la 2e Division.
<i>La 10e Division</i>	Contrôle le ministère du Commerce et de l'Industrie, c'est-à-dire les subventions du Fonds Régional.

125. La Deuxième Division a toujours joué un rôle-clé dans le contrôle externe des fonds de l'Union européenne : elle contrôle la plupart des dépenses de l'Union européenne au Danemark. De 1980 à 1995, elle était dénommée la "Division Internationale" parce qu'elle était responsable des relations extérieures comprenant la coopération avec la Cour des Comptes des Communautés européennes. En 1996, cette responsabilité a été transférée au Secrétariat en échange d'autres tâches de contrôles.

126. La modification des conditions préalables et des priorités du contrôle, ainsi que l'évaluation de la nouvelle situation de risque ont eu pour effet non seulement de faire évoluer l'approche du contrôle dans la direction souhaitée mais aussi d'entraîner une réduction continue des effectifs qui sont passés de 370 personnes en 1975, date du vote de la loi sur le contrôle général, à 250 personnes en 1988, niveau qui s'est maintenu depuis lors. Le *Rigsrevisionen* emploie aujourd'hui 270 personnes mais le nombre des contrôleurs a connu une augmentation relative par rapport à celui des contrôleurs adjoints.

127. De la même manière, le personnel de la Deuxième Division est passé de 25 contrôleurs en 1980 à 13 en 1997, du fait, en partie, des réductions générales d'effectifs du *Rigsrevisionen* et en partie de la mise en place d'un contrôle interne dans l'agence de paiement en 1990.

3.5. *Systèmes, méthodes, programmes et procédures d'audit externe*

128. Le contrôle du *Rigsrevisionen* est basé sur le concept général :

- de contrôle analytique du système et de contrôle des traitements informatiques ;
- de contrôle technique/financier ;
- d'audit de résultats (audit de gestion/audit de productivité) :
 - enquêtes extensives ;
 - procédures et dispositions particulières.
- de contrôle d'imputation.

129. Les procédures de contrôle actuelles consistent en un contrôle analytique du système, en un contrôle financier et en un audit des procédures et des dispositions particulières. Ce travail donne lieu à la rédaction de rapports de contrôle et est habituellement suivi de lettres adressées aux institutions. La CCP reçoit les comptes rendus d'enquêtes sous forme de rapports annuels spéciaux et de mémoires. Elle rend ces rapports publics et les transmet au Parlement. On peut illustrer la conception du contrôle par la façon dont il est appliqué à l'agence de paiement.

130. Bien que l'exécution de certaines tâches ait été déléguée aux organes d'autorisation et aux organes de contrôle, l'agence de paiement reste investie de la responsabilité générale de l'administration des organisations du marché commun. Elle a conclu des accords avec les Directions gérant et contrôlant les fonds de Garantie du FEOGA. Par exemple, la Direction Danoise pour le Développement de l'Agriculture et de la Pêche est l'organe qui délivre les autorisations concernant un petit nombre de programmes de soutien en plus des programmes dépendant de la section Orientation du FEOGA. De la même façon, la responsabilité de la mise en application des activités de contrôle technique est déléguée, entre autres, à la Direction des végétaux et au Service Vétérinaire Danois. Un accord de coopération a également été signé avec le ministère des Impôts qui contrôle les restitutions à l'exportation. Cependant, l'autonomie d'autres ministères a empêché l'agence de paiement de donner des instructions précises sur la manière dont les contrôles doivent être exercés.

131. Jusqu'en 1996, l'agence de paiement recevait les remboursements effectués au titre des dépenses concernant les activités de contrôle, y compris de celles des autres directions et des ministères. Depuis 1996, cependant, ces remboursements sont alloués aux organes qui assurent effectivement les activités de contrôle.

132. Le contrôle analytique du système suppose l'enregistrement et l'évaluation des procédures et des dispositifs de contrôle interne rattachés aux systèmes financier et comptable de l'agence de paiement. Les procédures et la sécurité informatiques ainsi que le contrôle interne font l'objet d'une certification. Les fonctions de contrôle externe sont enregistrées et évaluées.

133. Le contrôle technique/financier couvre : (a) les participations, (b) la balance de clôture, c'est-à-dire la vérification des comptes séparés du FEOGA et des comptes de gestion par comparaison avec la comptabilité de la Direction, (c) les pièces justificatives, (d) la comparaison des listes informatisées des spécifications de produits avec les versements des restitutions et des paiements (chèques ou virements), (e) la vérification de la conformité des comptes du FEOGA à la réglementation, (f) les stocks d'intervention, par exemple les produits enregistrés sont comparés aux renseignements donnés au FEOGA, (g) la comptabilité des pertes nettes, par exemple les rapports des détenteurs de stocks et les montants des pertes nettes enregistrés sont vérifiés, (h) les irrégularités/les demandes de dommages et intérêts, et (i) la comptabilité des garanties, c'est-à-dire le contrôle des organisations du marché commun.

134. Les différents domaines à contrôler sont inscrits dans un programme annuel et dans un plan tournant de caractère permanent qui prennent en compte l'importance des risques et l'importance financière. Tant que l'organe de contrôle interne de l'agence de paiement n'a pas été parfaitement opérationnel, la Deuxième Division vérifiait l'ensemble des organisations du marché commun sur une période de cinq ans.

135. Le contrôle des performances (audit de gestion/audit de rentabilité) est un contrôle analytique de gestion des finances publiques consistant à vérifier, entre autres choses, si les tâches (les dispositions individuelles de grande envergure, les activités, les programmes ou l'ensemble des tâches d'une institution) sont exécutées du mieux possible, et si elles correspondent aux objectifs que le Parlement a fixés. Un ou plusieurs des aspects suivants est/sont ainsi traité(s) : les économies (les biens et les services

ont-ils été acquis de la manière la plus économique compte tenu de la qualité ?), l'efficacité (un maximum de production est-il obtenu en utilisant un minimum de ressources ?) et l'efficacité (les objectifs et les effets à long terme recherchés ont-ils été atteints ?).

136. En raison de l'importance des divers programmes et des risques qu'ils comportent, la Deuxième Division accomplit un audit des performances des agences de paiement chaque année. Comparativement, les autres directions du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche sont examinées une par une en fonction d'un plan de contrôle tournant, c'est-à-dire avec une périodicité de quatre ans.

137. A la suite de la loi sur le Contrôle Général de 1975, le champ des enquêtes en général a été élargi de même que celui des enquêtes portant sur la gestion des agences de paiement et l'administration des divers mécanismes du marché commun. Depuis 1975, une quinzaine de grandes enquêtes concernant pour la plupart les fonds agricoles ont été effectuées sur l'administration des fonds de l'Union européenne (CEE) au Danemark. Les titres de certains des rapports présentés à la CCP illustrent la diversité des sujets traités :

- Rapport sur la contribution du Danemark aux ressources propres, les recettes et les dépenses concernant l'Application des Dispositifs du Marché, juin 1981.
- Les Fonds Structurels de la CEE. Généralités concernant ces Fonds, 1ère Partie, novembre 1991.
- Les Fonds Structurels de la CEE. Les activités de ces fonds, 2e Partie, janvier 1993.
- Rapport sur l'administration et le contrôle des stocks d'intervention de l'Union européenne au Danemark, janvier 1994.
- Rapport sur l'application de la réforme de l'agriculture de l'Union européenne au Danemark, juin 1995.
- Rapport sur le contrôle du fromage de Feta au Danemark, mars 1996.

138. De plus, un certain nombre de mémoires concernant des enquêtes de moindre importance, servant par exemple de suivi à des rapports antérieurs ou d'enquêtes préliminaires à de futurs rapports ont été soumis à la CCP.

139. Le contrôle des utilisations de crédits consiste à comparer les comptes de l'État avec ceux de chacun des organes gouvernementaux et les autorisations de dépenses à l'intérieur de ces comptes. Les transferts du FEOGA sont inclus dans le système national d'ouverture de crédits et relèvent par conséquent de la responsabilité du *Rigsrevisionen*. Un rapport annuel sur le contrôle des utilisations de crédits est présenté à la CCP.

140. La Deuxième Division a la responsabilité globale du contrôle des agences de paiement mais agit en liaison avec l'organe de contrôle interne. L'accent est plus particulièrement mis sur :

- le contrôle des performances ;
- le contrôle financier des coûts administratifs ;
- le contrôle financier complémentaire des organisations du marché commun et d'autres mesures de soutien ;
- l'assistance conseil ;
- la surveillance et le contrôle de la qualité du Contrôle Interne/ de l'Organe de certification ;
- le suivi des affaires jugées par la Cour de Justice ;
- la coopération au sein d'un réseau avec d'autres ISC à propos de la PAC.

3.6. *L'audit externe et les dispositions anti-fraude*

141. Le *Rigsrevisionen* ne se considère pas comme un organe de lutte contre la fraude mais il essaie d'éviter la fraude et les irrégularités en vérifiant que les procédures de contrôle internes sont saines. Il est directement rendu compte des cas de fraude possibles décelés par un contrôleur au directeur de l'institution vérifiée. Le *Rigsrevisionen* s'assure que l'affaire fait l'objet d'un suivi approprié. Il a demandé en outre aux différents ministères de transmettre des informations concernant les cas de fraude et d'irrégularités graves qui ont été découverts. Si cela est nécessaire, les procédures de contrôle interne subiront un examen complémentaire afin de renforcer les points faibles.

142. Pour les fonds du FEOGA, le *Rigsrevisionen* reçoit un exemplaire de tous les rapports sur la fraude et les irrégularités transmis à la Commission, mais il n'a pas de relations de coopération avec l'UCLAF, l'unité anti-fraude de la Commission.

143. Le *Rigsrevisionen* a demandé aux ministères de le tenir informé des décisions des tribunaux, notamment pour les affaires soumises à la Cour Européenne de Justice, ainsi que de la suite qui leur est donnée. Le *Rigsrevisionen* prépare actuellement un examen de la gestion financière de l'agence de paiement et entend y inclure l'examen de la prévention, du traitement et du suivi des cas d'irrégularités. Pour cet examen particulier, le *Rigsrevisionen* aura recours à une série d'hypothèses que le Bureau National de Vérification du Royaume-Uni a utilisées il y a environ deux ans pour une étude semblable.

4. **Rapports entre l'audit externe et l'audit interne**

144. Chaque ministre est libre de créer un organe indépendant d'audit ou de contrôle interne. Un certain nombre d'organes de ce type ont été créés au cours des 10 dernières années, le plus souvent en vertu du Paragraphe 9 de la loi sur le Contrôleur Général qui permet à ce dernier de déléguer l'exécution de certaines tâches aux organes de contrôle interne.

145. Il est intéressant de remarquer que le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche a créé deux organes d'audit interne : l'un en vertu du Paragraphe 9 de la loi susmentionnée auprès de l'Agence de paiement, l'autre en dehors de cette disposition auprès du ministère lui-même. Le ministère estime qu'un organe de contrôle interne non soumis aux dispositions du Paragraphe 9 jouit d'une plus grande indépendance dans le choix des tâches de contrôle et peut mieux exercer son rôle de conseil à l'égard de l'institution particulière du ministère.

146. Les organes de contrôle prévus ou mis en place récemment à la Direction du Développement, à la Direction du Commerce et de l'Industrie et au Département du ministère du Travail examinent les procédures de contrôle interne et fournissent des renseignements à la direction sur la qualité de la gestion financière à tous les niveaux. Ils donnent en général la priorité aux fonctions de conseil.

147. L'un des inconvénients majeurs des organes de contrôle et d'audit interne ne relevant pas du Paragraphe 9 est que le *Rigsrevisionen* doit examiner leur situation au sein de l'organisation ainsi que les lignes directrices concernant les fonctions et les programmes et les rapports de contrôle de ces organes pour évaluer l'usage qu'il pourra faire des résultats des vérifications et du travail de contrôle effectué. Dans certains cas, ces organes n'ont pas suffisamment d'indépendance et le *Rigsrevisionen* doit mener ses propres vérifications afin de se forger une opinion sur les comptes. Toutefois, le *Rigsrevisionen* continue de considérer que ces organes sont très utiles du point de vue de l'amélioration des procédures et des contrôles internes.

148. Heureusement, les activités communes à plusieurs secteurs ne sont pas très courantes car la plupart des ministres ont choisi de créer leurs organes de contrôle interne conformément aux dispositions du Paragraphe 9. La majorité des organes d'audit interne ont été créés dans les grandes institutions d'État à l'intérieur de ministères organisés en une structure qui leur confère un degré élevé d'autonomie financière. Quelques autres organes de contrôle interne ont été mis en place à l'intérieur d'institutions spécialisées dans l'administration des subventions publiques. Dans ces institutions, un besoin particulier de contrôles internes adaptés et d'un organe d'audit interne pour contrôler la conformité au système s'est fait sentir. Les organes de contrôle interne de la Direction des Impôts et des Douanes et de l'agence de paiement peuvent être respectivement cités comme exemples de ce type d'institutions.

149. Un accord de coopération est signé entre le ministre concerné et le Contrôleur Général, si l'organe de contrôle interne est créé conformément à la disposition du Paragraphe 9. L'accord comporte d'habitude une clause qui impose une coordination des activités de contrôle afin d'éviter les doubles emplois et de préserver la responsabilité globale du *Rigsrevisionen* en matière de contrôle des ministères.

150. Dans l'accord-type, il est stipulé que l'organe de contrôle interne doit : exercer le contrôle financier des comptes annuels, procéder à l'évaluation des procédures et du contrôle internes, effectuer des contrôles de concordance inopinés des liquidités et des fonds, exécuter des contrôles des performances, assurer le contrôle et le suivi des déclarations budgétaires et financières, prendre l'initiative d'enquêtes spécifiques et d'autres enquêtes habituellement menées par des cabinets de consultants, et enfin fournir des conseils et une assistance sur les lois et réglementations nouvelles.

151. Dans l'accord passé avec le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, la répartition des tâches entre l'organe de contrôle interne (l'Audit Interne) de l'Agence Danoise de Paiement et le *Rigsrevisionen* diffère énormément de celle établie par l'accord-type. Ceci est dû tout d'abord au fait que l'agence de paiement est hautement spécialisée dans la gestion des aides, et ensuite au fait que le contrôle des fonds du FEOGA Garantie exige la connaissance d'un ensemble de règles et de réglementations s'ajoutant à celles de l'administration nationale. Parfois, les deux séries de réglementations entrent même en conflit. Les paiements sont, par exemple, enregistrés respectivement sur la base des encaissements et sur la base des droits à paiement.

152. L'Audit Interne doit donc se spécialiser davantage dans le contrôle financier et coopérer plus étroitement avec le *Rigsrevisionen* que les autres organes de contrôle interne. L'Audit Interne n'est tenu d'effectuer ni les contrôles financiers des frais courants ni les rapprochements comptables des liquidités et des fonds, ni les audits de performance des agences de paiement. L'Audit Interne dispose aussi de moins de temps à consacrer aux enquêtes spécifiques demandées par son directeur.

153. L'objectif de l'Audit Interne est d'entreprendre des tâches de contrôle liées à la gestion, par l'agence de paiement, des organisations du marché commun au Danemark, ce qui suppose de contrôler que :

- la gestion de l'agence de paiement est conforme aux réglementations européennes ;
- les procédures de contrôle interne de l'agence de paiement garantissent que les écritures constituent une base fiable pour les comptes annuels ;
- les procédures de paiement de l'agence de paiement fonctionnent correctement ;
- les procédures informatiques sont sûres.

154. Le *Rigsrevisionen* réalise toutes les autres tâches à part quelques enquêtes spécifiques qui sont en général réalisées par des consultants embauchés par l'agence de paiement. L'organe d'audit interne du secrétariat général du ministère n'intervient pas dans le contrôle de l'agence de paiement.

155. Après des débuts prometteurs en 1990 et 1991, il devint vite clair que l'Audit Interne de l'agence de paiement ne serait pas effectué de façon satisfaisante en raison d'un manque de personnel qualifié et de problèmes de gestion. L'accord a été cependant renouvelé en 1996 pour une durée supplémentaire de 5 ans.

4.1. Nouveaux styles et nouveaux domaines de contrôle

156. A la suite de la modification du Règlement N° 729/70 du Conseil et de l'adoption de la Réglementation N° 1663/95 de la Commission, il a été demandé à chaque État Membre de créer un organe de certification indépendant qui aurait pour mission de pallier les insuffisances du contrôle exercé par l'audit interne en réalisant des contrôles supplémentaires. Au Danemark, la loi interdisait au Contrôleur Général de recevoir des instructions de la Commission ou de qui que ce soit d'autre à l'exception de la CCP, et de partager la responsabilité générale du contrôle des comptes de l'État, laquelle pouvait uniquement être déléguée aux organes d'audit interne conformément au Paragraphe 9 de la loi sur le Contrôleur Général. Il n'a pas été prévu que deux unités de contrôle interne soient présentes au sein de la même institution gouvernementale. La seule solution était donc de désigner l'Audit Interne comme organe de certification.

157. De ce fait, cet organe se trouve évidemment investi de la même fonction indépendante que l'organe d'Audit Interne. Un comité de contrôle composé de représentants des services du ministère, de l'agence de paiement et du *Rigsrevisionen* a donc été constitué pour le superviser.

158. L'Audit Interne/organe de certification et le *Rigsrevisionen* coordonnent leurs programmes de contrôle annuels et permanents au début de l'exercice du FEOGA. Le programme annuel donne le détail des activités, du temps à consacrer, du lieu où les activités doivent être effectuées et des intervenants. Il est procédé à une évaluation pour vérifier si la couverture des programmes des organisations du marché commun, des procédures de paiement et du système informatique est satisfaisante et si les ressources nécessaires sont disponibles. Pendant l'exercice du FEOGA, les activités sont comparées au plan initial et d'éventuels réajustements sont examinés.

159. Le *Rigsrevisionen* procédait habituellement à certaines vérifications complémentaires des organisations du marché commun. Depuis 1996, ces vérifications sont moins nombreuses mais privilégient davantage les tâches de surveillance et de contrôle de la qualité.

160. Le *Rigsrevisionen* a recours à plusieurs moyens de surveillance :

- des réunions trimestrielles du Comité d'Audit rassemblant les directeurs du ministère et le Conseil d'Intervention ;
- des réunions mensuelles avec l'Audit Interne ;
- des réunions spéciales avec l'Audit Interne sur des points techniques ;
- des réunions bimensuelles avec la Division de l'Économie ;
- une évaluation annuelle du respect de l'accord au titre du Paragraphe 9 et des performances de l'Audit Interne ;

- la participation à tous les contrôles de la CCE au Danemark et à certains contrôles menés par la Commission européenne ;
- des informations écrites fournies par la Commission européenne, le ministère, le Conseil d'Intervention, etc.

161. Enfin, il faut mentionner que de bonnes relations et une bonne coopération entre l'organe d'audit interne et le *Rigsrevisionen* ont contribué à assurer une couverture satisfaisante du contrôle et à susciter des améliorations substantielles de la qualité des activités de contrôle.

5. Coopération et coordination

5.1. La coopération et la coordination avec la Cour des Comptes de la Communauté européenne

162. Les relations de travail entre le *Rigsrevisionen* et la Cour des Comptes européenne (CCE) sont basées sur l'Article 188c du Traité des Communautés Economiques Européennes selon lequel les contrôles (dans les États Membres) s'effectuent en liaison avec les institutions de contrôle nationales compétentes.

163. Les méthodes utilisées par la CCE pour les contrôles financiers et les audits de performance sont très proches de celles qu'applique le *Rigsrevisionen*, ce qui a grandement facilité la coopération.

164. Les priorités de la CCE ont quelque peu changé depuis le Traité d'Union européenne avec effet à partir des comptes de 1994. La CCE doit désormais fournir une déclaration annuelle d'assurance (DAS) sur l'exactitude des comptes ainsi que sur la légalité et la rectitude des transactions qui les sous-tendent. Afin de remplir cette obligation, la CCE a augmenté le nombre de ses visites dans les États Membres et a développé le contrôle financier en insistant sur les méthodes d'échantillonnage statistique et l'examen de l'ensemble de la chaîne de contrôle au moyen d'une procédure de survol général.

165. La coopération prend plusieurs formes. Le Contrôleur Général participe avec la CCE et les présidents des ISC des États Membres de l'Union européenne à une réunion annuelle du Comité de Contact qui examine la coopération entre les institutions et décide de sa mise en oeuvre dans des domaines comme les lignes directrices pour l'application des Normes d'Audit de l'INTOSAI, les aides nationales (Articles 92 et 93 du Traité), et la coopération entre la CCE et les ISC. Des groupes de travail ont été créés sur ces thèmes et le *Rigsrevisionen* est représenté au niveau du directeur.

166. Des fonctionnaires de liaison venant des ISC préparent les réunions du Comité de Contact, en procédant à un examen des points à l'ordre du jour et d'autres questions d'intérêt commun. Le Directeur du Secrétariat participe à ces réunions en qualité de fonctionnaire de liaison. En 1995, le *Rigsrevisionen* a accueilli une réunion des fonctionnaires de liaison des ISC.

167. Le *Rigsrevisionen* accueille la prochaine réunion du Comité de Contact en octobre 1997. Les aspects pratiques de l'organisation de cette réunion à Copenhague sont pris en charge par un groupe de travail mis en place par le *Rigsrevisionen*. Parmi les sujets à l'ordre du jour, figureront certainement la Conférence gouvernementale, la coopération avec les ISC des autres pays et les rapports des différents groupes de travail sur des thèmes comme les relations de travail entre la CCE et les ISC, les aides nationales, la TVA sur le commerce intérieur à la Communauté et les lignes directrices pour l'application des Normes de l'INTOSAI.

168. Un autre grand domaine de coopération concerne les contrôles de la CCE au Danemark. En 1995, ils ont donné lieu à 14 visites : cinq étaient consacrées à la déclaration d'assurance (DAS) de la CCE, 3 traitaient des restitutions à l'exportation, 3 des systèmes de contrôle dans le secteur agricole, 3 étaient relatifs à un contrôle commun sur l'aquaculture (voir ci-dessous) et 5 touchaient divers autres sujets. En 1996, il y eut uniquement 4 inspections de la CCE (dont 2 sur la DAS) qui concernaient les "ressources propres", l'aide accordée par hectare, les produits de la pêche et de l'aquaculture et le Fonds Social.

169. La CCE doit annoncer, au moins deux mois à l'avance, les contrôles auxquels elle va procéder par une lettre informant l'État Membre concerné du contexte, de l'objet, de la période du contrôle ainsi que du nom des vérificateurs. Le *Rigsrevisionen* prévient alors les institutions publiques concernées et élabore un programme de contrôle détaillé avec le ministère intéressé.

170. En général, les inspections démarrent et se terminent par des réunions qui se tiennent au *Rigsrevisionen* ou au ministère. La première réunion permet d'exposer l'objet de l'inspection, l'expérience du pays et l'intérêt porté à la vérification, et de détailler le programme. Au cours de la dernière réunion, les conclusions sont examinées avec les Directeurs des Divisions concernées. Le *Rigsrevisionen* accompagne les vérificateurs de la CCE dans leurs inspections de manière leur faciliter la tâche et à expliquer l'objectif, les droits, etc. des contrôleurs aux tierces parties.

171. Le mode de communication entre la CCE et le *Rigsrevisionen* est décrit à la Section 6 traitant de la circulation des informations.

172. Un troisième domaine de coopération intéressant concerne les contrôles menés en parallèle ou en commun avec la CCE. En voici deux exemples.

173. En 1995, la CCE et le *Rigsrevisionen* ont mené des contrôles parallèles de certains programmes structurels de l'Union européenne relevant du ministère de la Pêche (désormais ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche). Les différentes séries d'observations ont été publiées séparément et plus ou moins au même moment dans le rapport annuel de la CCE et dans le rapport sur le contrôle de l'exécution des crédits du *Rigsrevisionen*.

174. Actuellement, le *Rigsrevisionen* coopère avec la CCE sur une enquête agro-environnementale. La CCE a informé le *Rigsrevisionen* de l'étude préliminaire et l'a invité à transmettre ses suggestions pour le mémoire de programmation du contrôle. Durant la phase initiale, le *Rigsrevisionen* s'est borné à demander ou à transmettre des informations sur le sujet au ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche et au ministère de l'Environnement. Pendant la phase finale en 1998, le *Rigsrevisionen* effectuera une enquête sur certains aspects de l'étude au Danemark.

175. Le *Rigsrevisionen* entretient une bonne et fructueuse coopération avec la CCE. En liaison avec les visites de la CCE au Danemark, la coopération du *Rigsrevisionen* sur les échanges d'informations ou la participation à diverses réunions de contact européennes, à des groupes de travail, etc. s'est déroulée sans problème notable. Les relations de travail ont été grandement facilitées par l'importance accordée par le *Rigsrevisionen* à l'affectation de personnels danois à la CCE, en tant que membre de la Cour, dans les cabinets ou dans des postes réservés aux ISC comme les postes d'agents des Institutions de contrôle nationales. Plus particulièrement, le membre danois de la CCE (l'ancien Contrôleur Général) a eu une influence positive sur les bonnes relations qui existent entre la CCE et le *Rigsrevisionen*.

5.2. *La coopération et la coordination avec la Commission européenne*

176. Le *Rigsrevisionen* a toujours insisté sur la distinction à faire entre les organes administratifs et les organes de contrôle au niveau national ainsi qu'au niveau européen. L'administration danoise et la Commission européenne coopèrent sur la préparation, l'application et le contrôle interne des réglementations européennes. Parallèlement, la CCE et le *Rigsrevisionen* coopèrent pour assurer un contrôle externe efficace des recettes et des dépenses de l'Union européenne. La même distinction apparaît dans le Traité de la Communauté européenne. Par conséquent, la communication entre la Commission européenne et le *Rigsrevisionen* s'établit sur une base volontaire.

177. Pendant les premières années qui ont suivi l'accession, le *Rigsrevisionen* a accompagné la Commission dans ses missions de contrôle, mais il s'est limité par la suite aux missions pour lesquelles il assurait lui-même la programmation ou l'exécution des enquêtes. Depuis, le *Rigsrevisionen* a estimé nécessaire de suivre les activités de la Commission d'un peu plus près et ce pour deux raisons principales :

178. Tout d'abord, selon le programme SEM 2000, le Bureau du Contrôleur financier de la Commission doit renforcer le contrôle interne et doit changer d'approche pour adopter les contrôles *a posteriori*. Afin de renforcer les contrôles des fonds communautaires, le Contrôleur financier souhaitait mettre en place des protocoles avec les organes chargés de contrôler les fonds structurels dans les États Membres.

179. Au Danemark, le Contrôleur Général ne pouvait soutenir cette idée car la coopération avec les organes de contrôle interne est réglementée par le Paragraphe 9 de la loi sur le Contrôleur Général. Les accords proposés n'auraient pas permis de respecter la séparation des fonctions administratives et des fonctions de contrôle externe. De plus, le fait de placer les organes d'audit interne à la fois sous les ordres du Contrôleur Général et du Contrôleur Financier aurait créé des problèmes d'ordre pratique. Par exemple, qui devrait décider des priorités du programme de contrôle ? Enfin, le Contrôleur Général a fait remarquer que le Contrôleur financier avait jusqu'à récemment rempli le rôle d'un organe de contrôle financier au sens français du terme, c'est-à-dire qu'il menait avant tout des contrôles préalables.

180. Les ministères chargés de l'administration des programmes de fonds structurels ont récemment mis en place des organes de contrôle interne principalement destinés à coopérer avec le Contrôleur financier. Le Contrôleur Général est favorable à des contrôles internes plus stricts et ne voit de ce fait aucune objection à cette solution bien qu'il existe un risque de chevauchement avec les activités du *Rigsrevisionen*.

181. Deuxièmement, la modification apportée à la Réglementation N° 729/70 du Conseil et à la Réglementation N° 1663/95 de la Commission qui l'accompagne a soulevé certaines questions très importantes.

182. Le principal objectif de cette modification était, entre autres, de renforcer le contrôle des fonds de la section Garantie du FEOGA. Le deuxième objectif était de réglementer les relations entre les organes nationaux impliqués dans l'administration de ces fonds, c'est-à-dire les ministères responsables, l'Agence de Paiement, les organes administratifs et techniques et surtout les organes de contrôle interne et les organes de certification, ces derniers devant être créés immédiatement en vertu de la réglementation.

183. D'après la loi sur le Contrôleur Général, ce dernier n'est pas obligé de rendre des comptes à qui que ce soit excepté à la CCP ; la loi ne permet pas non plus à une société privée de vérifier une institution d'État. La réglementation prévoit seulement que l'organe de certification doit fonctionner indépendamment de l'agence de paiement. Il a donc été décidé de confier cette fonction à l'organe d'audit

interne, ce qui constituait également une mesure pratique car elle évitait un niveau de contrôle supplémentaire.

5.3. La coopération avec d'autres Institutions nationales de contrôle, y compris les sociétés privées

184. Le *Rigsrevisionen* examine des questions d'intérêt commun avec les associations professionnelles d'audit au cours de réunions trimestrielles. Cependant, comme les recettes et les dépenses de l'Union européenne sont incluses dans les comptes de l'État, le *Rigsrevisionen* a la responsabilité générale de leur contrôle. Cela ne veut pas dire que les sociétés privées n'ont pas leur rôle à jouer. En fait, elles jouent un rôle majeur dans des domaines spécifiques. Elles sont principalement chargées des contrôles obligatoires pour le compte des bénéficiaires de subventions provenant de fonds structurels, et des contrôles obligatoires pour le compte de propriétaires d'entrepôts percevant une aide au stockage pour des produits d'intervention.

185. Le contrôle des subventions publiques par des sociétés privées est effectué conformément à des instructions ayant une base légale. Pour le contrôle des produits en stockage d'intervention, cette base légale est, par exemple, la loi sur l'administration des organisations du marché commun chargées de la PAC. Ces instructions doivent être acceptées par le *Rigsrevisionen* qui ne se contente pas d'en vérifier le contenu mais contrôle également leur conformité à la loi. Le *Rigsrevisionen* consulte les sociétés privées sur les projets d'instructions afin de recevoir leurs suggestions d'améliorations.

186. Les sociétés privées offrent aussi aux institutions gouvernementales des services de conseil qui peuvent être assez difficiles à obtenir du *Rigsrevisionen*, soit parce qu'ils n'entrent pas dans sa sphère de compétence soit parce que des conseils spécifiques sur les procédures de contrôle interne sont incompatibles avec la responsabilité du *Rigsrevisionen* en matière de contrôle.

187. Si les sociétés fournissent des services de conseil dans des secteurs-clé de la comptabilité, les institutions gouvernementales doivent prévenir le *Rigsrevisionen* à l'avance de manière à éviter des doubles emplois et un gaspillage des ressources. Les exemples suivants pourraient illustrer le type d'assistance dont on pourrait avoir besoin :

- des conseils sur l'installation d'un système informatique intégré ;
- une évaluation destinée à vérifier si la partie financière du système informatique doit être basée sur deux ensembles de comptes séparés ou intégrés ;
- une estimation des effectifs nécessaires pour atteindre les objectifs fixés à l'organe de certification ;
- l'embauche de personnel supplémentaire travaillant sous la responsabilité du Directeur de l'Audit Interne/de l'organe de certification à un moment où cet organe manquait d'effectifs ;
et
- la mise en place de la méthode d'échantillonnage à utiliser par l'organe certificateur.

5.4. *La coopération avec les ISC et d'autres organes de contrôle d'autres États Membres de l'Union européenne*

188. Le *Rigsrevisionen* est à la fois membre de l'INTOSAI et de l'EUROSAI et a toujours accordé une priorité élevée aux activités internationales et à la coopération avec d'autres ISC. Il faut mentionner que le *Rigsrevisionen* coopère depuis plusieurs années avec plusieurs pays de l'ancienne Europe de l'Est, en particulier par des échanges d'expériences et à travers divers programmes de formation.

189. La coopération multilatérale avec la CCE et les ISC de l'Union européenne au cours des réunions du Comité de Contact et la coopération entre les fonctionnaires de liaison ont déjà été abordées dans cette étude dans le cadre de la coopération du *Rigsrevisionen* avec la CCE.

190. En 1996, le *Rigsrevisionen* a participé à un séminaire sur le contrôle de la PAC organisé par l'ISC suédois. En conclusion de ce séminaire, les participants ont créé un réseau et deux contrôles parallèles ont été lancés par des groupes de participants..

6. La circulation des informations

6.1. *Gestion des flux d'informations en provenance de la Commission*

191. Le *Rigsrevisionen* reçoit et diffuse sur le plan interne diverses publications de la Commission européenne, y compris le Journal Officiel des Communautés européennes et des publications mensuelles et annuelles. Bien sûr, la plupart de ces informations concernent l'agence de paiement et donc la Deuxième Division du *Rigsrevisionen*.

192. La Deuxième Division a demandé à l'agence de paiement de lui transmettre des exemplaires de toutes les mises à jour des réglementations de l'Union européenne sur les organisations des marchés du FEOGA, ainsi que des obligations qui en résultent et des interprétations officielles qui en ont été données. Par ailleurs, la Division a aussi demandé à l'agence de paiement de transmettre une copie du procès-verbal des réunions du Comité du FEOGA, ce qui s'est avéré très utile, notamment, pour l'application de la Réglementation N° 1663/95 de la Commission sur le travail de l'organe de certification. Le *Rigsrevisionen* reçoit aussi les procès-verbaux de toutes les réunions de la Commission au Danemark, ainsi que les rapports de la Commission faisant suite aux visites, qu'il participe ou non à ces réunions.

193. Le *Rigsrevisionen* participe à un contrôle de la Commission s'il interfère avec une de ses activités ou si ce contrôle a une importance particulière, par exemple s'il concerne les comptes annuels. Selon le sujet, le *Rigsrevisionen* participe seulement à la réunion finale de manière à recevoir les observations préliminaires de la Commission. Enfin, le *Rigsrevisionen* demande copie des documents pertinents distribués lors d'une réunion et dont il a connaissance.

6.2. *Procédures d'information de la Commission et de la CCE*

194. Le *Rigsrevisionen* n'a que des contacts très limités avec la Commission pour deux raisons : en premier lieu, le *Rigsrevisionen* considère la CCE comme son interlocuteur officiel pour les questions européennes, alors que la Commission est partenaire de l'administration danoise. La seconde raison est

que le Contrôleur Général ne doit rendre compte qu'à la CCP du Parlement, et nul hormis cette dernière ne peut lui ordonner d'entreprendre une activité particulière.

195. Le Contrôleur Général informe les ministères des conclusions des contrôles et des examens, et les ministères sont en général libres d'utiliser ces renseignements vis-à-vis de la Commission. Le *Rigsrevisionen* est généralement informé par le ministère concerné des visites de la Commission qui coïncident parfois avec d'autres visites, de la CCE par exemple. Dans ce cas, le *Rigsrevisionen* coordonne les deux visites, en s'assurant par exemple qu'elles ne vont pas se gêner, ou bien il décale l'une ou l'autre.

196. Afin de fournir de bons services à la CCE et de garantir le respect de la coopération, le *Rigsrevisionen* a jugé important de souligner qu'il est le point central de toutes les communications entre le Danemark et la CCE. Pour les mêmes raisons, le Secrétariat a été chargé de la coordination de toutes les communications écrites avec la CCE. L'avantage est que le Secrétariat est parfaitement renseigné et en mesure d'informer de façon satisfaisante le Contrôleur Général de l'ensemble des activités de la CCE au Danemark. Il peut aussi offrir une assistance-conseil utile aux divisions n'ayant que peu l'habitude de la CCE. La division de contrôle responsable de l'objet de la coopération est chargée de l'ensemble de la communication avec le ministère contrôlé. Cette division peut également clarifier des remarques faites par écrit et résoudre des problèmes pratiques ayant trait aux visites rendues au Danemark par l'intermédiaire de contacts informels entretenus avec les conseillers de la CCE.

197. La communication des informations entre la CCE et le *Rigsrevisionen* est liée aux missions de contrôle de la CCE. Le Membre de la CCE qui est responsable du contrôle transmet les observations préliminaires faisant suite à son enquête au *Rigsrevisionen* qui les répartit entre les ministères concernés et leur demande de faire connaître leurs remarques avant la date limite. Les ministres doivent répercuter les observations sur les institutions subordonnées, et si nécessaire, sur des sociétés privées et des particuliers. Le *Rigsrevisionen* coordonne la réponse et vérifie qu'elle est complète et qu'elle respecte les directives en matière de coopération.

198. La CCE prend en compte la réponse officielle de l'État Membre avant de publier les observations dans le rapport annuel, le rapport sur la déclaration d'assurance ou dans l'un de ses rapports spéciaux. Bien que le *Rigsrevisionen* souligne la confidentialité des observations préliminaires tant qu'elles ne sont pas publiées il est arrivé à plusieurs reprises que les rapports aient été divulgués à la presse, souvent sous la forme d'une version provisoire dans laquelle ne figuraient pas les remarques de l'État Membre. Ces incidents sont évidemment très regrettables et le *Rigsrevisionen* a suggéré que le ministère des Affaires étrangères soulève le problème devant le Comité Budgétaire du Conseil. D'autres États Membres ont également soulevé la question et le Conseil a demandé à deux reprises que la CCE prenne en compte les remarques des États Membres avant la transmission des versions provisoires des rapports à la Commission.

199. La procédure de décharge dont les rapports de la CCE font partie constitue un autre domaine de communication bien qu'indirect. La Commission européenne est actuellement informée par la CCE des observations faites dans les États Membres. Elle a demandé à l'Agence de Paiement danoise de lui transmettre celles formulées à l'égard des observations de la CCE. Cependant, le *Rigsrevisionen* connaissant les méthodes, etc. de la CCE, modifie ou clarifie souvent la réponse officielle. Pour qu'une réponse identique soit transmise à la CCE et à la Commission, le *Rigsrevisionen* a demandé à l'agence de paiement de ne transmettre que la réponse officielle qu'il établit.

200. Quand les rapports de la CCE sont publiés, le *Rigsrevisionen* fournit au Comité Spécial sur les Procédures Budgétaires de l'Union européenne présidé par le ministère des Affaires étrangères une note

de commentaires sur le rapport. Le *Rigsrevisionen* est généralement invité à participer à une réunion de préparation de l'instruction destinée au représentant permanent au Comité Budgétaire du Conseil.

201. Le *Rigsrevisionen* informe également la CCP des observations formulées dans les rapports de la CCE, ainsi que des résultats de la procédure de décharge du Parlement.

202. Tous les rapports du *Rigsrevisionen* sont transmis à la CCE qui les examine pour en tirer les renseignements qui l'intéressent. Un certain nombre de rapports du *Rigsrevisionen* ont été traduits complètement ou partiellement en français ou en anglais par le service de traduction de la CCE et distribués aux secteurs de contrôle concernés.

7. Personnel et compétences nécessaires aux fonctions en relation avec les affaires européennes

203. Les questions européennes sont traitées principalement par les personnels des services de contrôle, mais c'est seulement dans la Deuxième Division que le personnel travaille à plein temps sur ces questions.

204. Le temps consacré aux contrôles est imputé aux institutions vérifiées et il n'est pas possible de le ventiler en fonction de la nature (nationale ou européenne) des fonds concernés. On peut noter cependant que le Secrétariat consacre environ dix mois par an à la communication et à la coordination avec les institutions européennes. Le temps consacré aux réunions du Comité de Contact n'est pas compris.

205. L'augmentation des effectifs de l'organe de contrôle interne de l'agence de paiement (portés à huit personnes) a provoqué une réduction des effectifs de l'unité de la Deuxième Division chargée des affaires européennes qui ont été ramenés à 5 personnes soit un contrôleur et deux contrôleurs adjoints à temps complet chargés du contrôle de l'agence de paiement et un contrôleur et un contrôleur adjoint chargés du contrôle de la Direction du Développement à temps partiel. Le Directeur de Division consacre une grande partie de son temps aux questions européennes. Le personnel conduit les contrôles financiers et les audits de performances.

206. Hormis le programme de formation générale dispensé au moment du recrutement, il n'existe pas de programme de formation spécial aux tâches de l'Union européenne pour le personnel du *Rigsrevisionen*. Une bonne expérience des tâches de contrôle et une bonne connaissance des procédures et du système européens sont importantes. Il faut beaucoup de temps au personnel nouvellement recruté pour se familiariser avec les procédures et le système européens. Ces connaissances s'acquièrent généralement par la pratique.

207. Il est également très important que le personnel comprenne, parle et lise l'anglais couramment. De nombreux documents sont en anglais et l'agence de paiement a accepté que la plupart des réunions avec les vérificateurs de la CCE se déroulent en anglais. Des stages de formation en anglais et en français sont dispensés en interne et par l'École de Formation en Langues du ministère des Affaires étrangères.

208. L'informatisation a représenté aussi un aspect important. Le *Rigsrevisionen* a informatisé un certain nombre de fonctions internes (la planification, l'enregistrement des tâches achevées, la communication interne et externe, etc.) et l'audit des systèmes informatiques fait partie du programme d'audit interne. De plus, les contrôleurs ont constamment accès aux systèmes de l'organe vérifié et ils suivent des stages de formation à l'utilisation de ces systèmes. Une formation plus importante à l'audit des systèmes informatiques est cependant nécessaire. Lorsqu'une institution vérifiée met en place un

nouveau système informatique ou que la Division concernée estime qu'un besoin spécifique se fait sentir, il est courant de demander l'aide spéciale d'une unité informatique interne. Tel a été le cas pour la planification et la mise en route du nouveau système informatique intégré de l'agence de paiement.

209. L'application de la Réglementation N° 1663/95 de la Commission à l'agence de paiement a obligé à la délivrance du certificat sur la base de méthodes d'échantillonnage statistique comportant un niveau de confiance et d'erreur certain. La Deuxième Division avait déjà une certaine expérience de ces techniques de contrôle mais elle a fait appel à l'assistance technique d'une autre Division du *Rigsrevisionen*. Un effort de formation supplémentaire est nécessaire dans ce domaine.

210. Le *Rigsrevisionen* a organisé deux visites d'information sur les institutions et les procédures à la CCE et dans d'autres institutions européennes pour le personnel occupant des postes en relation avec les questions européennes. A la CCE, il existe un poste pour l'*Institution de Contrôle Nationale* (ICN) de chacun des États Membres. L'agent de l'ICN sert à l'échange d'expériences entre la CCE et l'État Membre. Il n'existe pas de définition de poste précise, mais la plupart des agents des ICN agissent en tant que chefs d'équipe de contrôle. Depuis l'accession, le *Rigsrevisionen* a accordé une priorité élevée au détachement de personnels auprès de la CCE en tant que membres, conseillers techniques et agents d'ICN. Actuellement, une dizaine de contrôleurs bénéficie de l'expérience acquise après 4 à 6 ans passés à la CCE. Le fait que des personnels occupant des postes clés aient pu acquérir cette connaissance approfondie de la CCE s'est avéré d'une importance capitale.

FINLANDE
Par Samu Tuominen⁴

1. Résumé du chapitre

211. La Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) a présenté, le 12 novembre 1996, ses rapports sur l'exécution du budget de 1995 de la Communauté au Conseil et au Parlement Européen. Le même jour, l'Organe National de contrôle finlandais a organisé une réunion d'information au cours de laquelle le membre finlandais de la Cour des Comptes des Communautés européennes a présenté les résultats du contrôle effectué par la Cour pour l'exercice 1995.

212. La version originale de la présente étude a été publiée le 12 novembre 1996 par l'Organe National de contrôle finlandais dans le but de fournir des renseignements sur son rôle dans les affaires européennes aux participants de la réunion précédemment évoquée. Elle a été traduite en anglais pour les besoins de cette publication SIGMA. De nombreuses parties du texte ont été révisées ou supprimées, et de nouvelles parties, ainsi que des notes explicatives et des annexes, ont été ajoutées pour en faciliter la lecture par le public de SIGMA. La connaissance de la destination initiale de l'étude est néanmoins essentielle à sa bonne compréhension.

213. L'entrée de la Finlande dans l'Union européenne a eu des conséquences diverses sur l'Organe National de contrôle (ONC). Les contributions de la Finlande au budget de la Communauté et les recettes qu'elle en reçoit constituent, pour l'ONC, de nouveaux domaines à contrôler. Le droit communautaire commence aussi à avoir des répercussions sur le contrôle de certains fonds nationaux. L'Organe National de contrôle assure le rôle d'autorité nationale de liaison avec la Cour des Comptes des Communautés européennes. Outre ces thèmes, le présent document aborde certains aspects du rôle de l'Organe National de contrôle et des mesures que ce dernier a été amené à prendre en raison de l'entrée dans l'Union européenne.

2. Le champ du contrôle

214. La loi constitutionnelle finlandaise (N° 94 de 1919) et la loi sur le contrôle de l'État (N° 967 de 1947) confient à l'Organe National de contrôle le contrôle de la légalité et de la gestion financière de l'État, ainsi que de la conformité au budget. Le contrôle de l'ONC porte notamment sur : gouvernement (Conseil de l'État) les ministères, les agences et les Offices de l'État, les entreprises publiques, les finances publiques extérieures au budget de l'État, les communautés, sociétés et organismes percevant des

4. Samu Tuominen est chercheur, rattaché à l'Organe National de contrôle de Finlande.

subventions de l'État, les sociétés par actions dans lesquelles l'État seul ou avec une entreprise publique contrôle la majorité des droits de vote et les fonds privés détenus par l'État⁵.

215. L'ONC a également le pouvoir de vérifier tous les transferts de fonds effectués entre la Finlande et la communauté européenne, ainsi que leur contrôle, et, dans la limite de ce qui est nécessaire au contrôle, les fonds, finances et opérations de l'intermédiaire, du concédant, du bénéficiaire ou du payeur de tout virement de crédit, ainsi que ceux de tout organisme auquel le bénéficiaire d'un virement de crédit a transféré la somme perçue. Ce pouvoir est basé sur la loi relative au droit de l'organe de contrôle parlementaire et de l'Organe National de contrôle de contrôler certains virements de crédits entre la Finlande et les Communautés européennes (N° 353 de 1995). En vertu de cette loi, l'ONC peut examiner les transferts de fonds entre la Finlande et la Communauté, qu'ils soient considérés ou non comme faisant partie des finances de l'État⁶.

3. Les transferts de fonds

216. La somme totale payée à la Communauté européenne par la Finlande a été de 5,8 milliards markkas (Mk) en 1995 et la somme reçue par la Finlande de 5,9 milliards markkas (Mk). Par ailleurs, la Finlande a reçu un montant non recensé d'aides diverses, par exemple pour la recherche et la formation, accordées par la Commission directement aux bénéficiaires en dehors du budget de l'État sans informer les autorités nationales. La Finlande a donc été bénéficiaire nette de 94 millions Mk en 1995 sans tenir compte des aides diverses mais elle est devenue contributrice nette par la suite.

217. Les transferts de fonds effectués de la Finlande vers la Communauté et de la Communauté vers la Finlande qui s'élèvent à 6 milliards Mk soit environ 3 pour cent du total du budget de l'État⁷ ont ouvert un nouveau champ d'activité à l'Organe National de contrôle au moment de l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne. Si l'on y ajoute le financement national consacré aux Fonds Structuraux, la section Garantie du FEOGA et la subvention accordée pendant la période de transition, la somme totale atteint quelque 14 milliards Mk, c'est-à-dire 7 pour cent du budget de l'État. L'ONC tient compte de ce chiffre au moment de décider de la part des ressources qu'il doit mobiliser pour un travail de contrôle ayant trait à l'Union européenne.

5. L'ONC ne contrôle pas la Banque de Finlande, ni l'Institut National de Sécurité Sociale, ni la Postipankki Ltd. (une banque de dépôt appartenant à l'État), ni le Parlement lui-même et les fonds dont il est responsable (voir annexe 5). Il ne contrôle pas non plus la totalité des opérations budgétaires jusqu'aux bénéficiaires/allocataires finaux. Les pouvoirs de contrôle de l'ONC ne s'étendent pas aux particuliers en tant que bénéficiaires de transferts publics ni aux contribuables (sauf quand il s'agit de transferts de fonds entre la Finlande et la CE). L'ONC a accès à toutes les informations utiles au contrôle détenues par les autorités publiques mais il n'a accès aux informations concernant des particuliers que pour les besoins du contrôle d'une autorité publique et qui peuvent servir à l'audit, mais lorsque les informations concernent des particuliers, elles ne peuvent être examinées que si cela s'inscrit dans le contrôle d'une organisation.

6. Une copie de la Loi 353/95 est fournie dans l'annexe 1. Une description chronologique des travaux législatifs destinés à préparer l'accession à l'Union européenne est fournie en annexe 2.

7. Le champ de la compétence de l'ONC déborde le seul budget de l'État (voir chapitre 1 de cette étude). En raison de la difficulté d'obtenir pour les éléments extérieurs au budget de l'État qui sont soumis au contrôle de l'ONC une évaluation qui soit comparable à celle des transferts monétaires de la CE, on a choisi le total du budget de l'État comme référence.

218. Comme autre facteur, l'ONC prend en compte les éléments de recettes et de dépenses de l'État qui n'ont pas forcément de lien direct avec les transferts financiers de la CE, mais qui ont été soit introduits soit amendés à cause de l'Union européenne ou encore dont l'encaissement ou l'utilisation doivent être soumis à l'autorisation de l'Union européenne, auxquels s'appliquent des procédures déterminées par la Communauté européenne ou qui en découlent. Il en est ainsi, par exemple de la taxe sur la valeur ajoutée⁸ (36,9 milliards Mk en 1995), des subventions de l'État aux industries et services (4,6 milliards Mk en 1995) et des achats publics (45-50 milliards Mk en 1995, y compris les dépenses des collectivités locales).

TRANSFERTS DE FONDS ENTRE LA FINLANDE ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN 1995⁷			
(Mio Mk)			
Paiements à la Communauté européenne	5 812	Recettes provenant de la Communauté européenne	5 906 + x
Budget de l'État			
Dépenses budgétaires	4 816	Recettes budgétaires	5 499
- Paiement TVA	3 027	- Subvention pour la période de transition	2 701
- Paiement PNB	1 272	- FEOGA-Garantie	1 882
- BEI ⁵	484	- FSE	379
- CECA ¹	34	- FEOGA-Orientation	300
- EURATOM ¹	0	- FEDER	174
- FED ⁵	-	- FIFG/Fonds Pêcheries	13
		- Frais de recouvrement	87
		- Financement RTE ⁴	22
		- Douanes, montant net ⁴	3
		- Autres recettes	1
Autres transferts			
Dépenses extérieures au budget	995	Recettes extérieures au budget	407
- Droits de douane ²	891	- Fonds d'intervention ³	407
- Droits d'importation agricole ²	76	- Fonds de développement rural	-
- Droits sur le sucre ³	18	- Subventions diverses ⁶	x
- Frais de production CECA ¹	10		

Sources : 1) Ministère du Commerce et de l'Industrie ; 2) Conseil National des Douanes ; 3) Ministère de l'Agriculture et des Eaux et Forêts ; 4) Ministère des Finances ; et à partir des comptes définitifs de l'État pour 1995.

Notes : 5) La BEI et le FED appartiennent à l'Union européenne, mais pas à la Communauté européenne ; 6) Selon une estimation du ministère des Finances, les engagements en subventions diverses enregistrés ont été supérieurs à 600 millions de Mk, mais la somme payée en réalité en 1995 a probablement été nettement inférieure ; 7) L'ONC n'a pas vérifié l'exactitude ni la validité de ces chiffres dans le cadre d'un contrôle.

8. La TVA est liée aux transferts de fonds de la CE en ce sens que la base de la TVA nationale détermine le montant des ressources propres de TVA à payer à la Communauté. La TVA est néanmoins utilisée ici comme exemple d'élément du budget de l'Etat qui aurait subi l'influence de l'Union européenne, même si un tel lien n'avait pas existé.

4. Principales caractéristiques du système de contrôle

219. Le but du contrôle de la gestion des finances publiques est de garantir sa légalité et son caractère adéquat sur le plan économique. Cette surveillance comprend des contrôles internes, des contrôles externes et d'autres contrôles externes. La surveillance des transferts de fonds entre la Finlande et la Communauté européenne est effectuée par les organes de contrôle nationaux et supranationaux⁹. Ces derniers surveillent la gestion des fonds de la CE au niveau supranational et à l'intérieur de la Finlande. Les pouvoirs de contrôle des organes nationaux se limitent à la gestion financière menée en Finlande et à la préparation nationale de la gestion financière supranationale¹⁰.

220. Le contrôle interne est organisé par des actions internes de l'administration qui gère les finances. Il comprend la surveillance exercée par la direction et le suivi et le contrôle internes et s'exerce à la fois *ex ante* et *ex post*. Le contrôle interne supranational des fonds transférés entre la Finlande et la Communauté européenne est effectué par la Commission et les autorités administratives qui lui sont subordonnées. Le contrôle interne national est mis en oeuvre par le gouvernement (Conseil de l'État) et les autorités administratives qui lui sont subordonnées¹¹. Le contrôle interne supranational est coordonné par la Direction Générale du Contrôle des Finances (DG XX), auprès de laquelle le ministère des Finances agit en tant qu'autorité nationale de liaison.

221. Le contrôle externe relève d'un organisme opérationnellement séparé et indépendant de l'administration responsable de gérer les finances (dont les pouvoirs de contrôle couvrent l'administration dans son ensemble et qui vérifie si la gestion financière est conforme à la légalité et appropriée). Le contrôle externe national des transferts de fonds entre la Finlande et la Communauté européenne est assuré par l'Organe National de contrôle¹², qui présente ses rapports à l'organe de contrôle parlementaire, aux unités administratives vérifiées, aux ministères dirigeant ces unités et au ministère des Finances. L'audit externe supranational est effectué par la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) qui communique ses rapports au Conseil et au Parlement Européen. L'autorité de liaison nationale de la CCE est l'Organe National de contrôle.

222. Un autre contrôle externe de la gestion financière est effectué par la représentation populaire, par un organe de contrôle comprenant des Membres du Parlement, par les autorités publiques qui veillent à la

9. La surveillance supranationale est une surveillance qui s'exerce en dehors ou au-delà de l'autorité d'un État Membre. Le mot "supra" n'a aucunement le sens de "au-dessus" dans ce contexte.

10. Le concept de gestion financière ne couvre pas seulement la gestion des ressources au sens étroit du terme mais également la préparation la mise en oeuvre des politiques. Le système finlandais est basé sur le principe que finances et politique vont de pair. L'ONC contrôle la préparation et l'application de la politique d'un point de vue économique.

11. Le Conseil de l'Etat est le terme qui désigne le collège des ministres et parfois aussi leurs ministères et leurs fonctionnaires. Le comité des finances du Conseil de l'Etat et le ministère des finances conduisent des contrôles financiers de type *ex ante* principalement sur des thèmes présentant un intérêt économique important ce qui est le cas de certaines questions européennes. D'autres contrôles internes fonctionnent sur une base décentralisée. La direction de chaque bureau ou agence d'Etat est chargée de l'organisation des contrôles internes. En Finlande, il n'existe pas d'organisation de contrôle interne centralisée directement compétente pour effectuer des enquêtes *ex post*, mais chaque autorité administrative supérieure a l'obligation générale de surveiller la gestion financière de l'administration qui lui est subordonnée. L'accession à l'Union européenne n'a pas affecté le cadre réglementaire fondamental du contrôle interne jusqu'à présent. Un enquêteur nommé par le ministère des Finances étudie toutefois la question.

12. L'annexe 3 est constituée des notes 12-21.

légalité de l'ensemble de l'administration publique, ainsi que par une contribution du public et des contribuables¹³. Les organes nationaux qui assurent le contrôle externe des transferts de fonds entre la Finlande et la Communauté européenne sont le Parlement de Finlande¹⁴, l'organe de contrôle parlementaire¹⁵ et également le Chancelier de justice du Conseil de l'État¹⁶ et le Médiateur du Parlement¹⁷. Le contrôle externe supranational est exercé par le Parlement Européen¹⁸, le Conseil¹⁹ et le Médiateur Européen²⁰. En Finlande, l'organe de contrôle parlementaire²¹ est le mieux placé pour assurer la liaison avec la Commission de Contrôle Budgétaire du Parlement Européen. Le ministère des Finances participe au travail du Conseil lorsque sont traitées des questions entrant dans son domaine de compétence.

5. La liaison entre les institutions supérieures de contrôle

223. L'Organe National de contrôle établit la liaison entre la Cour des Comptes des Communautés européennes et les Institutions Supérieures de Contrôle des autres États Membres de la Communauté européenne. La liaison entre les Institutions Nationales de contrôle et la Cour des Comptes des Communautés européennes est basée sur l'Article 188 c (3) du Traité de Création de l'Union européenne et sur les dispositions correspondantes des Traités de création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie Atomique. Cette liaison est établie entre des Institutions Supérieures de Contrôle indépendantes et est pratiquée de la même manière partout. La CCE effectue ses contrôles en Finlande en liaison avec l'Organe National de contrôle (ONC). Le rôle de l'ONC dans les audits menés par la CCE est abordé dans la Section 6.

224. La liaison entre les Institutions Supérieures de Contrôle des États Membres est basée sur leur intérêt commun à vérifier que la gestion financière de l'Union est assurée dans le respect de la légalité et d'une manière appropriée. Les Institutions Supérieures de Contrôle étaient déjà en relation entre elles dans le cadre des Communautés européennes avant même que la Cour des Comptes européenne soit créée. Dans l'Union européenne, la liaison entre les Institutions Supérieures de Contrôle peut également couvrir les dispositions de financement des dépenses de fonctionnement liées aux politiques étrangères et de sécurité commune et à la coopération dans les domaines de la justice et de l'intérieur, qui n'entrent pas dans le domaine de compétence de la Cour des Comptes européenne²². Un Comité de Contact des Directeurs des Institutions Supérieures de Contrôle joue le rôle d'organe suprême de liaison entre les Institutions Supérieures de Contrôle.

13. Voir annexe 3.

14. Voir annexe 3.

15. Voir annexe 3.

16. Voir annexe 3.

17. Voir annexe 3.

18. Voir annexe 3.

19. Voir annexe 3.

20. Voir annexe 3.

21. Voir annexe 3.

22. L'ONC ne sait pas si des collaborations de ce type ont eu lieu en pratique entre les IAN dans le contexte de l'Union européenne. Il sait simplement, cependant, qu'un exemple analogue s'est concrétisé dans le contexte de l'OTAN (*audit Eurofighter*).

225. La CCE a été invitée en 1979 à devenir membre du Comité de Contact qui sert donc en pratique, également d'organe de liaison entre les Institutions Supérieures de Contrôle et la Cour des Comptes des Communautés européennes. Les réunions du Comité de Contact sont préparées par des réunions des fonctionnaires de liaison nommés par les Institutions Nationales de Contrôle et la CCE, ainsi que par des groupes de travail mis en place par le Comité de Contact lui-même.

226. Jusqu'à présent, l'Organe National de contrôle a participé à quatre réunions du Comité de Contact et à cinq réunions des Fonctionnaires de Liaison. En outre, l'ONC a participé à quelques séminaires sur le contrôle des fonds de l'Union européenne organisés par d'autres Institutions Nationales de Contrôle et a participé à des visites bilatérales sur les affaires européennes avec six Institutions Supérieures de Contrôle et la Cour des Comptes européenne²³. Les questions dont les Institutions Supérieures de Contrôle de l'Union européenne ont discuté entre elles et les mesures prises par l'Organe National de contrôle à la suite de ces discussions sont détaillées dans la Section 7.

6. Les contacts avec la Commission

227. Pour des raisons pratiques, l'Organe National de contrôle entretient également des contacts avec la Commission européenne. Jusqu'alors, ces contacts se sont poursuivis principalement grâce aux efforts déployés par l'ONC pour systématiser la réception d'informations importantes pour le contrôle adéquat des transferts de fonds entre la Finlande et la Communauté européenne. L'ONC a négocié avec la Commission pour qu'elle lui fasse régulièrement parvenir des renseignements concernant les opérations comptables relatives à la Finlande, ainsi que les notifications des visites et les rapports de contrôle provenant des différentes Directions Générales de la Commission et de l'UCLAF.

228. L'Organe National de contrôle demande à avoir accès, tout comme la Cour des Comptes européenne, aux renseignements sur les opérations comptables concernant la Finlande à partir de la base de données de la Commission, SINCOM. Le principe d'assimilation, développé à partir de l'Article 5 et du premier paragraphe de l'Article 209a du Traité de la CE (et confirmé par la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne) combiné à la loi du 353/95 impose à l'ONC l'obligation générale de contrôler les transferts de fonds entre la Finlande et la CE aussi sérieusement que les finances nationales, mais en pratique, l'ONC n'est pas en mesure de le faire pour l'ensemble des transferts européens ; en effet, la Commission ne communique pas aux autorités nationales l'identité des bénéficiaires des diverses subventions qu'elle accorde en dehors du budget de l'État.

229. S'agissant de la demande de notification des inspections et des rapports de contrôle de la Commission, l'ONC souhaite être en mesure d'évaluer la validité de l'audit interne supranational comme il évalue celle de l'audit interne national et de coordonner, de sa propre initiative, ses activités de contrôle avec celles des services de la Commission comme il coordonne, de sa propre initiative, ses activités de contrôle avec celles du contrôle interne national et de la CCE. (L'ONC prend en compte leurs programmes et leurs rapports d'audit pour la planification de ses propres activités.)

230. Pour aborder ces questions, l'Organe National de contrôle a pris contact avec la DG XX le 23 juillet 1996 et a informé de cette initiative les Commissaires Liikanen et Gradin, la CCE, la DG IX et le ministère des finances. Dans ses réponses du 19 novembre 1996 et du 19 décembre 1996, la DG XX a fait savoir à l'ONC que les organes de contrôle nationaux devaient adresser leur demande d'accès aux

23. La politique de l'ONC est d'évaluer très soigneusement le besoin véritable de visite bilatérale et d'en limiter la teneur aux activités essentielles de manière à éviter de surcharger d'autres organismes et d'engager des dépenses inutiles.

informations de SINCOM à la CCE et que la DG XX ne s'opposait aucunement à ce que la CCE fournisse une déclaration mensuelle des opérations comptables à l'ONC. D'après la DG XX, la CCE procède actuellement à une analyse de la procédure et informera la DG XX des résultats de cette analyse dès qu'elle sera terminée. La DG XX n'a aucune objection à l'égard de la notification des inspections et de la transmission des rapports d'audit par les services de la Commission et par le Contrôle financier aux autorités nationales dès lors qu'elles recueillent l'accord de la CCE.

231. Qui plus est, l'Organe National de contrôle a participé à quelques réunions organisées par la Commission. Au cours de l'année qui a suivi l'entrée dans l'Union européenne, le ministère des finances a donné à l'ONC l'occasion de participer aux procédures du Comité Consultatif de la Prévention de la Fraude et d'assister à la réunion des Contrôleurs Financiers de l'Union européenne. En 1996, l'ONC a participé à un séminaire sur les Fonds Structurels présidé par le Contrôleur Financier de la Commission à Helsinki.

7. Participation aux inspections

232. La Cour des Comptes européenne effectue des inspections en Finlande en liaison avec l'Organe National de contrôle. Elle envoie à l'ONC le programme de ses missions pour les quatre mois à venir et l'informe du détail de chaque mission six semaines à l'avance. L'ONC a toujours le droit de participer aux missions de vérification de la CCE en Finlande. La pratique courante est, et a été, que l'ONC nomme un observateur²⁴ qui en avertit l'institution vérifiée. Le programme détaillé est approuvé par l'institution vérifiée et la CCE. Les inspections durent d'habitude un peu moins d'une semaine. Les fonctionnaires de l'institution vérifiée ont le droit de parler leur langue maternelle. L'institution vérifiée doit fournir à la CCE tous les renseignements nécessaires à l'exécution du contrôle, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont conservés.

233. L'Organe National de contrôle a participé en tant qu'observateur aux onze vérifications suivantes effectuées par la Cour des Comptes des Communautés européennes en Finlande : ressources propres basées sur le PNB (19-21 septembre 1995) ; méthodes d'établissement, d'enregistrement et de concentration des avances douanières et agricoles et des recettes nettes de la TVA et méthodes de calcul de la base de détermination de la TVA (9-12 octobre 1995) ; secteurs de la pêche et des produits laitiers (11-13 octobre 1995) ; FEDER (8-9 janvier 1996) ; droits de douane et taxes agricoles (1-4 avril 1996) ; FSE (9-12 avril 1996) ; dépenses de la section Garantie du FEOGA (24-28 juin 1996) ; aide du FEDER aux PME (16-19 décembre 1996) ; section Garantie du FEOGA (17-21 mars 1997) ; droits de douane et taxes agricoles (5-7 mars 1997) ; FSE (23-25 avril 1997)²⁵.

234. Environ deux mois après le déroulement de l'inspection, le Membre rapporteur de la Cour des Comptes des Communautés européennes qui est responsable du contrôle du secteur en question envoie à l'Organe National de contrôle ce que l'on appelle une lettre de secteur contenant les conclusions préliminaires du contrôle. L'ONC transmet ce courrier à l'institution vérifiée qui dispose généralement d'un délai de 2 mois pour la réponse. L'administration nationale envoie sa réponse à l'ONC, qui la fait

24. La politique de l'ONC consistant à observer toutes les missions de la CCE au moins pendant les premières années lui donne l'occasion de se familiariser avec les méthodes de travail de la CCE et de s'en inspirer pour son propre travail de contrôle. L'ONC se considère également comme responsable du bon démarrage du travail de la CCE en Finlande

25. La section 8 fournit des informations sur le volume de travail d'audit fourni par l'ONC sur les fonds de la CE en Finlande.

parvenir à la Cour des Comptes européenne avec ses commentaires, s'il souhaite en apporter. La CCE se sert des lettres de secteur et des réponses qui lui sont ainsi remises pour la préparation de ses rapports de vérification. Les réponses envoyées par les États Membres sont aussi prises en compte pendant les réunions rassemblant la Cour des Comptes européenne et la Commission européenne, au cours desquelles sont examinés les projets de rapports de la Cour et qui constituent "la procédure contradictoire".

235. Une fois le texte définitif adopté par les Membres de la Cour des Comptes des Communautés européennes, les rapports de vérification, ainsi que les réponses de la Commission sont remis au Parlement et au Conseil Européens pour être utilisés dans la procédure de décharge. Les rapports de la CCE et les réponses de la Commission sont aussi publiés au Journal Officiel de l'Union européenne. Ils sont également transmis par la CCE à ses homologues nationaux pour information. L'Organe National de contrôle transmet habituellement la version finlandaise de tout rapport spécial envoyé par la CCE, sauf celui accompagnant la Déclaration d'Assurance (DAS), aux autorités nationales concernées pour information et ce bien que les rapports soient aussi publiés au Journal Officiel. En ce qui concerne le rapport annuel de la CCE et le rapport spécial accompagnant la DAS, l'Office a estimé que cette pratique était superflue, dans la mesure où les autorités administratives disposent du Journal Officiel et sont susceptibles de prêter de toute façon attention à ces rapports. Le ministère des Finances a demandé généralement aux autorités administratives de lui soumettre leurs commentaires sur le rapport annuel et la DAS dans le délai d'un mois après leur publication. Le ministère des Finances se sert de ces commentaires pour préparer la position du gouvernement sur ces rapports. Les représentants du gouvernement peuvent exprimer cette position au Conseil pendant la procédure de décharge.

8. Les thèmes des réunions de liaison

236. Les réunions des Institutions Supérieures de Contrôle de l'Union européenne ont traité de plusieurs questions : les procédures de liaison entre les Institutions Nationales de Contrôle et la Cour des Comptes européenne, l'exécution de contrôles communs par les Institutions Nationales de Contrôle (INC) et la Cour, les contrôles coordonnés et parallèles conduits par deux ISC ou plus, les lignes directrices en matière de contrôle destinées aux Communautés européennes, la certification des comptes de la section Garantie du FEOGA, la surveillance des achats publics, les Articles 92 et 93 du Traité de Création de la Communauté européenne, les conditions de recouvrement et de contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée dans le commerce intra-communautaire, la déclaration d'Assurance (DAS), les propositions faites à la Conférence Intergouvernementale d'amender les dispositions concernant la CCE, la coordination des inspections, la vérification de l'application des critères de Maastricht concernant la dette et le déficit publics, l'introduction de l'euro, et la coopération avec les Institutions Nationales de Contrôle des pays "tiers" ne faisant pas partie de l'Union européenne.

8.1. Procédures de liaison

237. Les procédures de liaison entre les Institutions Nationales de Contrôle et la Cour des Comptes européenne sont à l'ordre du jour depuis 1978. Depuis l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne, l'Organe National de contrôle a également examiné les procédures à suivre sur une base bilatérale avec la CCE. Aucun problème particulier de nature bilatérale n'est survenu. En Novembre 1996, le Comité de Contact a créé un groupe de travail pour préparer une proposition de décision de principe sur les procédures de liaison. En dehors des procédures des missions de vérification, les tâches spécifiques de ce groupe de travail comportent l'examen de tout problème survenant dans la coopération entre les INC et la CCE (y compris ceux ayant trait à la DAS), ainsi que des possibilités d'utiliser les conclusions des vérifications des instances nationales et l'examen du rôle des fonctionnaires de l'INC nommés auprès de

la Cour pour des périodes de deux années, du renforcement de la coordination des visites d'audit et de l'amélioration des procédures de présentation du rapport annuel de la CCE.

8.2. *Les contrôles communs*

238. L'exécution de contrôles communs par les Institutions de Contrôle Nationales et la Cour des Comptes des Communautés européennes est à l'ordre du jour depuis 1978. Au début des années 90, les ISC de huit États Membres ont effectué des contrôles communs avec la CCE sur les mesures de restructuration de la flotte de pêche de la Communauté, l'aide à l'investissement dans le traitement et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, l'organisation commune du marché de la viande de porc, et la TVA sur le commerce intra-communautaire. Se référant à ces expériences, la réunion de 1995 du Comité de Contact a proposé qu'elles soient étendues à d'autres secteurs, comme ceux des Fonds Structuraux, de la politique de l'environnement, de l'aide aux États non membres et du calcul du PNB. Il a été demandé aux fonctionnaires de liaison, lors de cette réunion, d'élaborer un programme pluriannuel de contrôles communs. A la suite de cette demande, les Institutions Nationales de Contrôle et la CCE ont échangé leurs programmes de contrôle et ont examiné, au cours des réunions des fonctionnaires de liaison, s'il était possible d'identifier des secteurs dans lesquels un contrôle commun serait plus efficace qu'un contrôle effectué par une seule instance. En novembre 1996, le Comité de Contact a invité le groupe de travail qui avait été créé pour examiner les procédures de liaison à inclure les contrôles communs parmi les sujets qu'il aurait à étudier à l'avenir. L'Organe National de contrôle finlandais n'a pas encore mené de contrôle commun avec la CCE.

8.3. *Les contrôles coordonnés et parallèles*

239. Les contrôles menés en coordination ou parallèlement par deux Institutions Supérieures de Contrôle (ou plus) qui sont à l'ordre du jour depuis l'origine entraînent des liaisons moins étroites que les contrôles en commun qui sont effectués sous une direction commune en vue d'établir un rapport commun. Les contrôles coordonnés sont menés par deux Institutions de Contrôle (ou plus) sur le même sujet, en utilisant la même méthodologie mais à des endroits différents et avec des pratiques de compte rendu différentes. Les contrôles parallèles sont effectués simultanément sur des sujets de même nature, mais il n'existe pas de coordination formelle des méthodes de contrôle. L'Organe National de contrôle a participé à un contrôle coordonné sur les échanges internationaux d'informations relatives à l'imposition directe dans les États Membres de l'Union européenne depuis 1995. L'ONC a lancé un audit de performance sur la politique agricole commune après avoir pris part à des discussions sur le lancement de contrôles menés en parallèle dans ce domaine.

8.4. *Lignes directrices en matière de contrôle*

240. La question de lignes directrices des Communautés européennes en matière de contrôle est à l'ordre du jour depuis 1980. En 1991, le Comité de Contact a créé un groupe de travail dont la tâche est de préparer des directives communes pour le contrôle des activités des Communautés européennes basées sur les normes dont se sert l'INTOSAI, l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle. Ce groupe de travail a préparé dix projets de normes sur : la programmation du contrôle, l'approche et les éléments du contrôle, l'évaluation du contrôle interne et le test de conformité, la documentation, l'assurance de la qualité, le critère de l'importance significative et le risque, le contrôle par sondage, l'établissement des rapports, les irrégularités et l'usage des travaux d'autres vérificateurs et experts. Cinq projets de normalisation sont encore en préparation. L'Organe National de contrôle évalue actuellement

les dix projets de directives qui ont été préparés en examinant séparément leur utilité pratique du point de vue de l'audit de performance et du contrôle financier. L'ONC a l'intention d'utiliser les résultats de cette évaluation dans ses propres instructions et de fournir des commentaires sur les projets de normes au groupe de travail qui les a élaborés.

8.5. *L'organe de certification*

241. La question du contrôle de la section Garantie du FEOGA est à l'ordre du jour depuis 1980. Des informations concernant l'organisation des tâches de l'Organe de certification à l'égard des fonds de Garantie du FEOGA dans chaque État Membre s'échangent dans les réunions depuis 1995. Il existe des dispositions régissant l'Organe de certification à l'Article 3 de la Réglementation (CE) N° 1663/95 de la Commission, qui définit des dispositions détaillées pour l'application du Règlement du Conseil (CEE) N° 729/70. Selon l'interprétation par la Commission de sa propre Réglementation, l'unité de contrôle interne de l'organisme servant d'agence de paiement pour les règlements du FEOGA ne doit pas, en temps normal, jouer le rôle d'Organe de certification. Cette interprétation repose sur le principe selon lequel les États Membres dont le système de contrôle interne a été mis en place sur une base décentralisée doivent soit créer un organe centralisé d'audit interne soit recourir à une société d'audit privée, soit faire appel à l'institution nationale de contrôle.

242. Les Pays-Bas, le Danemark avec certaines réserves, l'Allemagne et l'Autriche semblent avoir défendu une interprétation qui tient davantage compte des différences entre les systèmes administratifs nationaux, en prenant pour exemple la façon dont ces pays ont organisé la certification des comptes de l'exercice du FEOGA allant du 16 octobre 1995 au 15 octobre 1996 sur la base d'un contrôle interne des organismes agissant en tant qu'agences de paiement du Fonds. En revanche, les autres États Membres ont, semble-t-il, adopté l'interprétation de la Commission. La Finlande, la Belgique et l'Irlande ont demandé à une société privée de réaliser cette mission, le Royaume-Uni a choisi le NAO (Office National de contrôle) après avoir lancé un appel d'offres, l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal ont un organe centralisé de contrôle interne, la Suède a désigné son Organe national de contrôle, la France a créé un conseil de certification *ad hoc* présidé par un ancien membre de la Cour des Comptes. La situation est encore floue (pour l'Organe National de contrôle) en ce qui concerne l'Italie et la Grèce.

243. A la suite d'une demande du ministère de l'Agriculture et des Forêts, du 15 mai 1995, l'Organe National de contrôle finlandais a répondu le 2 juin 1995 que compte tenu des informations disponibles, il ne souhaitait pas jouer le rôle d'organe de certification. Ce refus était fondé sur le raisonnement suivant : l'Organe de certification est un instrument de la Commission pour l'exécution du budget général de la CE. Sa mission est donc par nature une mission de contrôle interne. En tant qu'Institution Nationale de contrôle jouissant du même statut que la Cour des Comptes des Communautés européennes, l'Organe National de contrôle doit pouvoir contrôler l'Organe de certification de manière externe tout comme la CCE peut le faire, et l'ONC ne peut pas être lui-même contrôlé par la CCE, ni par la principale institution qu'elle contrôle, à savoir la Commission. De plus, l'ONC s'est demandé si l'interprétation qu'ont faite les institutions de l'Union européenne de l'Article 3 de la Réglementation 1663/95 de la Commission est pleinement conforme à l'autonomie organisationnelle des États Membres.

244. Dans son courrier du 2 juin 1995, l'Organe National de contrôle a suggéré au ministère de l'Agriculture que la solution la plus claire au problème d'organisation des tâches de certification concernant les fonds de Garantie du FEOGA consisterait à renforcer l'organisation de contrôle interne du ministère et de l'organiser de telle façon que la Commission puisse la reconnaître comme Organe de certification. Le ministère, cependant, a préféré démarrer avec une société d'audit privée. L'organisation de la certification des comptes du FEOGA-Garantie pourrait toutefois s'avérer comme une décision de

principe valant pour l'ensemble du système de contrôle national en cas de mise en oeuvre des projets de la Commission visant à élargir le champ d'application des principes régissant la procédure d'apurement des comptes de la section Garantie du FEOGA aux fonds structurels et aux ressources propres traditionnelles.

8.6. *Les achats publics*

245. La question de la surveillance des achats publics est à l'ordre du jour depuis 1991. En novembre 1996, le Comité de Contact a créé un groupe de travail pour étudier la transposition dans le droit national des Directives de la Communauté sur les achats publics et pour évaluer le rôle et les méthodes des Institutions Supérieures de Contrôle dans ce domaine. L'Organe National de contrôle a désigné un responsable chargé de participer au groupe de travail et de suivre les questions touchant aux achats publics. Ce problème pourrait être l'un des sujets de certaines des vérifications financières qu'il est en train de mener. L'ONC a également commencé un audit de résultats sur les achats publics dans le domaine de la Santé Publique. La nécessité d'un travail de vérification plus poussé sera appréciée à partir du travail déjà effectué et des informations rassemblées au moment du suivi²⁶ ainsi qu'en fonction de l'avancement des travaux du groupe de travail.

8.7. *Les Articles 92 et 93 du Traité de la CE*

246. Les Articles 92 et 93 du Traité créant la Communauté européenne sont à l'ordre du jour depuis 1992. Ces articles définissent les procédures d'autorisation et les limites de l'aide pouvant être accordée par l'administration publique des États Membres à certaines entreprises ou à certaines branches de production. Un groupe de travail créé par le Comité de Contact étudie actuellement le rôle des Institutions Supérieures de Contrôle dans la vérification des procédures de notification des aides de l'État, dans la procédure de maintien du statu quo et dans l'exécution correcte d'une mesure d'aide après approbation par la Commission. Le groupe de travail a rendu deux rapports provisoires et il doit terminer son rapport définitif en 1997. En janvier 1996, l'Organe National de contrôle a créé son propre groupe de travail constitué de deux directions d'audit chargées d'enquêter sur l'organisation, au sein de l'ONC, du contrôle et des activités d'expertise relatives aux Articles 92 et 93 du Traité de la CE. A partir du rapport du groupe de travail (ressources utilisées : 5-10 journées d'employé), l'ONC a constitué une équipe pour suivre ces questions. Le besoin de mesures de contrôle nationales a été évalué sur la base des informations rassemblées au cours de ce suivi. Par la suite, l'ONC a lancé un audit de résultats sur ce thème.

8.8. *La TVA sur le commerce intra-communautaire*

247. Les conditions de prélèvement et de contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée sur le commerce intra-communautaire sont à l'ordre du jour depuis 1993. Un groupe de travail créé par le Comité de Contact étudie actuellement la coopération entre les États Membres pour éviter la fraude en matière de

26. L'ONC contrôle l'administration avec l'aide de l'ensemble de son personnel pour effectuer un choix approprié parmi les idées de thèmes d'audit de résultats pour le programme annuel. Comme les domaines à suivre sont vastes et que les ressources utilisées pour leur contrôle sont quelque peu limitées (deux semaines/an/vérificateur), une étude de faisabilité est conduite sur la plupart des thèmes une fois qu'ils ont été intégrés au programme des vérifications. L'objet de l'étude de faisabilité est de définir si l'impression initiale d'un besoin de vérification était correcte ou pas. Si l'impression de départ s'avère erronée, le thème est soit abandonné, soit traité différemment (par exemple en le transformant en initiative à soumettre aux autorités administratives) plutôt que de conduire un audit complet. Ceci pour éviter un gaspillage inutile de ressources.

TVA sur le commerce intra-communautaire. Ce groupe de travail a produit deux rapports provisoires : “Les contrôles de la TVA sur le commerce intra-communautaire” et “Le fonctionnement des dispositions de transition et le passage aux dispositions définitives applicables à la TVA sur le commerce entre États Membres”. Le rapport définitif du groupe de travail doit être achevé en 1997. En janvier 1996, l’Organe National de contrôle a créé son propre groupe de travail constitué de deux directions d’audit chargées d’enquêter sur l’organisation, au sein de l’ONC, des activités de contrôle et d’expertise relatives à la TVA sur le commerce intra-communautaire. A partir du rapport du groupe de travail (ressources utilisées : 2-3 journées d’employé), l’ONC a nommé une équipe pour suivre ces questions. Il lancé par la suite un audit de résultats consacré à la TVA. Le commerce intra-communautaire ne constitue pas le principal objet de ce contrôle, mais ce dernier peut toucher à des problèmes s’y rapportant. Le besoin de mesures de contrôle supplémentaires sera évalué à partir des contrôles et sur la base des informations rassemblées au cours du suivi.

8.9. La Déclaration d’Assurance

248. La Déclaration d’Assurance (DAS) est à l’ordre du jour depuis 1993. La Cour des Comptes des Communautés européennes fournit au Parlement Européen et au Conseil une déclaration annuelle d’assurance concernant la fiabilité des comptes (les comptes de recettes et de dépenses et le bilan consolidés), la légalité et la régularité des transactions qui les sous-tendent. Ces transactions sous-jacentes sont contrôlées à l’aide de méthodes de contrôle par sondage statistique. Comme la plus grande part du budget de la Communauté est administrée au niveau des États Membres, le contrôle des transactions sélectionnées conduit souvent à ces derniers. Il s’ensuit que de nombreuses visites de la Cour des Comptes européenne liées au contrôle de ces transactions sous-jacentes sont effectuées dans les États Membres. Afin de réduire le nombre de ces missions sans mettre en danger la fiabilité de la Déclaration d’Assurance, la CCE souhaite être en mesure d’utiliser les résultats du contrôle des Institutions Nationales de contrôle pour l’établissement de la Déclaration d’Assurance.

249. L’équipe de la Cour des Comptes de la Communauté européenne chargée de la déclaration d’assurance a rendu visite aux Institutions Nationales de contrôle de chacun des États Membres afin d’identifier les obstacles juridiques, méthodologiques ou pratiques à la coopération ainsi que les possibilités de coopération concrète. La CCE a fait part de sa volonté de lancer des projets pilotes bilatéraux de coopération avec les Institutions Nationales de contrôle qui le souhaitent selon un calendrier qui permettrait d’utiliser les résultats des contrôles dans la Déclaration d’Assurance de l’exercice 1997.

250. L’Organe National de contrôle se prépare à une éventuelle mise en oeuvre de cette collaboration concernant la Déclaration d’Assurance, par exemple en évaluant les projets de lignes directrices qui seraient utilisées pour contrôler les activités de la CE, en étudiant les méthodes de travail de la CCE et le résultat de ses travaux, en surveillant les réactions de la Communauté et des autres États Membres à l’égard de la DAS, et en suivant les progrès de la coopération entre la CCE et les autres Institutions Nationales de contrôle à propos de la DAS. La mise en oeuvre de cette collaboration dépend des résultats des négociations qui pourraient encore avoir lieu entre l’ONC et la CCE.

8.10. La Conférence Intergouvernementale

251. Les propositions faites au cours de la Conférence Intergouvernementale et visant à modifier les réglementations régissant la Cour des Comptes des Communautés européennes sont à l’ordre du jour depuis 1995. Dans un rapport présenté en mai 1995 au Groupe de Réflexion de la Conférence Intergouvernementale, la CCE a suggéré, entre autres, qu’elle devrait pouvoir saisir directement la Cour

de Justice en cas de violation des ses droits et prérogatives. Après examen au sein du Comité de Contact, la CCE a précisé sa proposition initiale à la présidence du Conseil en indiquant que son droit de saisine de la Cour de Justice serait limité aux actions légales à l'encontre des organes communautaires ou des agences nationales chargés de la gestion des fonds de la Communauté.

252. Par lettre datée du 23 mai 1996, les Institutions Nationales de contrôle des États Membres ont aussi exprimé leur opinion sur le point N° 122 du mémorandum du Groupe de Réflexion de la Conférence Intergouvernementale et le point N° 22.3 de la résolution adoptée par le Parlement Européen le 13 mars 1996, selon lesquels les Institutions Nationales de contrôle seraient expressément obligées de collaborer avec la Cour des Comptes des Communautés européennes, notamment en ce qui concerne la Déclaration d'Assurance. D'après elles, la Cour des Comptes des Communautés européennes a la responsabilité de la Déclaration d'Assurance et il serait plus approprié que leur participation en tant qu'Institutions nationales de contrôle soit volontaire. Sur proposition du Président de la CCE, l'avis des Institutions Nationales de Contrôle a été porté à l'attention du Président du Conseil, du Président du Comité de Contrôle Budgétaire du Parlement Européen et du Commissaire responsable des affaires budgétaires²⁷.

8.11. La coordination des visites d'inspection

253. La coordination des missions d'inspection est à l'ordre du jour depuis 1996. En 1995, la CCE a accompli 243 missions d'inspection dans les États Membres, tandis que la Commission en a effectué 492, c'est-à-dire un peu plus du double. A la suite de critiques des États Membres concernant le manque de coordination de ces missions, les institutions en question ont fait savoir qu'elles commenceraient à coordonner leurs programmes de contrôle. Les programmes actuels de quatre mois environ seraient remplacés par un programme annuel. Après rédaction des programmes provisoires (en août), des réunions de coordination seraient organisées (de septembre à novembre), après quoi ces projets seraient amendés et confirmés (de novembre à décembre). Il serait prévu par ailleurs de renforcer les échanges des rapports de vérification, d'améliorer la cohérence des méthodes de contrôle et de veiller à mettre en place les données nécessaires à la conduite complète du contrôle jusqu'au niveau du bénéficiaire final.

254. Un effort a également été fait pour impliquer les organes responsables de la coordination du contrôle interne national, c'est-à-dire le ministère des finances dans les États Membres du Nord et les unités de contrôle interne centralisées dans les États Membres du Sud, dans le projet de coordination lancé à l'initiative de la Commission. Le projet de la Commission n'affecte pas les Institutions nationales de contrôle en tant que telles²⁸. L'Organe National de contrôle est néanmoins disposé à prendre en compte les

27. Depuis ces communications, l'ONC a naturellement essayé de se tenir informé des développements de l'IGC, et en son nom de renseigner les autorités nationales concernées là où c'était nécessaire.

28. Dans certains documents et projets de protocoles de SEM 2000/3, la Commission a intégré des équivalents nationaux de la CCE parmi ceux dont la participation est souhaitée dans la création d'un programme d'audit annuel mené conjointement par les services d'audit nationaux et supranationaux. Le point P de la résolution concernant SEM et approuvé par le Parlement Européen le 15 novembre 1996 semble aller dans le sens de ce que souhaite la Commission. L'ONC reconnaît le besoin d'améliorer la coordination de l'ensemble des visites d'audit concernant les fonds de la CE et apprécie les efforts faits par les institutions de la Communauté à ces fins. Cependant, comme l'idée de créer un programme annuel commun à tous les organes d'audit, internes et externes, de la Communauté et d'un État Membre, est, selon qu'à une participation? de l'ONC, problématique à la fois d'un point de vue institutionnel et pratique, l'ONC est, tout au moins pour l'instant, favorable à l'application de mesures de coordination à sa propre initiative plutôt que de s'efforcer de prendre part à l'exercice de planning commun. En ce qui concerne les conditions d'auto-coordination des propres activités de

programmes et les rapports de mission de contrôle de la Commission dans la programmation de ses propres activités comme il le fait pour les programmes et les rapports de la Cour des Comptes des Communautés européennes et ceux du contrôle interne national. L'ONC a également soumis son programme de travail annuel à la CCE.

8.12. *Autres activités*

255. La vérification de l'application des critères de Maastricht concernant la dette et le déficit publics a été mise à l'ordre du jour en 1996. Les implications de l'introduction de l'euro pour les Institutions Nationales de contrôle ainsi que la coopération avec les Institutions Nationales de contrôle d'autres pays ont été mises à l'ordre du jour en 1997. Le Comité de contact n'a encore adopté aucune résolution sur ces questions. L'Organe National de contrôle considère que ces questions doivent être encore étudiées et discutées avant que des informations utiles puissent être fournies.

9. Les activités de contrôle proprement dites

9.1. *Le principe d'équivalence des contrôles*

256. L'Organe National de contrôle applique aux transferts de fonds entre la Finlande et les Communautés européennes le même degré et les mêmes principes et procédures de contrôle qu'aux finances nationales. En vertu de l'Article 5 et du premier paragraphe de l'Article 209a du Traité de la CE, les États Membres ont l'obligation de protéger les intérêts financiers de la Communauté avec la même efficacité que leurs propres intérêts financiers. Il est de l'intérêt commun des États Membres d'exercer une surveillance adéquate des fonds de la Communauté.

257. L'Organe National de contrôle contrôle également la préparation et l'application au niveau national de la prise de décision dans les affaires européennes comme il le fait pour les décisions nationales. Au Conseil, dans les comités et les groupes de travail de la Commission, les États Membres participent à la préparation de la législation relative à la gestion financière et au contrôle financier de la Communauté, aux décisions de financement de certains programmes, au budget général de la Communauté et à tout type de décision ayant des conséquences pour le budget de l'État. Les États Membres sont responsables, au niveau national, de la mise en oeuvre du droit communautaire et de son application pratique. Tout manquement à ces obligations peut entraîner l'obligation de verser des dommages et intérêts à des particuliers ou l'application de sanctions imposées par certaines institutions de la Communauté.

9.2. *Le contrôle financier*

258. Le contrôle financier effectué par l'Organe National de contrôle est annuel et concerne tous les services comptables de l'État. Il porte sur la légalité de la gestion financière et sa conformité au budget, le caractère adéquat du contrôle interne, la fiabilité de la tenue des comptes et des autres comptabilités,

l'ONC par rapport à d'autres services d'audit, l'ONC considère le manque de circulation systématique d'informations de la Commission à l'ONC à propos des visites d'audit de la Commission et de leurs résultats comme un problème. Pour savoir quelles actions l'ONC a entreprises pour résoudre ce problème, voir le chapitre 5.

l'exactitude des comptes définitifs des agences et par la même occasion des comptes de l'État, et la précision et l'exactitude des informations sur les résultats présentées dans les rapports annuels. Un contrôle financier représente en moyenne 45 journées de travail d'un employé.

259. Au niveau de chaque service comptable, le contrôle se concentre dans chaque sous-secteur du contrôle financier sur les questions essentielles et celles qui peuvent être source de risques. Certaines mesures requises par l'Union européenne peuvent comporter un risque dans la mesure où leur non exécution peut donner lieu à des dommages et intérêts, à la réduction, à la suspension ou l'annulation de l'aide et à des remboursements, ou à d'autres sanctions imposées par l'Union européenne aux dépens du budget de l'État. L'importance de ces risques ne doit, toutefois, pas être surestimée.

260. Les deux tiers de la centaine de services comptables que compte l'État avaient des écritures concernant les fonds de la CE dans leurs comptes de 1995. Ces comptes ont été contrôlés selon les mêmes procédures et les mêmes principes que les finances de l'État. Lorsque des renseignements sont fournis, dans les audits financiers, sur la tenue des registres et des autres comptes, sur les comptes définitifs et sur le contrôle interne dans chaque service comptable ainsi que sur leur conformité aux principaux textes budgétaires, et qu'une contribution est apportée à l'élimination des erreurs et des insuffisances potentielles, la gestion des finances nationales n'est pas la seule à bénéficier de ces améliorations qui profitent aussi et tout autant aux fonds de la CE.

261. Les observations, conclusions et recommandations faites au cours des contrôles annuels de l'exercice 1995 ont été portées à l'attention des autorités nationales et de l'organe de contrôle parlementaire. L'administration n'a pas encore été en mesure de satisfaire à toutes les exigences imposées par l'Union européenne, même si certains progrès ont été observés. L'Organe National de contrôle a insisté sur l'apport de la direction de chaque service comptable dans l'amélioration de la situation.

262. L'Organe National de contrôle a en préparation environ 70 contrôles financiers qui concernent les services comptables ayant géré des fonds de la CE au cours de l'exercice 1996. L'ONC transmettra les rapports établis à partir de ses contrôles aux autorités nationales et à l'organe de contrôle parlementaire au printemps 1997.

9.3. *L'audit de performance*

263. L'audit de performance effectué par l'Organe National de contrôle concerne soit les domaines impliquant plusieurs acteurs, les activités qui s'exercent dans l'ensemble de l'administration, une tâche précise effectuée par un certain secteur administratif, une certaine autorité ou un bénéficiaire de l'aide de l'État, les fonds publics extérieurs au budget de l'État, les entreprises d'État ou les entreprises dans lesquelles l'État détient plus de la moitié des droits de vote. Il examine plusieurs aspects : si la gestion est économique, efficiente et efficace, ainsi que les effets imprévus, la fiabilité et l'exactitude des informations externes sur les résultats, l'exactitude des bases à partir desquelles sont fixés les objectifs, l'efficacité du contrôle, le suivi et l'évaluation des systèmes, la légalité de la gestion des tâches et sa conformité aux objectifs, et le respect du budget. Un audit de performance représente en moyenne 230 journées d'employé, dont 30-60 jours pour l'étude de faisabilité.

264. Les thèmes de l'audit de performance sont sélectionnés en fonction de leur importance relative et du risque pesant sur l'ensemble des finances de l'État. Les propositions de thèmes concernant les

recettes et les dépenses entrant dans la sphère d'influence de l'Union européenne sont étudiées avec le même intérêt que les autres²⁹.

265. Il est possible que les sujets ayant trait à l'Union européenne ne soient pas uniquement choisis en raison des risques dont nous venons de parler mais aussi parce que les autorités bénéficiaires n'ont peut-être pas encore réalisé que les ressources servant à financer les paiements du budget de la CE ont été prélevées sur les entités et les citoyens finlandais sous forme d'impôts et de prélèvements. Ni le principe d'additionnalité ni le système complexe construit pour administrer les fonds de la CE ne sont susceptibles d'encourager les autorités bénéficiaires à faire preuve d'économie. Les services de contrôle de la Communauté, pour leur part, peuvent avoir tendance à considérer les objectifs de la Communauté comme constituant largement une donnée et attacher davantage d'attention aux procédures et à l'exactitude des opérations qu'à la fixation des objectifs, aux aspects de rentabilité et aux effets inattendus des interventions de la Communauté.

266. Jusqu'à présent, l'ONC a inclus un total de 20 sujets d'audit de performance touchant à l'Union européenne dans le programme de contrôle. Onze de ces sujets ont concerné les fonds de la CE et neuf des fonds nationaux subissant l'influence de l'Union européenne. Les thèmes ayant un rapport avec l'Union européenne ont été contrôlés selon les mêmes principes et procédures que les autres.

267. Trois audits de performance concernant les fonds de la CE ont été menés à bien jusqu'à maintenant : le projet de budget de l'État (Rapport d'audit N° 2/97), la préparation, le financement et la mise en oeuvre du programme Objectif 6 des fonds structurels en Finlande (Rapport d'audit N° 5/97) et l'utilisation des fonds de développement régional (Publication de l'unité de contrôle financier). Quatre audits sur les fonds nationaux indirectement soumis à l'influence de l'Union européenne ont été effectués : la prise en compte des affaires de l'Union européenne dans l'administration nationale finlandaise (Rapport d'audit N° 8/96), l'aide à la formation des entrepreneurs des petites et moyennes entreprises pendant la crise économique (Rapport d'audit N° 7/96), les droits indirects (Rapport d'audit N° 14/96) et le contrôle des produits alimentaires (Rapport d'audit N° 3/97). Les observations, conclusions et recommandations faites à l'issue de ces sept audits ont été portées à l'attention des autorités nationales et de l'organe de contrôle parlementaire.

268. Huit audits de résultats qui concernent les fonds de la CE sont en préparation : l'utilisation du FEDER et des fonds nationaux en faveur de l'emploi pour la réalisation des objectifs 6 et 2, l'étude N° II sur la situation du système des subventions de l'État, l'octroi, la surveillance et le contrôle de l'aide provenant des fonds de développement régional, la surveillance des projets financés par différentes autorités administratives, particulièrement dans le Nord de la Finlande, la Politique Agricole Commune, la mise en oeuvre et l'efficacité de l'Objectif 3 du programme du Fonds Social Européen, les systèmes d'information sur les paiements des fonds structurels et les mesures de soutien aux pêcheries.

29. L'ONC s'efforce de concentrer les audits de performance sur les domaines à risques ayant, directement ou indirectement, une importance économique significative. A cet effet, l'ONC entretient des contacts avec des groupes d'intérêt-clés impliqués dans l'orientation et le contrôle des finances de l'Etat et surveille les activités administratives avec l'aide de l'ensemble de son personnel. Les vérificateurs et la direction proposent des thèmes pour les nouveaux audits de résultats. On attend des vérificateurs financiers qu'ils soulèvent les problèmes de rentabilité décelés pendant leur travail. Les équipes d'audit de résultats revoient leurs dossiers d'audit ainsi que les domaines exigeant un suivi et préparent des propositions. Quelques 200 idées sortent ainsi chaque année, sur lesquelles environ 10-15 pour cent sont acceptées et atteignent le stade de l'étude de faisabilité (extrait de la publication *Audit d'Etat et responsabilité*. NAO du RU 1996).

269. Les fonds nationaux soumis à l'influence de l'Union européenne font actuellement l'objet de cinq audits de performance : un audit coordonné sur l'échange international d'informations relatives à l'imposition directe dans les États Membres de l'Union européenne, les systèmes de planification et de financement de la construction des routes, l'aide de l'État soumise aux Articles 92 et 93 du Traité de la CE, les marchés publics dans le domaine de la santé publique et le fonctionnement de la clause recettes/dépenses pour la TVA.

10. La prévention de la fraude

270. L'un des buts des activités de l'Organe National de contrôle est de prévenir la fraude dans la gestion des finances de l'État principalement au moyen des contrôles financiers. Les audits de performance s'attachent également à évaluer la vulnérabilité à la fraude des systèmes de gestion et de subvention et les mesures prises pour la prévenir et enquêter à son propos. Cependant, la prévention, la mise à jour et la recherche de cas particuliers de fraude ne font pas partie des attributions de l'ONC. Elles sont de la responsabilité des autorités administratives, de la police et d'autres autorités chargées des enquêtes préliminaires.

271. De temps en temps, des cas de fraude particuliers sont découverts lors des vérifications de l'Organe National de contrôle. Par ailleurs, les initiatives et les requêtes³⁰ transmises à l'ONC contiennent souvent des plaintes concernant les activités illégales de certains fonctionnaires. L'ONC avertit l'instance, l'institution, l'entreprise ou l'autorité de contrôle général concernée des irrégularités constatées lors de ses contrôles. Si l'irrégularité constitue une infraction pénale et si aucune mesure correctrice n'est prise par la partie concernée l'ONC engage les poursuites nécessaires contre les coupables. L'ONC vérifie aussi que l'État est dédommagé par la partie vérifiée de tout préjudice qu'il pourrait avoir subi. L'ONC possède une unité spéciale chargée d'enquêter sur les requêtes et de collaborer aux enquêtes sur les irrégularités relevées pendant les contrôles.

272. Les États Membres ont l'obligation d'informer la Commission de toutes les irrégularités commises dans l'utilisation des fonds de l'Union européenne. En 1995, les autorités administratives finlandaises ont notifié 14 cas à la Commission. Douze de ces cas concernaient les ressources propres. Il s'agissait principalement d'erreurs dans les déclarations douanières. Deux autres notifications concernaient les dépenses relatives à la section Garantie du FEOGA. Des erreurs ont été constatées dans les demandes de subventions de deux agriculteurs. Aucune subvention n'avait été payée par erreur et aucune mesure de recouvrement n'était donc nécessaire. Les fraudes touchant au transit mises à jour en 1996 avoisinaient les 15 millions Mk³¹.

273. Un nouvel Article 8a (N° 733 de 1996) ajouté au Décret sur le contrôle de l'État stipule que l'Organe National de contrôle doit être averti sans délai de toute irrégularité affectant les fonds administrés par une Autorité ou une institution de l'État. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er novembre 1996.

30. Une requête est une demande d'enquête effectuée par écrit, portant le nom du requérant et adressée à l'ONC. N'importe qui peut présenter une requête. Il n'existe pas de délai limite de présentation d'une requête. L'ONC en reçoit une cinquantaine par an. Une requête est un document public. L'ONC est obligé de répondre aux requêtes.

31. La fraude de transit concerne par exemple la contrebande de cigarettes. En ce qui concerne les chiffres publiés par la Finlande en 1996 et touchant aux irrégularités, les lecteurs doivent se reporter au rapport annuel 1996 de la Commission sur la lutte contre la fraude.

274. Une disposition analogue du décret sur le contrôle de l'État avait, en fait été abrogée en 1990 à la demande de l'ONC qui avait proposé de l'inclure dans une loi d'ordre plus général, la loi sur le budget ou le décret sur le budget par exemple. Une simple disposition incluse dans un texte d'organisation mal connu ne suffit pas à assurer l'automatisme de la notification et la loi sur le contrôle de l'État confère à l'ONC le pouvoir général d'exiger la communication des informations utiles au contrôle. D'autres part, on a estimé que mieux valait à long terme une disposition bien visible qu'aucune disposition du tout. Néanmoins, seule la première partie de la proposition de l'ONC a été appliquée.

275. C'est pourquoi l'ONC a suggéré en 1996 de replacer la disposition dans le décret sur le contrôle de l'État jusqu'à ce qu'elle puisse être transférée dans un texte plus général. L'ONC ne souhaitait pas uniquement garder présente l'idée d'une procédure de notification automatique, mais considérait que cette disposition, même insérée dans le décret sur le contrôle de l'État contribuerait à habituer les autorités à notifier les irrégularités qu'elles sont tenues de déclarer à la Commission. Par ailleurs, à la suite de la campagne contre la fraude communautaire, l'ONC qui est constamment saisi par la presse de demandes d'explications sur de possibles irrégularités affectant la gestion des finances de l'État a pensé que cette disposition complétée par des instructions pertinentes, pourrait être utile pour répondre à ces demandes.

276. L'ONC a publié le 11 mars 1997 des instructions plus précises selon lesquelles il doit être averti des irrégularités en matière de subventions de l'État accordées par une autorité ou une institution publique pouvant constituer des infractions pénales, des actes commis par des employés de la fonction publique dans la gestion des fonds ou des biens de cette autorité ou cette institution et pouvant constituer des infractions pénales et de toutes les irrégularités qui doivent être notifiées à la Commission. Une notification doit normalement comporter une brève description du cas, une estimation du préjudice causé et un compte rendu des mesures que l'autorité a prises ou va prendre à l'égard de cette irrégularité. Il est demandé aux autorités d'établir les notifications de manière que les personnes concernées ne puissent être identifiées. En vertu de la Loi sur les Fichiers de Renseignements Personnels (N° 471 de 1987) l'ONC n'a pas le droit d'enregistrer les noms ni les numéros de Sécurité Sociale des personnes impliquées.

277. Même si la disposition concernant la notification était intégrée dans un texte plus général, elle devrait être complétée assez régulièrement par des instructions plus précises. L'existence de cette disposition qui est d'application peu fréquente doit être rappelée ; sa portée doit être revue périodiquement pour limiter le nombre des notifications ; et il est également difficile de prévoir le type d'irrégularités dont l'ONC voudra être averti à l'avenir.

11. Organisation, ressources et formation

278. L'entrée de la Finlande dans l'Union européenne n'a pas affecté de manière significative l'organisation de l'Organe National de contrôle qui se compose du Contrôleur Général, des deux unités d'audit de performance, de l'unité de contrôle financier, de l'unité des services internes et de l'unité spéciale. L'ONC a un effectif théorique de 124 postes dont 120 sont effectivement pourvus. L'audit de performance compte 62 postes, le contrôle financier 43, le contrôleur Général et les services internes 14, l'unité spéciale 1. Un organigramme se trouve à l'Annexe 4.

279. Le directeur de l'unité des services internes (le directeur du planning) agit en tant que fonctionnaire de liaison de l'Union européenne et un adjoint lui a été affecté à ce titre. L'un et l'autre ont d'autres attributions que celles liées à l'Union européenne au sein de l'ONC. Cette unité sert de point de contact avec la CCE, les Institutions Nationales de contrôle, et en pratique aussi avec le ministère des Finances ; elle prépare les questions de liaison, élabore toutes sortes de déclarations, courriers et circulaires relatifs aux affaires de l'Union européenne et offre des services de conseil, de formation et

d'information sur l'Union européenne à l'ensemble de l'organisation. Les vérificateurs sont toutefois responsables de la recherche des données nécessaires à la réalisation d'un contrôle. Les unités d'audit préviennent l'administration des visites de la CCE, elles participent à ces visites en qualité d'observateurs, elles prennent part à la préparation des questions de liaison et conduisent l'ensemble des travaux de contrôle ayant trait aux fonds de la CE et aux fonds nationaux soumis à une influence de l'Union européenne.

280. Approximativement 10 pour cent des opérations effectuées par l'Organe National de contrôle concernent notamment l'Union européenne. Parmi ces opérations, on trouve des activités de liaison ainsi que des contrôles effectués sur les transferts de fonds entre la Finlande et la CE, des contrôles des fonds nationaux soumis à l'influence de l'Union européenne de par la législation. Comme une partie de la législation de la CE a remplacé la législation nationale et que les paiements de la CE se sont substitués en partie aux paiements nationaux, les coûts supplémentaires occasionnés représentent moins de 10 pour cent des frais de fonctionnement de l'ONC, ou 2-4 millions Mk (5 à 10 ans du salaire d'une personne). Ces chiffres ne sont donnés qu'à titre indicatif ; le système de comptabilité analytique de l'ONC n'a en effet pas été conçu pour pouvoir isoler les frais résultant pour cet organe de l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne.

281. L'Organe National de contrôle attend de ses vérificateurs qu'ils aient une bonne compréhension de l'Union européenne et de ses plans de développement, qu'ils soient conscients des effets que peut avoir l'UE sur chacun de leurs domaines de responsabilité, et qu'ils aient une bonne connaissance des réglementations et des pratiques de gestion financière et de contrôle des transferts de fonds entre la Finlande et la CE. L'ONC a fourni à cet effet une documentation écrite et a organisé quelques réunions internes d'information. Le personnel a également pu participer à divers stages de formation dispensés par divers organismes de formation. Un stage de droit européen a eu un succès particulier. En outre, l'ONC a organisé, pour les vérificateurs, des visites d'étude dans les institutions communautaires. De plus, l'ONC organise depuis que la Finlande a rejoint l'Union européenne des cours de groupe en anglais et français (1,5 heure/semaine pendant l'hiver).

Annexe 1. Loi sur le droit du service de contrôle du Parlement de l'État et de l'Office d'Audit de l'État de contrôler certains virements entre la Finlande et les Communautés européennes

(17 mars 1995/353)

Section I

Champ d'application

282. La présente loi s'applique aux transferts de fonds entre la Finlande et les Communautés européennes ainsi qu'au contrôle et à l'audit de leur utilisation. Dans la présente loi, le terme transferts de fonds s'entend des paiements ou des exigibilités, ou autres engagements de l'État, des municipalités, des fédérations de municipalités, des sociétés finlandaises, des sociétés opérant en Finlande, des paroisses et autres associations, des fondations, des institutions, des entreprises et des individus au profit des Communautés européennes, ainsi que des subventions, prêts, autres financements, titres, exonérations ou autres formes d'aide accordés à la Finlande à partir des ressources des Communautés européennes.

283. La référence faite au Paragraphe 1 au bénéficiaire d'un transfert de fonds provenant des Communautés européennes s'applique aux intermédiaires ou aux personnes auxquels le bénéficiaire a remis les ressources en question.

Section 2

Pouvoirs

284. L'organe de contrôle du parlement et l'Organe National de contrôle auront le droit de contrôler les transferts de fonds visés à l'Article 1 et leur utilisation et leur vérification, ainsi que, dans les limites des besoins du contrôle, les finances et les opérations d'un intermédiaire, du concédant, du bénéficiaire et du payeur d'un transfert de fonds ou d'une personne à laquelle le bénéficiaire a remis les ressources qu'il a reçues.

285. L'organe de contrôle parlementaire et l'Organe National de contrôle auront le droit de procéder aux contrôles des opérations visées à l'Article 1 dans les locaux des bénéficiaires et des payeurs : les entités contrôlées devront prêter leur concours aux vérificateurs. L'organe de contrôle parlementaire et l'Organe National de contrôle pourront faire appel à des experts conseils pour effectuer les contrôles.

Section 3

Accès aux informations

286. Sans préjudice des dispositions concernant la confidentialité des opérations et des documents, l'entité contrôlée doit, dans un délai raisonnable, fournir à l'organe de contrôle parlementaire et à l'Organe National de contrôle les renseignements qu'ils demandent ainsi que les comptes, les documents et les enregistrements nécessaires au contrôle.

287. L'organe de contrôle parlementaire et l'Organe National de contrôle ont accès à toutes les informations, tous les documents et autres enregistrements et exemplaires en la possession des commissaires aux comptes habituels des entités contrôlées lorsque ces données sont nécessaires au

contrôle, ainsi qu'aux mémoires, procès-verbaux et autres documents concernant les opérations de l'entité contrôlée et élaborés par les commissaires aux comptes de cette dernière.

288. Les autorités de l'État, les fédérations de municipalités, les municipalités et les paroisses fournissent à l'organe de contrôle parlementaire et à l'Organe National de contrôle l'assistance administrative nécessaire à l'accès à l'information et à l'exercice du droit de contrôle visés par la présente loi, ainsi que les renseignements, documents et autres enregistrements et comptes relatifs à l'organisme contrôlé et nécessaires au contrôle.

Section 4

Confidentialité

289. Les membres de l'organe de contrôle parlementaire, les personnels de l'Organe National de contrôle et les experts visés à l'Article 2, Paragraphe 2 ne peuvent ni utiliser pour leur propre compte ni dévoiler aucune information recueillie au cours d'une mission et concernant la situation économique, les affaires, le secret professionnel ou la situation personnelle d'un tiers, ou toute information dont il est précisé qu'elle doit rester confidentielle.

290. Sans préjudice du Paragraphe 1, les informations et les documents peuvent être communiqués :

1. à la police ou à d'autres autorités menant des enquêtes préliminaires, aux autorités douanières, aux procureurs publics et aux cours de justice, pour enquêter sur un délit ; et
2. aux institutions des Communautés européennes et aux autres autorités compétentes, quand le droit communautaire l'exige.

Section 5

Relations avec une autre législation

291. Les dispositions d'autres lois concernant l'organe de contrôle parlementaire et l'Organe National de contrôle s'appliquent par ailleurs aux activités de contrôle et d'audit visées par la présente loi.

Section 6

Entrée en vigueur

292. Un décret du 1er avril 1995 précise les conditions d'entrée en vigueur de la présente loi.

293. Les mesures nécessaires à l'application de la présente Loi peuvent être prises avant son entrée en vigueur.

Annexe 2. Mandat de l'ONC : Préparations législatives dues à l'adhésion européenne

294. Description chronologique des événements relatifs à l'extension du mandat de l'ONC et à la question de savoir si la position de l'ONC en tant qu'organe national de liaison avec la CCE aurait dû être prévue par une loi.

- juin 1993. Le Comité National pour l'Intégration (CNI) recommande au ministère des Finances de commencer à préparer sa partie du projet de loi gouvernemental concernant l'accession à l'Union européenne (1540/94)³².
- septembre 1993. Le ministère des Finances demande à l'ONC de participer à la préparation du projet en ce qui concerne les Articles 188a-188c du Traité de la CE.
- novembre 1993. La section budgétaire du CNI crée un groupe de travail destiné à examiner les dispositions concernant la gestion budgétaire et financière des transferts de fonds entre la Finlande et la CE. Ce groupe conduit des examens préliminaires concernant les effets de l'accession à l'Union européenne sur la fonction de contrôle de l'État. La question de savoir lequel des organes de contrôle externe finlandais, de l'organe de contrôle parlementaire ou de l'Organe National de contrôle, doit agir en tant qu'organe national de liaison avec la CCE, se pose. Les projets de mémorandum préparés pour le groupe confient à l'ONC le rôle d'organe de liaison. Ils abordent aussi la question de la référence éventuelle à cette question dans l'Acte d'accession à l'Union européenne (1540/94) et de l'extension du mandat de l'ONC par une révision de la loi sur le contrôle de l'État (967/47).
- mai 1994. L'organe de contrôle parlementaire demande au ministère des Finances de l'informer sur la préparation des dispositions à prendre à l'égard des effets de l'accession à l'Union européenne sur le contrôle des finances de l'État. Le ministère des Finances lui indique que de l'avis du groupe de travail mentionné ci-dessus, l'ONC devrait agir en tant qu'organe de liaison national avec la CCE.
- mai 1994 Afin de préparer un examen approfondi des effets de l'accession à l'Union européenne sur ses activités, l'ONC crée un groupe de travail chargé de présenter une évaluation des effets quantitatifs et qualitatifs de l'accession sur l'ensemble des unités opérationnelles de l'ONC et d'examiner s'il est nécessaire de modifier la loi sur le contrôle de l'État (967/47) pour garantir qu'en toutes circonstances, l'ONC agit en tant qu'organe de liaison national avec la CCE. Le délai imparti au groupe de travail Union européenne expirait à fin octobre 1994.
- juillet 1994. L'ONC a l'impression que la technique législative choisie pour le projet gouvernemental concernant la loi sur l'accession à l'Union européenne (1540/94) ne va pas permettre de réglementer le rôle de l'ONC en tant qu'organe de liaison national avec la CCE. On signale à l'ONC qu'une loi n'est peut être pas utile pour régler cette question. Le

32. Loi sur l'acceptation de certaines réglementations du Traité d'Accession de la Finlande à l'Union européenne. 8 décembre 1994. Le N° 1540/94 se rapporte à la loi, et non à la proposition du Gouvernement.

Parlement devrait néanmoins être informé du fait que l'ONC doit jouer le rôle d'interlocuteur de la CCE et recevoir les explications auxquelles il a droit.

- août 1994. Le projet de loi gouvernemental sur l'accèsion à l'Union européenne (1540/94) est soumis au Parlement. Il ne comporte pas de référence au problème, mais l'exposé des motifs indique que la tâche confiée à l'organe de contrôle parlementaire par la constitution est de surveiller les finances de l'État et que la tâche correspondante de l'ONC est de les contrôler. L'ONC est l'institution nationale de contrôle visée à l'Article 188c (3) du Traité de la CE et doit en conséquence agir en tant qu'organe de liaison avec la CCE.
- septembre 1994. A cette date, le groupe de travail de l'ONC en est venu à adopter la position selon laquelle le principe d'assimilation résultant de l'Article 5 et du premier paragraphe de l'Article 209 a du Traité de la CE (et confirmé par la jurisprudence de la Cour Européenne de Justice) oblige, bien que de manière très générale, l'ONC à offrir la même protection aux fonds de la CE qu'aux fonds nationaux. Pour cette raison, et à cause de la nécessité de garantir que l'ONC peut en toutes circonstances agir en tant qu'organe de liaison national pour la CCE, l'ONC conclut que tous les transferts de fonds entre la Finlande et la CE doivent être soumis à son contrôle qu'ils soient ou non considérés comme faisant partie des finances de l'État. En raison du court délai imposé par le Parlement en ce qui concerne les projets de lois relatives à l'accèsion à l'Union européenne, l'ONC distingue la question de l'extension de ses pouvoirs de contrôle des travaux du groupe de travail de l'Union européenne. Pour des raisons pratiques, l'ONC choisit d'élaborer une loi séparée (353/95)³³ plutôt que de réviser la loi sur le contrôle de l'État (967/47). Comme le secrétaire permanent du groupe de travail doit effectuer les préparations sous la direction de l'AG, le délai imparti au groupe de travail est prolongé jusqu'en Novembre 1994.
- octobre 1994. L'ONC soumet son projet de loi 353/95 au ministère des Finances après en avoir débattu avec l'organe de contrôle parlementaire (l'ONC a prévu des pouvoirs de contrôle équivalents aux siens pour ce dernier à l'égard des fonds de la CE, de façon à maintenir l'équilibre entre les institutions). Le ministère des Finances soumet ce projet aux autres ministères pour observations.
- octobre 1994. La commission des finances du Parlement publie un avis sur le projet de loi gouvernemental sur l'accèsion à l'Union européenne (1540/94). Cet avis ne contient pas de commentaires sur l'exposé des motifs du projet prévoyant que l'ONC doit agir en tant qu'organe national de liaison avec la CCE.
- novembre 1994. Le groupe de travail sur l'Union européenne de l'ONC remet son rapport définitif à l'AG³⁴. Ce rapport est transmis aux services comptables pour information.
- décembre 1994. La loi sur l'accèsion à l'Union européenne (1540/94) est adoptée par le Parlement.
- décembre 1994. Le projet de loi gouvernemental 353/95 définitivement mis au point par le ministère des Finances, est soumis au Parlement. Comme celui du projet de loi 1540/94 son exposé des motifs affirme que la tâche confiée à l'organe de contrôle parlementaire par la

33. Loi sur le droit des Commissaires aux comptes de l'Etat parlementaire et de l'Organe National de contrôle de contrôler certains virements entre la Finlande et les Communautés européennes. 17 mars 1995. Le N° 353/95 se rapporte à la Loi, et non à la proposition du Gouvernement.

34. L'ONC a consacré l'équivalent de 246 jours de travail d'un employé aux tâches du groupe de travail et à la préparation des Actes de 353/95 et 1540/94.

constitution étant de surveiller les finances de l'État et la tâche correspondante de l'ONC de les contrôler, ce dernier est l'institution nationale de contrôle visée à l'Article 188c (3) du Traité de la Communauté et doit en conséquence jouer le rôle d'organe de liaison avec la CCE.

- février 1995. La Commission des Finances du Parlement publie son avis sur le projet de loi 353/95 du gouvernement. Elle estime qu'il n'est pas approprié de tenter de régler la question de l'organe national de liaison avec la CCE à travers l'exposé des motifs et que si l'on souhaite réellement que l'ONC agisse en tant que premier et en pratique unique organe de liaison avec la CCE il convient de le prévoir dans la loi 353/95 elle-même. La Commission affirme néanmoins que l'organe de contrôle Parlementaire agira en tant qu'organe national de coopération pour la CCB du Parlement Européen.
- mars 1995. Le Parlement adopte la loi 353/95.

Annexe 3. Notes 12-21

295. (12) L'ONC est fonctionnellement indépendant de l'exécutif, mais il est administrativement subordonné au Gouvernement et au ministère des Finances bien qu'il les contrôle de par la mission que lui confie la constitution. L'ONC n'est soumis à aucune intervention extérieure dans l'exercice de ses fonctions de contrôle et pour la nomination de son personnel. Le Président de la République désigne le contrôleur Général qui nomme tous les autres fonctionnaires. L'ONC décide de son programme annuel en toute indépendance et se fixe ses propres objectifs de résultats. Ni le Gouvernement, ni le Parlement qui détermine le budget de l'ONC n'ont le pouvoir de changer les objectifs fixés par l'ONC durant le processus budgétaire. L'ONC dispose d'une autonomie totale pour planifier et conduire ses contrôles et en rendre compte. Il a un droit d'accès, sous astreinte, à tous les documents et enregistrements gouvernementaux protégés.

296. (13) Les citoyens et les contribuables ne sont pas investis d'un rôle direct de surveillance mais ils peuvent s'adresser aux autorités de contrôle pour faire connaître leurs préoccupations concernant la légalité et la qualité de la gestion des finances publiques (voir aussi la note 30). Cette procédure administrative ne permet pas de modifier directement les décisions mais elle peut déboucher, s'il y a lieu, sur des mesures disciplinaires ou des poursuites judiciaires à l'encontre du fonctionnaire responsable et sur le lancement d'une procédure d'annulation. Les citoyens et les contribuables ont évidemment la possibilité de faire connaître leur avis de manière moins organisée à leur député ou à l'administration personnellement ou par l'intermédiaire des médias. Bien qu'il reconnaisse aux citoyens et aux contribuables un certain rôle indirect dans la surveillance des finances publiques, l'ONC a été traditionnellement d'avis qu'il ne fallait pas encourager, par une certaine conception des systèmes administratifs de l'État les citoyens à exercer un tel contrôle (qui revient, pour eux, à se surveiller les uns les autres), cette tâche appartenant normalement aux autorités publiques.

297. (14) Le Parlement exerce ce contrôle principalement par l'intermédiaire de l'organe de contrôle parlementaire, à un moindre degré par l'intermédiaire des contrôleurs de la légalité mais aussi d'une certaine façon par l'intermédiaire de l'ONC (les rapports de l'organe de contrôle parlementaire comportent, en plus des éléments basés sur son propre travail et sur celui des autorités administratives soumises à son contrôle, une liste des rapports de contrôle de l'ONC et des références au contenu de certains d'entre eux). Sur la base du rapport de l'organe de contrôle parlementaire que le Parlement examine avec le rapport du gouvernement sur la situation des finances publiques, le Parlement se prononce sur le respect du budget voté et sur la gestion des finances de l'État et sur les motions. La décision du Parlement est soumise au Gouvernement avec le rapport de l'organe de contrôle parlementaire. Le Gouvernement doit à son tour présenter un rapport au Parlement sur les mesures qu'il a prises sur la base de la décision du Parlement. Bien que le Gouvernement ainsi que chacun de ses ministres soient responsables vis-à-vis du Parlement de la légalité et de l'opportunité de leurs actes officiels, le Parlement n'accorde pas de quitus au sens juridique au Gouvernement pour l'exécution du budget de l'État.

298. Le Parlement joue également un rôle dans le contrôle de la préparation nationale de la gestion financière supranationale (sur le concept de gestion financière voir note 10). Il est demandé au Premier

ministre d'informer le Parlement ou la commission compétente des questions examinées au cours des réunions du Conseil européen. Le Gouvernement doit transmettre au Président du parlement toute proposition concernant un texte législatif, un accord ou une mesure qui est soumise au Conseil de l'Union européenne, et qui relèverait à défaut, de la compétence du Parlement. Cette proposition est soumise à l'examen de la Grande Commission et généralement transmise pour avis à un ou plusieurs comités spécialisés. Ces comités sont informés de l'état d'avancement de l'instruction par l'Union européenne et de la position du Gouvernement. En plus des communications que nous venons de mentionner, la Grande Commission doit, sur sa demande ou s'il y a lieu, recevoir un compte rendu du Gouvernement concernant l'instruction des questions par l'Union européenne. Le Gouvernement a, par exemple, transmis à la Grande Commission le rapport annuel de la CCE et le rapport spécial également établi par cette dernière et joint à la déclaration d'assurance pour l'exercice 1995. La Grande Commission soumet la question à la Commission des Finances qui a étudié les rapports de la CCE et a décidé qu'ils ne donnaient pas matière à une action complémentaire de sa part.

299. (15) Le Parlement élit, parmi ses membres, pour une période de quatre ans, cinq contrôleurs parlementaires qui sont assistés par un bureau de 14 fonctionnaires (L'ONC en a 124). En vertu de la constitution ces contrôleurs parlementaires sont chargés, au nom du Parlement, de *surveiller* les finances de l'État et de superviser la conformité au budget. (La tâche correspondante de l'ONC est d'exercer le contrôle des finances de l'État et de vérifier la conformité au budget). Les contrôleurs parlementaires effectuent un certain nombre de visites d'inspection chaque année. Ils envoient également tous les ans un questionnaire aux ministères et financent des projets de recherche. Ils doivent présenter leur rapport annuel au Parlement à la fin de l'année qui fait suite à l'exercice faisant l'objet du contrôle. Il s'agit là normalement de leur seul rapport, bien qu'il ne soit pas interdit de remettre des rapports à part.. En ce qui concerne les pouvoirs de surveillance des contrôleurs parlementaires à l'égard des flux financiers entre la Finlande et la CE, voir la loi 353/95 ci-jointe.

300. (16) Le Chancelier de la Justice exerce sur les autorités publiques une surveillance visant à assurer le respect de la loi et les droits des personnes dans l'exercice de leurs fonctions. Le gouvernement (Conseil de l'État) fait l'objet d'une surveillance *a priori* et les autres autorités et fonctionnaires d'une surveillance *a posteriori*. Le Chancelier aborde occasionnellement des questions relatives à la gestion financière de l'État. Il remet un rapport annuel au Président et au Parlement. Il est assisté par un service d'une trentaine de fonctionnaires.

301. (17) Le Médiateur Parlementaire surveille les autorités ainsi que les fonctionnaires, les employés du secteur public et d'autres personnes effectuant des missions de service public afin de s'assurer qu'elles respectent la loi et remplissent leurs obligations. Il exerce essentiellement une surveillance *a posteriori* sur les autorités et les fonctionnaires. Il aborde occasionnellement des questions relatives à la gestion financière de l'État. Il remet un rapport annuel au Parlement. Le Médiateur est assisté par un service d'une trentaine de fonctionnaires.

302. (18) Le Parlement Européen exerce une surveillance indirecte sur les États Membres par l'intermédiaire de la Commission et de la CCE. De plus, l'Article 138c du Traité de la CE donne pouvoir au Parlement Européen de lancer des enquêtes pouvant également concerner les autorités des États Membres. Voir également la Décision du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission du 6 Mars 1995 relative aux dispositions détaillées régissant l'exercice du droit d'enquête du Parlement Européen.

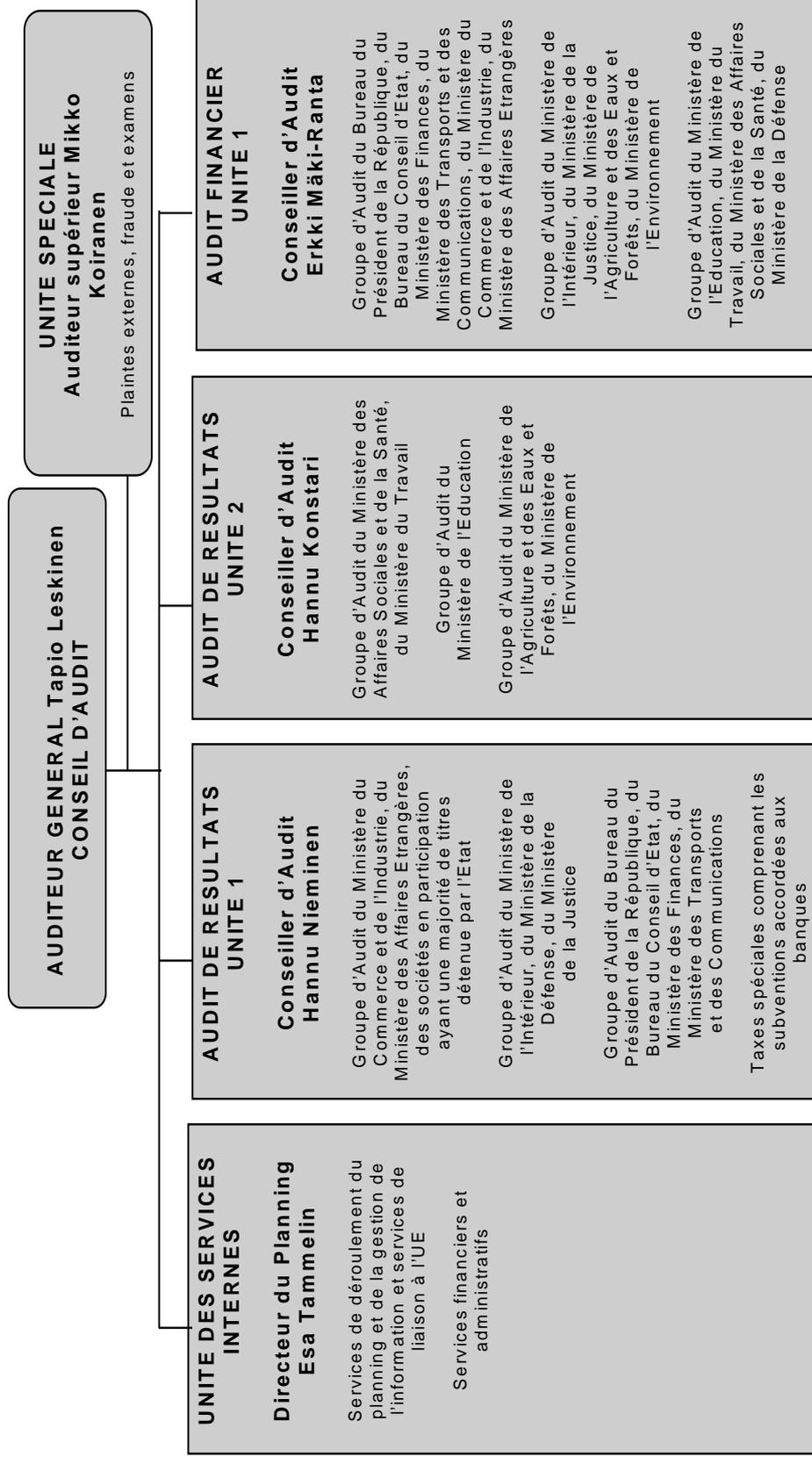
303. (19) Au sein du Conseil, les États Membres se surveillent indirectement les uns les autres par l'intermédiaire de la Commission et de la CCE. De plus, les fonctionnaires des États Membres ont la possibilité de participer en tant qu'observateurs à des vérifications et à des inspections sur place menées

dans d'autres États Membres par la Commission afin de protéger les intérêts financiers des Communautés contre la fraude et d'autres irrégularités. Cette participation est soumise à l'accord de l'État Membre concerné. Voir Article 6 (2) de la Réglementation 2185/96 du Conseil.

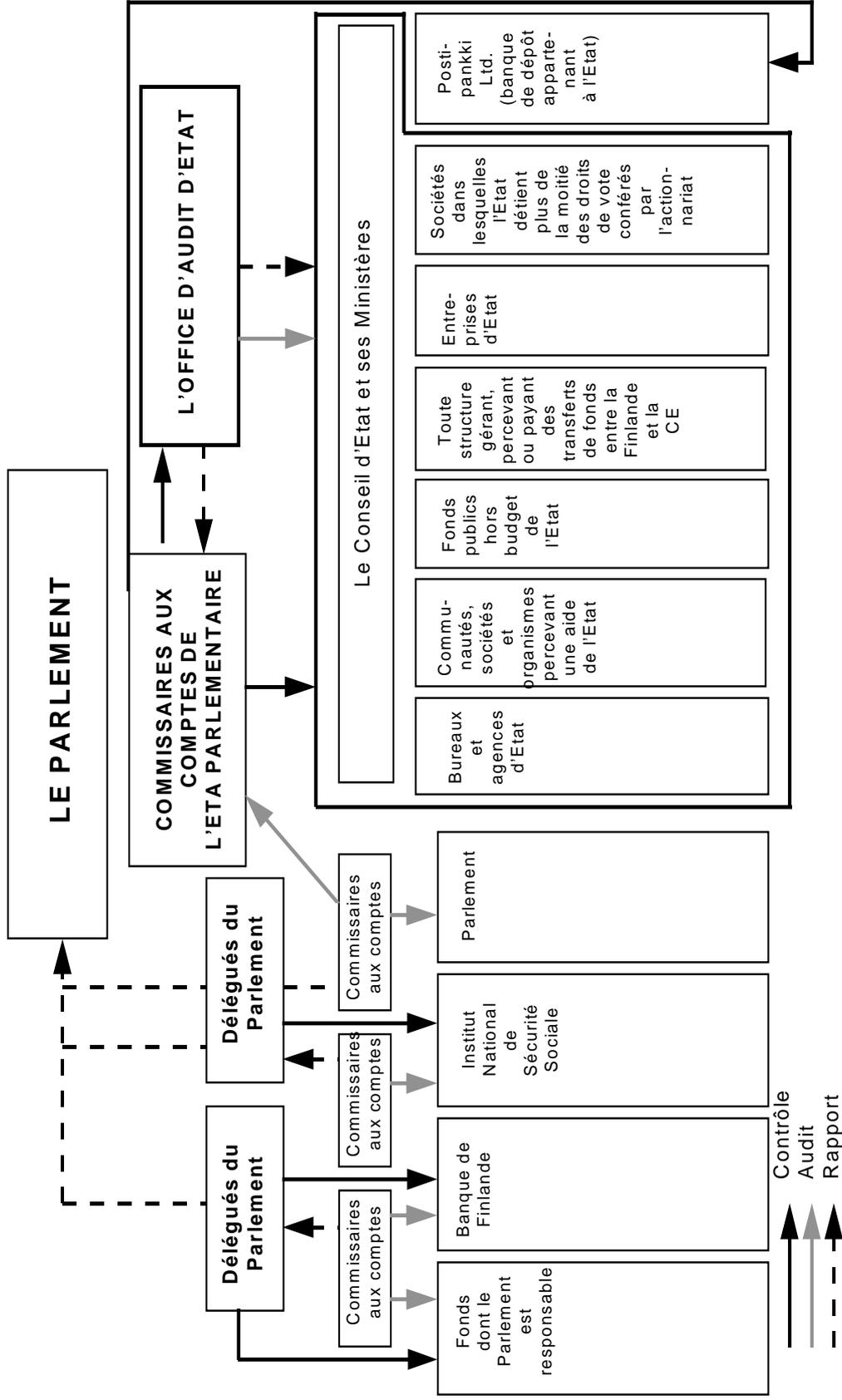
304. (20) La compétence du médiateur européen ne s'étend pas aux États Membres, mais il peut demander à un État Membre de lui transmettre les documents dont il a besoin dans la conduite de sa tâche de contrôle des institutions communautaires.

305. (21) L'administration et la section de contrôle de la Commission des Finances du Parlement auraient pu jouer alternativement le rôle de point de liaison pour la CCB (Commission de Contrôle budgétaire du Parlement européen). La Commission des Finances a toutefois, dans une déclaration de 1995 (HE 342/1994 vp.) indiqué que les contrôleurs parlementaires devaient agir en tant que point de liaison pour la CCB, position qui était, peut-être, en partie motivée par le fait que les contrôleurs disposent de personnels plus nombreux qu'elle. Jusqu'à présent, la liaison entre ces contrôleurs et la CCB n'a pas pris forme, malgré quelques contacts initiaux et bien que leurs rôles soient très comparables : ils peuvent les uns comme les autres conduire des enquêtes *ad hoc* (en ce qui concerne les pouvoirs d'enquête de la CCB, voir l'Article 138c du Traité de la CE) et recevoir des rapports de vérification des ISC ; leurs rapports sont établis en partie sur la base des rapports rendus par les ISC (bien qu'aujourd'hui la plupart des rapports annuels des contrôleurs parlementaires reposent sur leur propre travail et sur celui des autorités administratives soumises à leur contrôle) ; l'un comme l'autre font de gros efforts pour garder une image d'objectivité (et ne pas jouer un rôle purement politique) ; ce sont deux organes du Parlement plus que des autorités subordonnées à ce dernier et ils jouissent de peu de considération auprès des parlementaires, comme c'est souvent le cas des questions liées au contrôle *a posteriori* des finances publiques.

Annexe 4. Organisation et répartition des tâches à l'Organe National de contrôle finlandais



Annexe 5. Le système de contrôle externe des finances de l'ÉTAT



FRANCE
Par Benoît Chevauchez³⁵

35. Benoît Chevauchez (Droit - I.E.P Paris - E.N.A) a fait l'essentiel de sa carrière au Ministère des Finances (Direction du budget). Il est aujourd'hui Administrateur Principal au sein du Programme SIGMA.

1. Résumé du chapitre

306. Le présent document suit et complète le document N° 19 *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 1 : Contrôles budgétaire et financier*, qui décrit l'organisation et les procédures retenues en France pour la gestion des flux financiers et des relations budgétaires entre l'Union européenne et les finances publiques nationales.

307. Rédigé pour être utilisable par lui-même, sa pleine compréhension sera toutefois meilleure si elle a été précédée de la lecture du document N°19 qui décrit notamment les structures générales de l'administration et du budget français. On répétera ici ce qui a été dit en introduction au papier N° 19 : seuls sont traités ici les fonds communautaires transitant par l'administration et les structures budgétaires françaises ; les dépenses, généralement regroupées sous le terme de “politiques internes”.(environ 4 milliards d'écus, dont sans doute à peu près un cinquième en France, essentiellement consacrés à la recherche et gérées directement par la Commission) ne sont pas traités ici.

308. La description du système français de contrôle des fonds communautaires, système étroitement lié aux conditions de leur gestion, implique que soient rappelées d'abord brièvement les principales structures et procédures de contrôle existant en France.

2. Le système français de contrôle

309. Le contrôle des finances publiques, en France, suit un modèle similaire selon qu'il s'agit des finances de l'État ou des finances des collectivités locales.

2.1. L'État

310. On rappellera d'abord une distinction essentielle entre l'“ordonnateur” et le “comptable” :

- L'ordonnateur est le ministre dépensier, ou un de ses fonctionnaires délégué par lui. Responsable de l'exécution du budget voté par le Parlement, c'est lui qui a le pouvoir d'engager les crédits en signant toutes décisions susceptibles de faire naître, au profit d'un tiers, une dette de l'État : recruter un collaborateur, acheter des fournitures, subventionner un organisme, faire construire un ouvrage public etc.
- Le comptable est un fonctionnaire du ministère des Finances, ou agréé par lui, qui, sur demande de l'ordonnateur, va payer le créancier de l'État une fois la prestation effectuée ou le produit livré. C'est lui, et lui seul, qui est autorisé à manipuler des deniers publics qui sont conservés et gérés au sein du compte unique du Trésor Public.

311. Ces caractéristiques fondamentales du système français étant ainsi rappelées, on décrira le système de contrôle en suivant le processus logique et chronologique de l'exécution d'une dépense.

312. Un premier type de contrôle intervient dès l'engagement de la dépense par l'ordonnateur : le “contrôle financier”. Placé sous l'autorité de la Direction du budget du ministère des Finances, il est exercé au niveau central par des Contrôleurs Financiers — un dans chaque ministère dépensier — et au plan local, lorsque la dépense de l'État est engagée par un ordonnateur secondaire, par un collaborateur du TPG ; c'est un simple contrôle de régularité, matérialisé par un visa du document d'engagement certifiant la disponibilité du crédit nécessaire au paiement ultérieur de la dépense.

313. Dans les établissements publics, comme les offices d'intervention agricole, le contrôle financier, plus souple et plus global, est assuré par un Contrôleur d'État, nommé par le ministre des Finances.

314. Au moment du paiement, le comptable qui reçoit l'ordre de payer envoyé par l'ordonnateur va vérifier un autre aspect de la régularité de la dépense : réalité du "service fait" (la prestation a-t-elle été effectivement réalisée, le produit a-t-il été livré ?) exactitude du montant de la dette et identité du créancier ; s'il payait une dépense irrégulière, sa responsabilité pécuniaire personnelle serait engagée ; aussi tous les comptables sont obligatoirement assurés.

315. Tels sont les grands principes d'exécution et de contrôle *ex-ante* de la dépense publique. On doit toutefois souligner deux éléments pratiques, très importants pour bien comprendre, dans la réalité, l'application concrète de ce système.

316. Par le jeu de seuils d'application ou par une certaine globalisation des contrôles, il est clair qu'une très grande proportion des dépenses quotidiennes ne font pas l'objet d'un examen individuel par le Contrôleur Financier. En outre l'informatisation très poussée des procédures d'exécution du budget facilite largement ces contrôles en évitant notamment les retards et délais excessifs.

317. Aussi ce système de contrôle *ex-ante* est-il globalement satisfaisant et bien accepté par les gestionnaires.

318. Les contrôles *ex-post* peuvent être de deux natures : interne ou externe.

319. Chaque administration dispose d'un service d'inspection *interne* chargé de vérifications ponctuelles ou d'audits généraux ; ces inspections internes, rattachées directement au ministre, interviennent en fonction de ses instructions sur la base d'un programme qu'elles lui proposent ; elles participent donc de l'autorité hiérarchique du ministre ce qui leur donne une autorité et un prestige précieux pour l'efficacité de leurs missions.

320. Comme ses collègues, le ministre des finances dispose d'un service de contrôle interne : l'Inspection Générale des Finances. Elle exerce en fait un contrôle de deuxième degré puisque chacun des services financiers dispose de son propre service de contrôle interne :

- l'Inspection du Trésor pour la Direction de la Comptabilité Publique, qui regroupe au total 56 000 agents pour la gestion de la comptabilité et de la trésorerie, des paiements, des encaissements, etc.
- l'Inspection des Impôts à la Direction Générale des Impôts (assiette, collecte et contrôle des impôts directs et TVA européenne).
- L'Inspection des Services à la Direction Générale des Douanes et des Droits indirects (douanes, TVA extra-communautaire, accises).

321. L'IGF a donc un rôle de coordination et de surveillance des trois inspections ; mais elle effectue aussi elle-même directement des travaux de vérification inopinés, sur place ou sur pièces. Le ministre la charge souvent, par ailleurs, de rapports d'études et de propositions sur le fonctionnement interne du ministère, ses missions ou toutes questions relevant de ses domaines de compétence.

322. Le contrôle *externe* est assuré par la Cour des Comptes qui a d'abord une fonction juridictionnelle (les membres de la Cour ont un statut de magistrat) à l'égard des *comptables* publics : chaque année l'ensemble des comptes de l'État, et leurs pièces justificatives, est examiné, directement ou

indirectement, par la Cour des Comptes ; au terme d'une procédure contradictoire et d'un jugement collégial, la Cour donne "quitus" au comptable ou, en cas d'irrégularités, rend un arrêt ordonnant au comptable de rembourser au Trésor Public la somme contestée ; cet arrêt est susceptible d'un recours devant le Conseil d'État, juridiction administrative suprême.

323. La Cour a un deuxième rôle, à l'égard des *ordonnateurs* cette fois-ci puisqu'elle effectue régulièrement selon son propre programme, des audits de gestion (*value for money*) sur la qualité de la gestion budgétaire des ministères dépensiers et sur l'efficacité des dépenses qu'ils mettent en oeuvre ; les conclusions de ces travaux sont transmises aux ministres qui répondent aux critiques et aux suggestions de réforme ainsi faites ; chaque année la Cour rend publiques les observations qui lui paraissent les plus importantes ; ce "rapport public" reçoit un large écho dans la presse et est assez largement utilisé par les parlementaires ; ces rapports n'ont toutefois aucune conséquence juridique : les ordonnateurs sont considérés comme de simples délégués des ministres dont ils exécutent le budget ; la responsabilité du ministre ne peut être mise en cause que par des procédures politiques ; on mentionnera cependant, pour mémoire, l'existence de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) compétente pour sanctionner les irrégularités graves commises par les fonctionnaires ordonnateurs ; mais, dans la pratique cette institution est peu active et les sanctions qu'elle prononce sont rares et dérisoires.

2.2. *Les collectivités locales*

324. Les modalités du contrôle de la dépense des collectivités locales sont largement inspirées de celles qui prévalent pour l'État.

325. La même distinction existe entre l'ordonnateur — pour une commune, par exemple c'est le Maire ou l'un de ses collaborateurs — et le comptable qui est toujours un fonctionnaire de l'État dépendant de la Direction de la Comptabilité publique au ministère des Finances.

326. L'engagement de la dépense ne fait cependant l'objet d'aucun contrôle préalable : aucun "Contrôle Financier" ne se retrouve au niveau des collectivités locales.

327. Le paiement de la dépense est assuré par le comptable sous les mêmes réserves que pour l'État.

328. Les collectivités locales sont libres de créer des inspections internes ; seules les plus importantes le font.

329. Le contrôle externe *ex-post* est assuré par les Chambres Régionales des Comptes qui n'ont cependant pas de pouvoir juridictionnel et n'agissent que par la publication de leurs analyses et recommandations.

330. Les modalités de contrôle des fonds communautaires ont été, en France très largement calquées sur nos usages nationaux ; c'est une construction très pragmatique, fondée sur nos traditions administratives et progressivement adaptée à l'évolution des exigences des Institutions Communautaires.

331. On verra successivement le contrôle des recettes, celui des dépenses agricoles puis celui des fonds structurels.

3. Le contrôle des ressources propres

332. Le contrôle des ressources propres est placé principalement sous la responsabilité de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI). Environ 40 pour cent des effectifs totaux (19 000) de cette administration sont susceptibles de participer, directement ou indirectement, à la collecte des ressources propres traditionnelles ; mais, en montant financier, les sommes en cause ne représentent qu'une faible partie (3 pour cent) de l'ensemble des recettes collectées par les services de la DGDDI ; la suppression des frontières, en 1993, a conduit à un redéploiement des services vers des contrôles *a posteriori*, effectués sur l'ensemble du territoire, sur les biens déjà dédouanés aux frontières non-françaises de l'Union européenne ; conformément à l'Article 18 du règlement communautaire de 1989 le contrôle national est assuré par l'IGF et par la Cour des Comptes ; ces deux services sont assistés dans cette tâche par l'Inspection des Services de la DGDDI ; en outre la Commission peut procéder elle-même à des contrôles auxquels peuvent être associés ces services.

333. L'efficacité de ce système paraît satisfaisante : 180 000 contrôles approfondis des importations sont effectués chaque année, auxquels s'ajoutent des contrôles permanents pour les cotisations "sucre" et des contrôles *a posteriori* dans les entreprises. Les techniques d'analyse de risque sont largement utilisées.

334. Les droits de douanes perçus en 1993 par les douanes françaises ont représenté 12 pour cent du total perçu par l'Union. La même année, environ 150 affaires significatives ont été portées à la connaissance de la Commission pour un montant total représentant un peu plus de 1 pour cent des droits perçus en France ; en 1994 le contrôle des ressources propres a permis de récupérer près de 500 MF.

335. Le contrôle des dépenses est plus lourd et plus complexe. On doit distinguer, d'une part, le FEOGA-Garantie, qui fait l'objet d'un contrôle lourd et ancien compte tenu de la masse des sommes en jeu — de l'ordre de 55 milliards de francs (1993) — et de l'importance de l'agriculture pour la France — 700 000 exploitations —, d'autre part, les fonds structurels, aux enjeux moins lourds (15 milliards) et dont le dispositif de contrôle a été développé plus récemment.

4. Le contrôle des dépenses agricoles

336. Le contrôle du FEOGA-Garantie doit s'adapter à la réforme de la PAC qui diminue les aides au produit au profit d'aides au producteur. Ces deux catégories de dépenses sont, par nature, très différentes à contrôler.

337. Pour les aides au produit, le dispositif français distingue trois niveaux :

- Les contrôles "concomitants", sur pièces ou sur place, sont effectués par les services des Offices agricoles qui y consacrent environ 250 agents ; leur action est coordonnée et renforcée par les inspecteurs (une trentaine) de l'agence commune (l'ACOFA) ; dans certains secteurs, pour certains types d'aides ils sont renforcés par les services de l'État : essentiellement la DGDDI pour les restitutions — auxquelles elle a consacré d'importants efforts ces dernières années — ainsi que pour certaines productions (vin, fruits et légumes) ; accessoirement, la DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la répression des Fraudes : service du ministère des Finances — 4 500 agents — chargés notamment du contrôle de la qualité et de la sécurité des produits de consommation courante et disposant de moyens techniques tels que : laboratoires, appareils de mesure etc.) pour le vin, les fruits et les légumes.

- Les contrôles *a posteriori* dans les entreprises prévus par la réglementation communautaire, sont répartis entre trois organismes : la DGDDI, l'ACOFA et, marginalement, la DGCCRF. En 1994, près de 1 200 entreprises ont été contrôlées, 700 par l'ACOFA, 440 par les Douanes et le reste par la DGCCRF ; 15 pour cent des entreprises contrôlées ont été amenées à des reversements, mais seule une fraction faible de ces irrégularités était importante ; ces résultats paraissent assez stables dans le temps
- Au sommet de cette organisation est placée la Commission de Coordination des Contrôles Communautaires (CICC) créée en 1981. Présidée par un inspecteur général des finances, elle comprend des représentants de l'Inspection Générale de l'Agriculture, des ministères de l'Agriculture et du budget ainsi que le Contrôleur d'État des offices agricoles et, plus récemment, un magistrat de la Cour des Comptes et un représentant du ministère de la Justice ; se réunissant environ une fois par trimestre, mais une fois par mois en formation restreinte (bureau), son rôle est de :
 - fixer les programmes de contrôle dans les entreprises (environ 1 100 contrôles en 1995) ;
 - répartir les tâches entre les trois services de contrôle compétents ; et
 - examiner les difficultés d'application et renforcer les outils et méthodes de contrôle (formation, bases de données, rapports).

338. Le secrétariat de la CICC est assuré par l'ACOFA, qui a notamment pour fonction d'assurer le suivi des démarches entreprises par les *offices* à l'encontre des bénéficiaires de versements irréguliers ; toutefois la responsabilité des *offices* est ici entière et la CICC n'a qu'un rôle consultatif ; le président de la Commission préside également le Conseil de l'ACOFA.

339. Ajoutons enfin qu'il existe quelques sous-commissions particulières :

- une pour le secteur viti-vinicole ;
- une sous-commission dite "intentionnalité" a été récemment créée à la demande de la Commission EU pour sanctionner les opérateurs ayant demandé une restitution supérieure à celle à laquelle ils ont droit ; le magistrat de la Cour des Comptes et le représentant de la Justice participent à cette instance chargée d'apprécier l'intentionnalité de la faute du contrevenant.

340. Pour les *aides au producteur*, on distinguera également trois aspects :

- Au moment de l'instruction de la demande d'aide auprès, soit de l'office compétent, soit des services territoriaux du ministère de l'Agriculture, les fonctionnaires responsables font effectuer des contrôles sur place pour environ 10 pour cent des dossiers ; dans le principal secteur concerné, celui des céréales et oléagineux, les offices emploient 800 contrôleurs soit 1 pour 70 exploitations contrôlées ; le taux de sanction est assez fort, dépassant 10 pour cent.
- Pour les aides dans le secteur animal, plus anciennes et administrées par les services territoriaux du ministère de l'Agriculture (Direction Départementales de l'Agriculture) (DDA), le taux de sanction est plus faible : 4 pour cent, sans doute parce que, faute d'un personnel suffisant, les taux de contrôle sont plus faibles.
- Pour l'ensemble de ces contrôles des aides directes, l'introduction d'un Système Intégré de Gestion et de Contrôle (SIGC) prescrit par les règlements communautaires de 1992 s'est traduite par des mutations importantes dont les effets ne sont par encore achevés.

5. Le contrôle des fonds structurels

341. Le contrôle des fonds structurels a été développé sur la base de l'expérience acquise pour le contrôle des crédits de la PAC.

342. A la suite des réformes introduites par les règlements de 1993, la France a créé une commission, dite CICC-Fonds structurels ; composée de trois sections, une par fonds, cette commission est présidée également par un Inspecteur Général des finances et son secrétariat est assuré par le SGCI ; la CICC a signé avec la DG XX le protocole prévu par le règlement communautaire qui prévoit que la Commission EU peut déléguer ses pouvoirs à un organisme national qui agit alors en son nom et pour son compte.

343. Pour le FEDER, le contrôle est en fait intégré dans le processus même de gestion des crédits. Après avoir vérifié que les diligences propres au droit budgétaire français ont été normalement effectuées, la "cellule de suivi" placée auprès du Préfet de Région examine les demandes de paiements à la Commission et ne les transmet que si tous les critères sont remplis ; aussi, l'action de la Commission se concentre sur quelques "audits de système" permettant de vérifier, au niveau du préfet de région, la sécurité des conditions d'octroi des fonds.

344. Le FSE, géré par délégation du préfet de Région par les services territoriaux du ministère du travail, pose des problèmes particuliers liés à la nature même des aides distribuées. Les crédits européens ne représentent ici qu'une petite partie (10 pour cent) des crédits de formation professionnelle en France (environ 50 milliards) ; par ailleurs ils sont généralement non seulement transférés aux Régions, compétentes dans ce secteur, mais souvent utilisés par des "associations 1901" aux structures de gestion comptable assez légères : ces fonds ne sont donc pas sous la maîtrise directe de l'État ; les contrôles sont ici effectués par le Groupe National de Contrôle (GNC dont les effectifs mis en oeuvre atteignent une centaine de contrôleurs pour, notamment, environ 120 vérifications approfondies par an) sous l'autorité de la CICC-Fonds Structurel.

345. Le FEOGA-Orientation est composé d'aides de nature diverse ; celles qui concernent le développement des zones rurales (objectifs 1 et 5b) suivent les mêmes procédures que les aides du FEDER ; les autres, essentiellement les aides aux jeunes agriculteurs, sont gérées de façon analogue aux aides directes du FEOGA-Garantie : administrées par les DDA, elles sont payées par le CNASEA (Centre national pour l'aménagement des exploitations agricoles).

346. Sur le plan méthodologique, ces contrôles se font à trois niveaux :

1. Les contrôles *de base*, ou certifications qui sont, d'une part, techniques : les services compétents attestent du respect des conditions d'éligibilité de l'aide (embauche effectuée investissement réalisé etc.) par des contrôles sur pièces et sur place programmés après analyse du "taux de risque" ; d'autre part, financiers : le payeur s'assure de l'exactitude de la somme à payer, de l'identité du bénéficiaire, de la date de paiement etc.
2. Les contrôles de *second niveau* effectués par la cellule de suivi placée auprès du Préfet de Région (une dizaine de fonctionnaires en moyenne) dont le rôle est de garantir que les demandes de fonds envoyés à la Commission EU, qu'il signe et dont il endosse par conséquent la responsabilité, sont régulières ; toute les étapes successives d'une même opération font donc l'objet d'un suivi qui constitue ainsi une garantie contre les dérapages.
3. Enfin un *troisième niveau* dit de vérification. C'est un contrôle approfondi effectué de façon aléatoire qui constitue, en quelque sorte, un contrôle des contrôles ; sa vertu est double : l'exemplarité et donc la dissuasion, d'une part ; l'analyse et la réforme des

dysfonctionnements, d'autre part : c'est l'*audit de système* ; ce troisième niveau est, pour l'instant de la responsabilité directe de la CICC ; son extension est envisagée avec pour objectif une dizaine de vérifications approfondies par région/fonds/an qui seraient effectuées par des équipes mixtes (inspecteurs du Trésor + ingénieurs des services de l'État) sous la responsabilité du Préfet de Région.

6. La sanction des contrôles

347. Les sanctions individuelles ont longtemps été laissées à la discrétion des États ; considérant qu'elle disposait déjà d'une législation répressive nationale satisfaisante pour ce qui touche les finances publiques, la France s'est longtemps contentée de l'appliquer aux infractions touchant les fonds communautaires ; cette conception a trouvé confirmation dans l'Article 209 du Traité de Maastricht qui oblige à traiter les infractions aux fonds communautaires comme les infractions aux fonds publics nationaux.

348. Ainsi, les infractions douanières sont poursuivies et sanctionnées par le droit douanier qui donne des pouvoirs d'investigation et de transaction assez larges aux douaniers ; par ailleurs le code pénal s'applique évidemment à toutes les fraudes : escroquerie, faux en écriture. Mais bien entendu la répression pénale classique est lente et lourde de telle sorte qu'elle est quelquefois difficile à mettre en oeuvre. Consciente de cette situation, la commission EU a depuis 1992, dans le cadre de la réforme de la PAC, prévu un système de sanctions spécifiques pour les irrégularités dans l'attribution des aides directes.

349. Les sanctions *budgétaires* contre l'État ayant attribué, ou laissé attribuer, irrégulièrement des fonds communautaires sont bien connues en matière agricole avec la procédure d'*apurement*. Dans ce domaine, compte tenu des réformes adoptées par la Commission en 1995, l'administration française a pris les dispositions suivantes :

- Les onze offices agricoles plus les services du ministère de l'Agriculture ont été soumis, avec succès, à la nouvelle procédure d'agrément des organismes payeurs après un examen complet de leur organisation et des procédures de paiement des aides ; certains d'entre eux ont été amenés à modifier de façon significative certains éléments pour recevoir un agrément définitif ; un réexamen est prévu tous les trois ans.
- C'est l'ACOFA qui du côté français est responsable de la préparation de la procédure d'apurement du FEOGA-Garantie : son rôle consiste essentiellement à centraliser et à transmettre informations et documents à la Commission EU et depuis 1996 à la Commission de Vérification des Comptes du FEOGA. En outre l'ACOFA doit promouvoir dans tous les services concernés une bonne application des règles communautaires.
- Fin 1995, une importante réforme a été décidée et mise en oeuvre en 1996 : la Commission EU a délégué à des organismes nationaux l'essentiel des opérations d'apurement : en France, l'organisme choisi a été la Cour des Comptes au sein de laquelle a été créée une Commission de vérification composée de cinq magistrats assistés d'une dizaine de cadres ; le rôle de cette commission est triple :
 - contrôle des dispositifs et procédures de contrôle interne des organismes chargés de l'instruction des dossiers (offices + DDA) ;
 - vérification de l'exhaustivité et de la cohérence des comptes des offices ; et
 - vérification sur pièces d'échantillons d'opérations.

- Une fois établi, de façon contradictoire, le rapport de la commission de vérification est adressé aux services du FEOGA qui prennent alors leurs décisions d'apurement sur ces bases.
- Enfin une règle budgétaire interne prévoit d'imputer le coût des apurements sur les crédits budgétaires nationaux du ministère responsable, en l'espèce celui de l'Agriculture ; cette règle maintenant bien comprise a un effet mobilisateur très net sur les services concernés.

350. Pour la période 1988-1992 les résultats des opérations d'apurement ont laissé, en moyenne, une somme de 200 MF à la charge du budget français chaque année soit moins de 0,5 pour cent des fonds reçus (un des taux les plus faibles de la Communauté).

351. Un tel système n'existe pour l'instant que pour le FEOGA-Garantie ; des procédures du même type pourrait être imaginées pour les fonds structurels.

7. La lutte contre la fraude

352. Depuis quelques années, la protection des intérêts financiers de la Communauté est une préoccupation forte des institutions communautaires comme des États Membres ; la France en avait fait une des priorités de sa présidence, au premier semestre 1995 ; à la demande du gouvernement, les deux représentants français au COCOLAF ont fait une analyse de la situation en France et proposé des réformes qui ont été largement mises en application.

353. Ainsi a été mise en place l'Instance de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (ICLAF) qui est le correspondant français de l'UCLAF communautaire ; co-présidée par les deux représentants français au CHOCOLAT (un IGF et un Conseiller à la Cour de Cassation, juridiction judiciaire suprême), elle comprend :

- le SGCI, qui assure son secrétariat ;
- les présidents des CICC et de leurs sections ;
- l'IGF responsable des contrôles sur les ressources propres ;
- un magistrat de la Cour des Comptes ;
- un représentant du ministère de la Justice.

354. Ses missions sont les suivantes :

- examiner et coordonner tous les programmes de contrôles nationaux ;
- suivre régulièrement l'évolution des résultats de la lutte contre la fraude et faire un rapport annuel au Premier ministre ;
- assurer la liaison avec l'UCLAF et les structures similaires des autres états membres ;
- faire toute proposition pertinente visant à prévenir et à réprimer la fraude aux fonds communautaires.

355. D'autres initiatives ont été prise pour renforcer la lutte contre la fraude : ainsi la CICC agricole, renforcée par l'arrivée de magistrats, a concentré ses efforts sur les suites à donner aux contrôles, c'est à dire en fait au remboursement des sommes indûment perçues ; la France préconise par ailleurs la possibilité pour chaque État Membre de placer ses douaniers à des points d'entrée situés sur le territoire d'autres États Membres (un échange franco-néerlandais entre Marseille et Rotterdam a été effectué).

356. La Commission, par des règlements de 1991 et 1994, a organisé une transmission semestrielle, par les États Membres, des informations sur les irrégularités les plus graves de façon à coordonner l'action contre les grands fraudeurs tant dans le domaine agricole que dans celui des fonds structurels (fichier IRENE et réseau SCENT) ; en France c'est la Douane qui transmet les informations les plus fréquentes et les plus significatives.

PORTUGAL
Par Helena Lopes³⁶

36. Depuis 1996, Helena Lopes est Directeur général adjoint de la Cour des comptes du Portugal. Elle est auditeur au sein de cette institution depuis 1981, où, il y a sept ans, elle a commencé à exercer des fonctions de direction, principalement dans le cadre du contrôle préalable. Mme Lopes est juriste de formation.

1. Résumé du chapitre

357. La présente contribution comprend trois parties :

1. Définition du statut, des pouvoirs et de la compétence de la Cour des Comptes du Portugal (Tribunal de Contas) et principales caractéristiques des évolutions les plus récentes concernant la sélectivité, les objectifs, les méthodes et la capacité de contrôle, ainsi que les relations avec les systèmes de contrôle interne.
2. Brève description des incidences générales et réelles de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne sur la compétence, la structure et les activités de la Cour des Comptes du Portugal. Une attention particulière sera accordée aux contrôles appliqués aux programmes financés en partie sur des fonds communautaires et aux initiatives de coopération faisant intervenir la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE), notamment la participation à des contrôles communs et l'accompagnement des contrôles effectués au Portugal.
3. En ce qui concerne les incidences de l'adhésion du Portugal à l'Union européenne sur les organismes de contrôle financier externe, présentation, sur la base de l'expérience acquise par la Cour des Comptes du Portugal au cours des dix dernières années, d'un certain nombre de conclusions dont on peut souligner plus particulièrement les suivantes :
 - Des conditions juridiques et pratiques doivent être mises en place pour que l'institution supérieure de contrôle nationale soit en mesure de vérifier que les ressources financières communautaires sont utilisées de manière appropriée.
 - Les contrôles doivent inclure une évaluation de la performance ainsi qu'un contrôle de la légalité et de la régularité des opérations.
 - La coopération avec la Cour des Comptes des Communautés européennes et les institutions supérieures de contrôle (ISC) des autres États Membres est essentielle pour l'intégration, l'échange d'informations concernant les approches des méthodes de contrôle et l'élaboration d'une procédure de contrôle clairement délimitée et plus efficiente.
 - Il convient d'investir de manière prudente mais sérieuse dans la formation portant sur l'adaptation aux exigences communautaires.

2. La Cour des Comptes du Portugal

2.1. *Le cadre législatif*

358. La Cour des Comptes du Portugal est l'institution supérieure de contrôle (externe) et la cour souveraine de la Deuxième république portugaise, uniquement régie par la loi. Elle est dotée d'une organisation collégiale et bénéficie d'une totale indépendance. Ses juges sont indépendants et son statut d'organisme autonome est reconnu.

359. Les directions, services et organismes de l'administration centrale, régionale et locale ainsi que les associations et les instituts publics sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes du Portugal ("la Cour" dans la suite du présent document) et relèvent de sa compétence, qu'ils soient ou non financièrement autonomes. A la suite d'une modification récente de la législation, c'est également le cas

des entreprises privées si elles sont concessionnaires de service public ou si elles reçoivent un financement public, y compris de la part des Communautés européennes.

360. Les pouvoirs de la Cour des Comptes du Portugal se répartissent actuellement entre les domaines suivants :

- a. La Cour des Comptes détient des pouvoirs de contrôle technique des opérations comptables publiques.

Ces pouvoirs sont reflétés dans la présentation d'un rapport annuel au Parlement sur le compte général de l'État et de rapports sur les comptes des régions autonomes, ainsi que dans l'approbation de rapports de contrôle les plus divers par leurs objectifs, leur ampleur et leur nature.

L'élaboration des rapports annuels sur le compte général de l'État et les comptes des régions autonomes est prévue par la loi. En revanche, le choix des contrôles à mener est habituellement laissé à l'initiative de la Cour, même si certains d'entre eux peuvent également être effectués à la demande du Parlement ou du gouvernement.

- b. Développement de la compétence juridictionnelle, via les moyens suivants :

Contrôle *a priori*, ayant essentiellement trait à des questions de conformité, axé sur la légalité des opérations et sur les contrats qui donnent lieu à des dépenses ou à des responsabilités financières et qui ne peuvent pas être conclus si la Cour des Comptes refuse de les approuver et de délivrer un certificat de conformité.

Jugement de la responsabilité financière après examen et vérification des comptes et rassemblement des conclusions. Ce processus peut déboucher sur l'application de sanctions (amendes ou remboursement de toutes les sommes dépensées à tort) à l'encontre des responsables de toute infraction financière décelée.

2.2. Principales caractéristiques des évolutions récentes

361. Le Portugal a rejoint la Communauté européenne en 1986 et la Cour des Comptes du Portugal a subi de profonds changements en partie à la suite de cette adhésion.

362. La souveraineté de la Cour des Comptes est inscrite dans la Constitution portugaise de 1976 qui a été suivie de plusieurs mesures importantes destinées à moderniser à la fois cette institution et la nature des contrôles effectués. Ces mesures ont été renforcées après la révision de la Constitution, en 1989, et la réforme de la Cour des Comptes qui s'en est suivie (loi n°86/89).

363. Bien que poussé, le contrôle traditionnel n'était pas très rigoureux et reposait, pour l'essentiel, sur des critères usuels et des critères généraux à caractère formel. De plus, il était entièrement dissocié du contrôle effectué par d'autres organismes. Ce contrôle traditionnel ne correspondait pas aux principes des audits modernes, qui sont les suivants :

- a. Le champ d'application du contrôle préalable est beaucoup plus réduit et axé sur les initiatives impliquant un risque élevé et sur les marchés d'une importance plus grande sur le plan financier. Aujourd'hui, la conduite du contrôle préalable ralentit moins les activités administratives dans la mesure où une date limite est fixée pour l'adoption des décisions de la Cour. Au delà de cette date elle est présumée avoir approuvé les opérations concernées.

- b. Le contrôle *a posteriori* est régi par les principes de sélectivité et d'actualité et il est axé sur le contrôle des systèmes, l'analyse de l'audit interne et l'examen de leur fiabilité et de leur sécurité.

Le contrôle sélectif impose de définir des objectifs à moyen et long terme de façon à permettre, d'une part, l'articulation des critères qui garantissent la sélectivité et, d'autre part, la couverture effective du domaine relevant de la compétence de la Cour, pour une période pluriannuelle définie au préalable.

Les critères de sélectivité font ressortir certains aspects, tels que l'importance financière ou la dimension d'un organisme ou d'un investissement, le niveau de risque, via l'examen de l'adéquation des structures de management interne et de la sécurité des organismes de contrôle interne, la mesure dans laquelle le contrôle effectué est opportun et à jour, afin de permettre l'adoption, en temps utile, de recommandations de la Cour des Comptes et d'en tirer profit, ou la découverte d'irrégularités graves qui sont signalées et démontrées avec certitude.

Le contrôle sélectif a également accompagné l'élargissement du champ des compétences de la Cour des Comptes, qui englobe les organismes commerciaux chargés de gérer les fonds publics et couvre des aspects tels que les performances et la bonne gestion financière. Les principes de régularité et de légalité, essentiels du point de vue juridictionnel, ne sont pas pour autant abandonnés, même si, aujourd'hui, ces deux principes sont considérés de manière moins formelle mais plus substantielle. Les domaines nouveaux, tels que les audits environnementaux et informatiques, continuent de relever très largement du champ expérimental que la Cour des Comptes explore depuis peu.

- c. La coopération avec les organismes de contrôle interne de l'administration publique est considérée aujourd'hui comme un impératif. En effet, dans la mesure où, en sa qualité d'instance suprême en matière de surveillance du contrôle financier, la Cour des Comptes est investie des pouvoirs suprêmes en matière de contrôle externe, elle doit s'attacher à examiner l'efficacité et l'efficacités des systèmes de contrôle interne.

La loi fait obligation aux organismes de contrôle interne d'envoyer leurs rapports à la Cour des Comptes du Portugal. Cette procédure est essentielle pour l'élaboration du programme de contrôle annuel et pour permettre à la Cour d'examiner tout acte illégal qui peut être apparu ou avoir été décelé dans les différents rapports, et qui peut éventuellement donner lieu à l'exercice de responsabilités financières.

Cependant, la caractéristique la plus importante de cette coopération est qu'elle doit déboucher sur l'élaboration d'un système de contrôle national, appliqué à différents niveaux et coordonné via la mise en relation des programmes de contrôle interne des différents organismes, ce qui éviterait les redondances et les contrôles superflus et améliorerait l'efficacité et la qualité du contrôle.

La loi indique et définit de façon détaillée ce type de système pour le contrôle du Cadre communautaire d'appui. A cet égard, la coopération et l'échange d'informations entre les différents niveaux de contrôle revêtent une importance cruciale.

3. Incidences de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne sur la Cour des Comptes du Portugal

3.1. Incidences générales

3.1.1. Incidences sur les pouvoirs et la structure de la Cour des Comptes du Portugal

364. L'entrée du Portugal dans l'Union européenne n'a pas, en elle-même, modifié radicalement les compétences juridiques ni l'organisation de la Cour des Comptes du Portugal.

365. Sur le plan législatif, l'adhésion n'a eu qu'un seul effet : la loi de 1989 indique que la Cour des Comptes est désormais chargée d'examiner "*l'utilisation des ressources financières communautaires en conformité avec la loi en vigueur et en coopération avec les institutions compétentes de la Communauté*", en vertu de l'Article 188c, alinéa 3 du Traité instituant la Communauté européenne.

366. Cependant, cette exigence était déjà satisfaite en ce qui concerne les pouvoirs de la Cour des Comptes. En effet, la majorité des fonds communautaires sont inscrits au budget de l'administration publique et donc soumis au contrôle de la Cour.

367. D'aucuns ont considéré que cette disposition de la loi de 1989 élargissait le champ du contrôle effectué par la Cour des Comptes, en permettant clairement à celle-ci d'examiner l'utilisation des fonds de l'UE par les entreprises privées.

368. A l'époque, seuls les organismes publics étaient soumis au contrôle financier de la Cour des Comptes et, même si l'on pouvait arguer qu'il serait toujours possible, dans le cadre de ce contrôle, de vérifier le bon usage des fonds octroyés par les organismes publics aux entreprises privées, cette possibilité est devenue incontestable avec l'adoption de la loi de 1989 relative aux fonds communautaires.

369. Il ne subsiste aujourd'hui plus aucun doute, puisque la loi n° 14/96 stipule que la Cour des Comptes doit procéder au contrôle financier des entreprises privées qui reçoivent des fonds publics, provenant ou non de l'UE.

370. L'organisation de la Cour n'a pas subi non plus de modifications de grande ampleur. Le contrôle de l'utilisation des fonds et de la conformité à la réglementation communautaire est effectué par les différentes sections de la Cour, en fonction de leur domaine de compétence.

3.1.2. Incidences sur les activités de la Cour des Comptes du Portugal

371. L'absence apparente d'incidences tant sur les pouvoirs que sur l'organisation de la Cour des Comptes contraste fortement avec les changements de grande ampleur survenus dans les *activités* de cette institution à la suite de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne. Par exemple :

- a. L'intégration économique, juridique et politique des États Membres de l'Union européenne et le renforcement des systèmes et pouvoirs supranationaux ont eu de profondes répercussions sur le plan national, en particulier sur le secteur financier, ce qui a contraint les systèmes de contrôle à s'adapter aux structures et aux réglementations nouvelles.

Ces changements nécessitent des efforts institutionnels et individuels considérables, ainsi que des investissements dans la recherche et la formation professionnelle afin de comprendre les nouvelles conditions.

Pour chaque domaine soumis au contrôle, il faut donc considérer au cas par cas l'application des directives et de la réglementation communautaires, les mécanismes de transposition dans le droit national, les nouvelles institutions, les différents circuits ainsi que les systèmes de contrôle et de gestion, tels que ceux liés à l'utilisation des différents fonds communautaires.

Les efforts nécessaires pour faire assimiler et appliquer cette nouvelle réglementation par l'ensemble des techniciens et des magistrats constituent l'un des aspects les plus importants, mais peut-être également les plus délicats et les plus lents à mettre en oeuvre.

- b. Le rôle de la Cour des Comptes du Portugal, en tant qu'interlocuteur national de la Cour des Comptes des Communautés européennes conformément au Traité instituant la Communauté européenne — et le fait que, dans cette Communauté européenne élargie, la coopération entre les institutions supérieures de contrôle des autres États Membres devient un impératif — impose à la Cour de participer à cette “dynamique” européenne en matière de contrôle financier qui devient, en elle-même, un autre pilier de l'intégration européenne et favorise la modernisation de l'institution en ce qui concerne les aspects énumérés dans la Section 2.2.

Les contacts entre les agents de liaison (c'est-à-dire entre les représentants de chaque institution supérieure de contrôle), les réunions des groupes de travail spécialisés, les résolutions prises par le Comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle et la coopération en matière de contrôle débouchent sur l'élaboration d'une approche commune des concepts et des méthodes de contrôle dans l'espace européen, ce qui rapproche les deux modèles de contrôle existants (cours des comptes dotées d'une compétence juridictionnelle et vérificateurs généraux) qui diffèrent par le type de pouvoir et de décision qui y sont attachés.

Cette harmonisation des critères et des règles d'interprétation du droit communautaire est également rendue nécessaire par le nombre croissant et l'amélioration de la qualité des politiques communautaires ou des politiques communes de l'Union européenne, ainsi que par l'octroi aux institutions de l'Union européenne des pouvoirs financiers et opérationnels nécessaires pour en garantir l'application. L'harmonisation est guidée par les objectifs suivants, définis concrètement par les institutions supérieures de contrôle :

- rédaction d'un manuel de vérification que toutes les institutions supérieures de contrôle, au sein de l'Union européenne, devront adopter ;
 - introduction d'un système articulé d'élaboration des programmes de contrôles (sur une base annuelle ou pluriannuelle) ;
 - actions de formation professionnelle programmées, mises en oeuvre conjointement ;
 - mise sur pied d'un dispositif d'échange d'informations concernant les systèmes informatiques ;
 - conception d'une structure de coordination pour les actions à mener, présidée à tour de rôle par la Cour des Comptes des Communautés européennes et par les institutions nationales de contrôle.
- c. Les nouvelles conditions ont nécessité certaines adaptations au niveau de la gestion du personnel, du budget et des activités techniques, sans toutefois entraîner des changements de structure.

La désignation d'un agent de liaison (chargé d'organiser les audits et les réunions auxquels participent d'autres institutions supérieures de contrôle, d'une part, et de traiter toutes les

questions nécessitant un intermédiaire, d'autre part), s'est révélée une mesure insuffisante. En effet, en raison de l'augmentation du nombre des initiatives de coopération et des contrôles effectués par la Cour des Comptes des Communautés européennes, l'agent de liaison doit être assisté d'un groupe permanent, constitué de deux à trois personnes, pour mener à bien ces activités.

Le fait que tous les services de contrôle doivent connaître et appliquer les dispositions communautaires et peuvent avoir besoin de coopérer les uns avec les autres dans le cadre d'analyses horizontales a conduit à un renforcement de la coordination entre ces services et à une accentuation des efforts (individuels et collectifs) d'apprentissage, d'amélioration des performances et de satisfaction des exigences nouvelles qui s'ajoutant à la nécessité de poursuivre l'exécution des tâches quotidiennes, exigent un développement des programmes de formation aux règles communautaires.

Par ailleurs, il a fallu adapter les crédits budgétaires afin de pouvoir faire face à l'augmentation des frais de mission, de représentation, de réception et de formation.

3.2. Incidences réelles de l'entrée du Portugal dans l'Union européenne sur les activités de la Cour des Comptes de ce pays

372. Le fonctionnement quotidien de la Cour des Comptes du Portugal, décrit ci-dessus, a reflété les changements survenus au niveau de certains aspects pratiques.

3.2.1. Contrôle a priori

373. Le contrôle *a priori* a pour objectif de vérifier, d'une part, que les marchés ou opérations donnant lieu à des dépenses ou à l'exercice de responsabilités financières sont conformes à la loi en vigueur et, d'autre part, que les différentes obligations qui en découlent sont financièrement couvertes par le budget voté. Ce type de contrôle sert également à analyser la conformité au droit communautaire et l'inscription correcte au budget de tous les fonds communautaires éventuellement concernés.

374. Ce type de contrôle est particulièrement important en cas de non respect des dispositions communautaires relatives aux marchés publics conduisant (et qui a effectivement conduit dans le passé) au refus d'agrément et donc à la non réalisation du marché ou des dépenses prévus.

375. Des problèmes se posent en cas de conflit entre le droit communautaire et le droit national à la suite de la non-adoption ou de l'adoption inadéquate de telle ou telle directive.

3.2.2. Contrôle a posteriori et jugement sur les comptes

376. Le contrôle *a posteriori* de l'utilisation des fonds communautaires et de la conformité à la législation européenne, c'est-à-dire le contrôle des mesures d'aide publique, le contrôle de la TVA appliquée aux transactions intra-communautaires ou la détection des fraudes, consiste à examiner et à vérifier les comptes soit en vue de la rédaction de rapports ou de l'application de sanctions, soit dans le cadre des contrôles prévus dans le programme établi par la Cour des Comptes ou demandés par le Parlement ou le gouvernement.

377. Du fait de ses pouvoirs de contrôle sur les demandes de fonds communautaires, la cour a pu inclure dans ses critères généraux de sélection l'analyse de la structure financière des programmes et des projets d'investissement, ce qui garantit une sélection systématique des programmes et des projets financés en partie par ces fonds en vue de leur vérification.

378. Ces programmes ou projets d'investissement font généralement intervenir différents organismes, différents types d'opérations financières, différents types de marchés et de dépenses, différents exercices financiers et différents types de gestion. Le contrôle dont ils font l'objet concerne les activités opérationnelles, les structures de gestion, les systèmes de contrôle interne, aux différents niveaux, l'utilisation des ressources financières fournies par le Cadre de soutien communautaire, la conformité de l'utilisation de ces fonds aux objectifs pour lesquels ils ont été octroyés et l'adéquation des résultats aux objectifs définis au préalable.

379. Le contrôle *a posteriori* peut se terminer par l'approbation de rapports contenant des recommandations, mais également par l'application de sanctions en cas d'infractions financières constatées, y compris le détournement de fonds.

380. De nombreux contrôles ont porté sur des programmes faisant intervenir des fonds communautaires. Lorsque le Cadre communautaire d'appui a été mis en oeuvre pour la première fois, un audit général a été réalisé afin de fournir un aperçu des circuits de décision (dans le domaine juridique, notamment), d'information, d'examen, de contrôle, ainsi que des circuits financiers, pour tous les fonds structurels et les instruments financiers complémentaires.

381. Le contrôle le plus récent des fonds communautaires qui a été effectué à la demande du gouvernement portugais a porté sur le système d'instruction des demandes d'aides du Fonds social européen. Ce contrôle qui couvrait une période de 10 ans et était axé sur l'examen des modèles de gestion, concernait le degré d'efficacité, d'efficacité et d'économie des activités des organismes contrôlés, et s'étendait aux systèmes internes d'information et de contrôle.

382. La préférence de plus en plus marquée pour l'audit de programmes et de projets, voire pour le contrôle d'aspects particuliers des activités financières qui peuvent nécessiter l'examen de plusieurs organismes, conduit à mettre en place des équipes pluridisciplinaires, ce qui permet de disposer de compétences dans différents domaines, voire à faire appel à des experts extérieurs. Ce processus exige une souplesse considérable sur le plan institutionnel, condition qui n'est pas toujours facile à réaliser.

3.2.3. *Coopération avec la Cour des Comptes des Communautés européennes*

383. L'intégration européenne implique de faire évoluer les institutions supérieures de contrôle des différents États Membres, en vue de définir de nouvelles méthodes permettant d'articuler leurs activités, de fournir des conseils sur la coordination de leurs activités de contrôle, via un plan d'action commun ayant pour objectif d'accroître et de rationaliser la couverture du contrôle et de réduire les coûts.

384. Cette évolution impose néanmoins une harmonisation des pratiques et des méthodes de contrôle des différentes institutions. Il a donc été décidé d'adopter des mesures allant dans ce sens, telles que des contrôles communs entre la Cour des Comptes des Communautés européennes et les institutions de contrôle nationales, et d'élaborer un manuel de contrôle et de procédure au niveau européen, qui est en passe d'être achevé.

385. La Cour des Comptes du Portugal s'est engagée dès le départ dans ce projet, non seulement en accompagnant les contrôles effectués au Portugal par la Cour des Comptes des Communautés européennes, mais aussi en participant à des contrôles conjoints.

386. En matière de contrôle, les intérêts nationaux coïncident de plus en plus avec ceux de la Cour des Comptes des Communautés européennes, notamment dans le cadre des projets ou des programmes cofinancés par l'Union européenne et par ses États Membres. Il en résulte une intensification de la

coopération entre la Cour des Comptes du Portugal et la Cour des Comptes des Communautés européennes qui est plus particulièrement visible depuis 1990, date de la signature de l'accord sur les méthodes de coopération entre ces deux institutions.

387. Cet accord indique qu'il faut donner plus d'ampleur à l'échange d'information, jugé indispensable pour un contrôle sur pièces plus complet, et confère aux représentants de la Cour des Comptes du Portugal les mêmes pouvoirs que ceux dont disposent les représentants de la Cour des Comptes des Communautés européennes lorsqu'ils participent à des contrôles conjoints.

388. Par conséquent, la coopération entre la Cour des Comptes du Portugal et la Cour des Comptes des Communautés européennes se développe sur deux axes :

A) Accompagnement des contrôles effectués par la Cour des Comptes des Communautés européennes

389. La Cour des Comptes du Portugal accompagne la Cour des Comptes des Communautés européennes dans tous les contrôles des recettes et des dépenses qu'elle effectue au Portugal.

390. Cette forme de coopération est garantie par une procédure d'usage plus ou moins général qui comprend généralement les étapes suivantes :

- i. La Cour des Comptes des Communautés européennes informe la Cour des Comptes du Portugal des missions qu'elle envisage de mener dans ce pays au cours des 4 mois suivants.
- ii. Des échanges d'informations ont ensuite lieu entre les deux institutions de manière à convenir des détails et des exigences de chaque mission (date, lieu, objectifs, identité des organismes de l'administration publique à contrôler et noms des différents responsables concernés).
- iii. La Cour des Comptes du Portugal informe les organismes à contrôler et les ministres concernés quatre semaines avant la conduite de la mission. Elle leur donne également des indications sur le programme de contrôle et les objectifs qui y sont énumérés.
- iv. Un ou deux auditeurs sont détachés par la Cour des Comptes du Portugal à titre d'observateurs pendant toute la durée de la mission.
- v. Lorsque le contrôle est terminé, la Cour des Comptes des Communautés européennes envoie à la Cour des Comptes du Portugal un "projet de conclusions" qui signale les principales lacunes ou anomalies constatées et demande à la Cour d'informer les organismes contrôlés, qui disposent dès lors de deux mois pour formuler des commentaires.

391. Les organismes contrôlés n'ont pas une obligation de réponse. S'ils choisissent de répondre sur les points soulevés, le rapport définitif est réexaminé à la lumière de leurs observations.

392. Cette coopération se révèle extrêmement utile de part et d'autre. En effet, la Cour des Comptes des Communautés européennes profite de la connaissance qu'a la Cour des Comptes du Portugal de l'administration centrale et des collectivités locales portugaises, les problèmes de langue sont surmontés et le temps nécessaire pour mener les investigations est considérablement réduit. De son côté, la Cour des Comptes du Portugal améliore sa connaissance de la dimension européenne et des aspects particuliers à contrôler. Elle dispose donc d'un meilleur aperçu et d'informations supplémentaires sur les programmes qu'elle peut être amenée à contrôler.

B) Participation à des contrôles communs

393. A ce jour, la Cour des Comptes du Portugal et la Cour des Comptes des Communautés européennes ont surtout procédé à des contrôles conjoints dans le secteur agricole. Un contrôle conjoint des fonds structurels est prévu pour 1998. Enfin, un audit conjoint de la fiscalité associant les institutions supérieures de contrôle d'autres États Membres de l'Union européenne est en cours.

394. Conformément aux protocoles signés avec la Cour des Comptes des Communautés européennes, ce type de vérification repose sur la définition conjointe de méthodes et fait intervenir une équipe mixte qui présente également un rapport conjoint.

395. Néanmoins, ces contrôles posent certains problèmes et nécessitent un certain nombre de précautions. Ils sont donc peu fréquents. C'est ainsi que :

- i. leur planification et leur programmation doivent intervenir longtemps à l'avance (six à douze mois), étant donné les difficultés liées aux distances et la nécessité de prendre en compte de nombreux aspects ;
- ii. la définition des aspects à traiter présuppose un intérêt commun et nécessite donc un échange d'informations sur les activités pluriannuelles programmées par les deux institutions, ainsi que l'identification des domaines bénéficiant d'un cofinancement européen et national et impliquant un lien étroit entre les législations européenne et nationale ;
- iii. la préparation du contrôle doit inclure l'échange d'informations sur la réglementation nationale et la réglementation européenne concernant les aspects à traiter, l'examen du plan général de contrôle, la définition de critères pour la sélection des projets à contrôler, la définition claire et conjointe des méthodes de contrôle à mettre en oeuvre, sur place par exemple, et la répartition précise et rationnelle des activités de contrôle, afin d'éviter toute redondance ;
- iv. la rédaction d'un rapport conjoint se révèle particulièrement ardue étant donné que les motivations, les destinataires et les résultats potentiels du contrôle diffèrent. Ces difficultés proviennent non seulement des distances, mais également de la nécessité de maintenir les coûts à un niveau raisonnable.

Les deux parties ont choisi de rédiger chacune un rapport et de s'échanger ces documents. Le rapport conjoint définitif se compose de tous les rapports adoptés par chaque institution qui les utilise ensuite pour ses propres besoins.

396. Malgré les difficultés et les coûts supplémentaires induits, cette expérience reste considérée comme positive et enrichissante, dans la mesure où, d'une part, elle permet une interpénétration utile des connaissances dans des domaines qui sont particulièrement importants pour l'intégration européenne et où, d'autre part, elle offre la possibilité de procéder à un échange d'expériences concernant les méthodes et les procédures de contrôle, qui profite aux deux institutions supérieures de contrôle concernées et encourage l'harmonisation nécessaire à l'exécution de contrôles coordonnés.

397. Dans le cadre des contrôles coordonnés, les programmes seront élaborés conjointement et chaque institution définira ensuite ses propres tâches, ce qui aboutira à une répartition rationnelle des ressources humaines et financières.

3.2.4. *Participation à des groupes de travail spécialisés*

398. Dans le cadre de la coopération entre les institutions supérieures de contrôle des États Membres de l'Union européenne, dont la Cour des Comptes des Communautés européennes, et en liaison avec les travaux menés par les agents de liaison et le Comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle, des groupes de travail ont été mis en place afin d'analyser en profondeur des questions offrant un intérêt particulier, de rendre compte de certaines situations et d'étudier les propositions d'évolution et de standardisation/normalisation. Les travaux de ces groupes se révèlent indispensables pour faire évoluer le processus d'intégration dans ce domaine de contrôle.

399. La Cour des Comptes du Portugal est représentée dans un certain nombre de ces groupes de travail et a d'ores et déjà retiré des avantages de cette participation, en ce qui concerne l'examen des aspects concernés et les indications quant à la façon de les traiter sur le plan interne.

400. Le Portugal coordonne les activités du groupe de travail sur le contrôle des mesures d'aide publique et il exerce la fonction de rapporteur du groupe de travail sur le contrôle des marchés publics. Il est également membre du groupe de travail sur le contrôle de la TVA sur les opérations intra-communautaires et du groupe de travail, récemment créé, sur les relations entre la Cour des Comptes des Communautés européennes et les institutions supérieures de contrôle des États Membres.

3.2.5. *Ressources*

401. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'entrée du Portugal dans l'Union européenne n'a pas entraîné de grands changements dans l'organisation de la Cour des Comptes du Portugal en ce sens que tout contrôle ou audit supplémentaire est traité par l'institution, dans son ensemble selon son domaine d'activité. La participation à des contrôles conjoints ou à des groupes de travail relève de la responsabilité des gestionnaires et des vérificateurs spécialement formés à ces questions et qui peuvent être issus de n'importe quel service.

402. L'organisation tire, de ce fait, de plus grands avantages du savoir nouvellement acquis, ce qui apparaît être l'objectif premier. En fait, il n'y aurait aucun avantage à participer à ces projets conjoints, qui impliquent des coûts supplémentaires considérables, si l'information, les enseignements et l'expérience étaient réservés à ceux qui se consacrent exclusivement à la coopération externe et n'étaient pas transmis à l'institution toute entière et absorbés par elle.

403. Néanmoins, il existe un réel besoin de créer un service de taille modeste chargé de la coordination des actions et d'une bonne partie de la logistique et de l'organisation, particulièrement pour l'accompagnement des contrôles de la Cour des Comptes des Communautés européennes, qui se multiplient : en 1996, 30 audits ont fait l'objet d'un accompagnement tout au long de leurs différentes phases.

404. On estime que la coopération avec l'Union européenne, la participation aux contrôles, aux groupes de travail, aux réunions internationales et le soutien logistique occupent 6 personnes à temps plein, bien que ces moyens soient répartis entre diverses fonctions couvrant l'ensemble des domaines d'intervention de la Cour.

405. C'est la Cour des Comptes nationale dans son ensemble qui assure, dans le cadre de son fonctionnement normal, le contrôle de la nouvelle réglementation et des nouvelles conditions qui résultent de l'intégration européenne, ce qui ne permet donc pas de déterminer les coûts engagés à cet effet.

406. Par ailleurs, il était nécessaire d'investir largement dans la formation professionnelle. Outre les activités quotidiennes de recherche et de formation "sur le tas", des programmes de formation sont donc proposés sur différents thèmes : le droit communautaire, les différents fonds européens, le Cadre communautaire d'appui, les politiques communautaires, les ressources communautaires, les finances des Communautés européennes, la TVA intra-communautaire et l'audit externe dans l'Union européenne. Ces programmes se déroulent à la Cour des Comptes et durent généralement chacun de 9 à 24 heures et, statistiquement, chaque auditeur a déjà suivi au moins deux programmes de formation sur des sujets en rapport avec l'UE.

407. Chaque année, environ 80 personnes sont sélectionnées pour suivre ces programmes de formation de l'UE et quelques autres personnes pour participer à des projets de formation proposés par d'autres institutions, notamment une formation pratique dans d'autres institutions supérieures de contrôle.

408. Les frais de déplacement liés aux activités de coopération extérieure sont en nette augmentation depuis l'entrée du Portugal dans l'UE, même si l'intensification, dans le même temps, de la coopération avec les institutions supérieures de contrôle des autres pays, avec les organisations internationales et avec les pays lusophones explique également cet accroissement des dépenses.

409. Sauf cas exceptionnels, l'anglais et le français sont les deux langues utilisées pour tous les travaux effectués dans le cadre des initiatives de coopération ainsi que pour la rédaction des documents et la diffusion de l'information. Les personnels n'ont donc pas d'autre choix que d'améliorer leurs connaissances linguistiques de façon à réduire les coûts supplémentaires de traduction et à améliorer leurs performances.

410. On constate cependant que l'apprentissage d'une langue étrangère est un obstacle relativement difficile à surmonter.

4. Conclusions

411. Les Traités communautaires n'imposent pas de modification des compétences des institutions de contrôle nationales, mais indiquent que tout contrôle, par la Cour des Comptes des Communautés européennes, des recettes et des dépenses liées à l'utilisation de fonds communautaires dans les États Membres doit être effectué en coopération avec lesdites institutions nationales. Il en ressort que celles-ci doivent jouer un rôle actif dans ce domaine et que ce rôle doit être reconnu.

412. L'examen du caractère conforme et fructueux de l'utilisation des ressources financières communautaires relève des compétences et de la responsabilité de l'institution supérieure de contrôle de chaque pays qui, dans son analyse, doit impérativement tenir compte de la perspective nationale. Il convient donc de fixer les conditions nécessaires à la réalisation de cet objectif.

413. La conception traditionnelle reposant sur l'application de sanctions doit être accompagnée par un effort visant à renforcer les concepts de bonne gestion financière, d'efficacité et d'économie. Les contrôles doivent être axés sur les systèmes et les résultats, en vue de repérer les faiblesses inhérentes aux processus d'organisation et de décision, ainsi que les lacunes dans les programmes et les projets et, globalement, dans les objectifs et la mise en oeuvre des politiques publiques. L'objectif ultime est de permettre un diagnostic des causes et d'éviter que de telles situations se reproduisent.

414. Cependant, le contrôle ne doit pas s'écarter des principes de légalité et de régularité qui sont réputés fondamentaux pour la lutte, intensifiée par les Communautés européennes, contre la fraude financière et fiscale. Cet aspect prédomine depuis la signature du Traité sur l'Union européenne.

415. L'entrée dans l'Union européenne n'implique pas l'adoption d'un modèle unique d'audit financier externe.

416. La diversité des contextes historiques et culturels doit être respectée et préservée, et l'interpénétration des systèmes ne doit contribuer qu'à un enrichissement et une croissance mutuels. Les structures juridictionnelles fournissent aux systèmes de contrôle un ensemble d'instruments permettant d'examiner plus en profondeur la légalité et la régularité des opérations, et les structures de contrôle fournissent aux systèmes juridictionnels le cadre nécessaire à des finances publiques modernes de grande échelle alors que le contrôle financier axé sur l'analyse bureaucratique et comptable formelle des irrégularités financières est superflu et dépassé.

417. La coopération entre les institutions supérieures nationales de contrôle elles-mêmes et entre ces institutions et la Cour des Comptes des Communautés européennes est à présent relativement poussée. La participation et la coopération ont un prix, mais l'échange d'expériences peut également avoir des effets très positifs sur la modernisation des institutions, améliorer la compréhension, l'assimilation et l'application de la réglementation européenne, permettre une approche conjointe des méthodes de contrôle des différents États Membres et favoriser le développement d'un contrôle mieux articulé et plus efficient.

418. L'intégration dans un nouveau contexte juridico-économique nécessite le respect de la nouvelle réglementation, et impose des investissements considérables pour l'adaptation, la formation et l'apprentissage et un choix entre la mise en place de services spécialisés et la création de services de base permettant d'appuyer un effort global d'organisation. Ces éléments s'ajoutent au contrôle tel qu'il est déjà mis en oeuvre.

419. Il faut s'attendre à ce que la Cour des Comptes des Communautés européennes effectue de nombreux contrôles dans chaque État Membre, ce qui peut nécessiter un accompagnement de la part de l'institution de contrôle nationale.

420. Qu'il s'agisse de participer à des contrôles conjoints ou en liaison, une planification soignée, le respect des usages et des intérêts mutuels ainsi que la définition claire des circuits de communication sont des éléments fondamentaux, essentiels pour garantir l'efficacité et l'efficacités des contrôles.

421. L'institution de contrôle nationale doit tirer parti des effets de la coopération avec les institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne.

SUÈDE³⁷
Par Lage Olofsson³⁸

-
37. NDLR : Ce chapitre apparaît *avant* celui du Royaume-Uni (rompant avec l'ordre alphabétique) afin de respecter le numérotation des paragraphes dans la version originale anglaise.
38. Lage Olofsson est Directeur de l'Audit au Bureau National de Vérification suédois, où il travaille depuis 1983. Il est Directeur Adjoint du Département du contrôle Annuel et responsable de la coordination du contrôle annuel des fonds de l'Union Européenne en Suède. Il est également délégué au Comité National Antifraude suédois.

1. Résumé du chapitre

422. Le Bureau National de Vérification Suédois (le RRV) a subi quelques changements ces dernières années en raison de l'entrée de la Suède dans l'Union européenne.

423. Après une brève présentation du système administratif suédois, de la répartition des compétences et du système de contrôle, cette étude décrit certains effets de ces changements sur la mission du RRV, son organisation et ses ressources. Certains aspects essentiels de l'exécution du budget de la CE en Suède sont également évoqués. On est en présence de ce que l'on peut appeler une nouvelle situation de risque.

424. La présente étude insiste surtout sur les défis auxquels le RRV a dû faire face au cours de ces deux dernières années du fait de l'entrée dans l'Union européenne. Il s'est avéré important de prendre des mesures pour améliorer nos conditions préalables et pour maximiser les effets de nos vérifications. Quatre domaines présentent un intérêt particulier : les efforts de compréhension et l'apprentissage des langues, les approches concernant l'application de l'*acquis* administratif, la coopération entre les organes de contrôle et l'évolution des priorités du contrôle au cours des différentes phases de l'accession.

425. Ce document s'achève par quelques considérations sur des questions dont nous pensons, avec le recul, qu'elles auraient pu être traitées différemment, ou plus tôt, à la fois par l'administration et par le RRV. Les problèmes qui ont pu affecter la capacité de l'administration à appliquer le budget de la CE en toute sécurité, avec exactitude et efficacité y sont abordés. Leur étude serait intéressante pour ceux qui souhaitent profiter de notre expérience dans leurs relations futures avec la Communauté. A titre d'exemple, il conviendrait :

- de donner délibérément une plus grande priorité aux moyens de contrôle avant l'accession ;
- d'établir une liste des insuffisances des contrôles internes et du contrôle de gestion de l'administration publique assez tôt dans le processus d'accession ;
- de prendre des mesures plus actives pour veiller à ce que ces insuffisances soient rapidement corrigées et que la responsabilité en cette matière soit clairement attribuée ;
- d'assurer que l'organisation de l'exécution nationale du budget de la CE, la responsabilité et la structure des contrôles, ainsi que la fonction d'audit externe soient précisées par des documents écrits et audiovisuels sous une forme à la fois plus détaillée et plus accessible, et ce, dans les principales langues européennes ;
- d'avoir dès le départ une vision plus cohérente des obligations et des règles à respecter lorsque l'on entre dans l'Union européenne ;
- de consacrer plus de temps au conseil et à la formation à la gestion des fonds de la CE dans ce contexte et de développer à un stade précoce le niveau de connaissances et d'expertise dans l'administration et l'Institution Supérieure de Contrôle.

2. Introduction

426. Le Bureau National de Vérification Suédois (le RRV) a connu certains changements au cours de ces dernières années, sous l'effet direct et indirect de l'accession de la Suède à l'Union européenne le 1er janvier 1995. Dans cette étude, je présenterai certaines conclusions tirées des contrôles et d'autres activités liées à l'exécution du budget de la CE en Suède.

427. En guise d'introduction, j'évoquerai brièvement la manière dont sont attribués dans l'administration centrale suédoise la responsabilité et le contrôle de l'usage qui est fait des fonds provenant du budget de la Communauté.

428. Le *Riksdag* (le Parlement) n'a adopté qu'en décembre 1994 les directives concernant la gestion des paiements et des contributions communautaires et la manière dont les ressources de la Communauté devraient être protégées d'une utilisation incorrecte ou inefficace.

429. Les principes peuvent en être résumés de la façon suivante :

- Une priorité élevée est accordée à la surveillance et à la vérification de la conformité effective à la législation secondaire de l'Union européenne. La Suède va renforcer ses moyens d'inspection et de contrôle dans ce secteur.
- Les paiements de la Suède au budget de la CE et les flux en retour du budget de la CE à la Suède sous forme de subventions et d'aides structurelles gérées par l'État sont inscrits et comptabilisés en montants bruts au budget de l'État suédois.
- Les ressources de la CE administrées par les autorités suédoises sont considérées comme des recettes de l'État. Elles sont donc soumises aux mêmes dispositions en ce qui concerne la responsabilité, la comptabilité, la surveillance, l'inspection, le contrôle et les sanctions, que les ressources du budget national proprement dites. Cela signifie, entre autres, que les comptes annuels des autorités responsables englobent les activités liées à la CE, et que le maniement des ressources est contrôlé par les vérificateurs du RRV et du *Riksdag*, tout comme celui des ressources nationales.
- Lorsque le droit communautaire impose des obligations particulières (par exemple en matière d'informations comptables et de contrôles), il est demandé aux autorités responsables de remplir ces obligations communautaires en plus des obligations nationales. Les dispositions nationales ont, dans l'ensemble, permis d'accueillir les dispositions de la législation secondaire de la CE.
- Les instances appelées à manier des paiements au titre des ressources communautaires sont peu nombreuses. La qualité du contrôle et de l'audit interne est soumise à une inspection du RRV.
- Dans chaque secteur, il existe une autorité de coordination chargée de suivre en permanence les résultats du secteur qui supervise l'exactitude et la comptabilité des paiements et qui s'assure également que des mesures sont prises quand des imperfections ou des possibilités d'amélioration de l'efficacité sont décelées. Ceci est particulièrement important dans les secteurs où plusieurs autorités nationales coopèrent.
- Il revient à chaque autorité sectorielle responsable de coopérer avec d'autres États Membres et avec la Commission pour protéger les intérêts financiers de la Communauté. Un comité spécial chargé de coordonner les opérations anti-fraude nationales des autorités et des ministères concernés a été créé sous l'égide du ministère des finances.

430. La structure de contrôle qui existait déjà dans l'administration suédoise a servi de base au contrôle du budget de la CE.

431. Les autorités responsables surveillent, contrôlent et supervisent les activités pour s'assurer qu'elles répondent bien aux règles en vigueur et que les recettes et les dépenses, qu'elles soient nationales ou communautaires sont utilisées correctement et efficacement. La qualité du contrôle interne et de la comptabilité financière des autorités fait l'objet de vérifications distinctes du contrôle interne. Ce contrôle interne est opéré conformément aux bonnes pratiques comptables basées sur les normes internationales — c'est-à-dire qu'il est indépendant de la direction et des responsables de l'exercice des activités. Les rapports de contrôle interne remis à la direction sont à la disposition des organes de contrôle externe et doivent inciter l'autorité concernée à prendre les mesures qui s'imposent.

432. Le RRV mène des audits externes indépendants et il est chargé à la fois d'exercer le contrôle annuel des comptes et de la gestion, et de vérifier l'efficacité de l'activité de l'État à travers un contrôle des résultats (ou des performances). Le RRV contrôle toutes les autorités de l'État, un grand nombre de sociétés d'État et de fondations, ainsi que les activités gérées par l'État en général. Dans le cas des sociétés et des fondations, en accord avec les règles et réglementations de ces structures, le RRV nomme des contrôleurs qui travaillent avec les commissaires aux comptes ; il a aussi la possibilité de conduire un contrôle de l'efficacité.

433. Les vérificateurs du *Riksdag* (RR) qui constituent l'organe de contrôle du *Riksdag* (du Parlement) sont des parlementaires. Leur statut les autorise à contrôler toute activité de l'État, y compris du Gouvernement, et ils dépendent directement du *Riksdag*. Les ressources provenant du budget de la CE ou les contributions à ce budget sont soumises à un contrôle, de la même manière que les ressources exclusivement nationales.

3. Le Bureau National de Vérification (le RRV)

3.1. Sa mission

434. Le RRV vérifie (de la même manière que pour les ressources nationales) l'utilisation, le contrôle et la comptabilité des ressources destinées au budget de la CE, et s'assure que les engagements pris sont effectivement tenus. Les rapports du RRV sont rendus publics. Le RRV rend compte aux autorités responsables et au Gouvernement. Lorsque les vérificateurs font état d'objections ou d'autres graves insuffisances, l'autorité contrôlée doit rendre compte des faits au Gouvernement, en précisant ce qu'elle a l'intention de faire pour corriger ces lacunes. A son tour, le Gouvernement doit faire savoir au *Riksdag* quelles mesures il a prises sur la base des observations du RRV.

435. Le but déclaré du RRV est de favoriser l'efficacité et l'application des normes de contrôle financier les plus strictes dans l'administration de l'État. Le RRV possède deux départements opérationnels, le Département du Contrôle Annuel et le Département de l'Audit de performance.

436. Le contrôle annuel et l'audit de performance sont tous deux conduits séparément, conformément aux normes en vigueur. Les contrôles du RRV sont effectués selon les autorisations de dépenses du gouvernement, c'est-à-dire sans aucune intervention du niveau politique ou de l'autorité soumise à l'audit.

437. Le RRV contrôle, chaque année, les comptes annuels sur lesquels il émet une opinion définitive, comportant un jugement sur les résultats, en vérifiant si :

- les informations transmises au Gouvernement sont exactes dans tous leurs aspects essentiels ;

- les systèmes de contrôle interne fonctionnent réellement en pratique — c'est-à-dire s'ils garantissent que les fonds ont été utilisés dans le but prévu et ont été maniés en toute sécurité ; et
- la gestion effectuée par la direction est conforme aux réglementations applicables.

438. Le maniement des fonds communautaires doit également faire l'objet d'une évaluation et d'une déclaration. Depuis plusieurs années, le jugement porte aussi sur la direction et la gestion de l'organisme. Les observations formulées doivent être communiquées au Gouvernement, aux ministères concernés et à la direction de l'organisme contrôlé.

439. L'Audit de performance a pour objet d'étudier si les objectifs énoncés par le Parlement et le Gouvernement ont été atteints et si les raisons qui ont motivé au départ les engagements de l'État sont toujours valables dans la situation actuelle. Il vise également à examiner les effets des décisions prises par le Parlement et par le Gouvernement et l'efficacité des moyens mis en oeuvre pour les obtenir et à améliorer l'efficacité des opérations du gouvernement par d'autres moyens, par exemple en remettant en question des règles et un contexte nuisant à l'efficacité.

3.2. *La législation*

440. Le rôle du RRV n'est pas prévu par un texte législatif mais par une ordonnance spéciale de l'État, ce qui implique que l'indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) n'est pas garantie par la loi :

- Le contrôle acquiert un statut et un pouvoir plus importants s'il possède une base légale. Outre l'effet dissuasif qu'elle peut avoir sur les pratiques de corruption des autorités publiques, une base légale offre de meilleures conditions préalables pour la coopération institutionnelle au sein de la Communauté.
- L'organe national de contrôle a besoin d'avoir un droit de regard sur les bénéficiaires finaux et ce pour deux raisons. Tout d'abord, parce qu'il est mieux à même de vérifier, lorsque le besoin s'en fait sentir, si le contrôle et l'audit internes ont été mis en place de manière satisfaisante. (Ceci aurait aussi des effets préventifs). En second lieu, ce droit de regard donnerait à l'ISC des droits équivalents à ceux que possède la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) et cela les mettrait sur un pied d'égalité.

3.3. *Nouvelles attributions*

441. L'entrée dans l'Union européenne a entraîné certaines modifications des attributions du RRV, qui a été chargé, notamment de contrôler les coordinateurs des fonds, les organismes de paiement et les autres autorités impliquées dans les programmes de la CE ainsi que dans les mesures appliquées en Suède. Le RRV doit, donc, contrôler et évaluer le maniement et le contrôle interne de structures et de systèmes réglementaires plus complexes. De nouvelles responsabilités et des pouvoirs plus importants ont été également confiés au RRV.

442. De plus, le RRV a été désigné pour organiser l'aide à la Cour des Comptes européenne pour l'exercice de ses activités de contrôle en Suède et pour agir dans le secteur agricole en tant qu'organe de certification de la déclaration annuelle des comptes du Conseil National de l'Agriculture destinée à la Commission. Le Gouvernement attend et exige un soutien de plus en plus important pour les questions liées au budget de la CE. En tant qu'organe de conseil du Gouvernement sur les questions de contrôle, le

RRV est appelé, par exemple, à fournir des informations à partir desquelles des négociations peuvent être entamées et des décisions prises. Le RRV est également représenté au Comité National contre la Fraude, un organisme dont la tâche principale est d'offrir un lieu de coopération et d'échange d'expériences entre les autorités nationales et les ministères responsables de l'utilisation correcte, rentable et sûre des fonds de la CE en Suède ; et pour l'examen des mesures à appliquer si l'on suspecte que des fonds sont mal utilisés

3.4. Organisation et ressources

443. Un poste de fonctionnaire de liaison directement rattaché à notre Contrôleur Général a été créé dès le départ. Il dispose d'un secrétariat pour gérer les visites de la Cour des Comptes européenne en Suède et de contrôleurs pour accompagner la CCE. Le secrétariat a aussi pour mission d'aider nos contrôleurs dans leurs contacts avec la CCE et avec d'autres institutions communautaires et dans les visites qu'ils leur rendent. Un groupe spécial d'information sur l'Union européenne, constitué de représentants des différents services du RRV a également été créé.

444. Ces dispositions sont apparues insuffisantes malgré l'engagement personnel des intéressés et l'attribution de ressources équivalant à trois personnes/années. La préparation et la conduite des réunions au niveau du Fonctionnaire de Liaison (et du Directeur Général) exigeraient, selon nous, des efforts plus importants.

445. Une question très pratique que le RRV n'a pas encore résolue concerne le traitement de la masse d'informations provenant de l'Union européenne afin qu'elles parviennent à temps à leur destinataire. En général, la communication interne a besoin d'être améliorée.

446. Les conclusions du rapport annuel jouent un rôle important dans le respect des obligations nationales et des termes du Traité de Rome, et dans l'attribution des responsabilités. Compte tenu des solutions administratives que nous avons adoptées en Suède, nous estimons que les contrôles supplémentaires effectués du fait de notre entrée dans l'Union européenne pour vérifier la sécurité, l'exactitude et l'efficacité des ressources traditionnelles représentent environ dix personnes/ans soit 4 pour cent du total de nos ressources en personnel de contrôle. Ces tâches impliquent notamment un examen des programmes, des objectifs et des régions, etc. un contrôle des aspects de sécurité et de leur adéquation tout au long de la chaîne du contrôle, une analyse approfondie de la qualité du contrôle des programmes et des fonds effectué par les autorités concernées, et des analyses destinées à vérifier si les mesures appliquées et les démarches effectuées ont permis d'obtenir les résultats désirés.

447. Des ressources supplémentaires seraient toutefois nécessaires pour définir des solutions administratives dans le cadre des nouvelles initiatives de la Communauté. Des dispositions particulières devraient aussi être prises pour la rémunération des tâches qui ne font pas partie des missions de contrôle de base, comme par exemple la certification des informations comptables annuelles présentées à la Commission pour la section Garantie du FEOGA.

4. La nouvelle situation à risque

448. Le Gouvernement suédois donne la priorité à la conformité aux exigences de la CE, c'est-à-dire à un contrôle financier satisfaisant à tous les niveaux et à un audit efficace et à des mesures actives en cas d'insuffisances. Notre mission essentielle est de vérifier la qualité des informations données par les

autorités publiques dans leurs rapports annuels, leur gestion des systèmes de contrôle interne et l'efficacité avec laquelle les fonds sont utilisés.

449. Entre autres choses, l'expérience que nous avons acquise ces dernières années dans ce genre d'examen montre que les autorités qui se sont vues attribuer la responsabilité spéciale du paiement des fonds provenant de la CE ont éprouvé des difficultés à respecter des normes de contrôle interne acceptables. Il leur a été également difficile de comprendre ou d'admettre la nécessité de contrôles internes satisfaisants. Cette situation a désormais changé (grâce, notamment, à la création d'unités d'audit interne) mais l'une des tâches qui reste à accomplir est l'installation d'un système de mise en oeuvre des fonds budgétaires de la CE qui maintienne des normes de contrôle satisfaisantes à tous les niveaux concernés de l'administration publique suédoise. Il est particulièrement important de surveiller le risque d'insuffisances au point d'intersection entre les diverses autorités concernées.

450. Nous ne pouvons pas exclure que la conception du système soit partiellement responsable de la mauvaise gestion, des irrégularités, de la fraude et de la corruption qui affectent le système des paiements de la CE. Si les fonds du budget de l'État et du budget de la Communauté européenne sont utilisés à des fins identiques, le risque d'erreur s'en trouve augmenté du fait de l'application d'une structure réglementaire relativement complexe et du principe d'additionnalité. L'approche et la structure fondamentales qui sous-tendent les systèmes administratifs de contrôle désormais appliqués à la Suède à la suite de son entrée dans l'Union européenne diffèrent par certains aspects importants de notre pratique nationale. Il n'est donc pas toujours facile aux fonctionnaires suédois de comprendre ces systèmes de contrôle et de les mettre en application.

451. En tant qu'État Membre (et en particulier au vu du fait que l'utilisation sûre, appropriée et efficace du budget de la CE est devenue pour la Suède une question d'image), la Suède doit éviter de courir le risque de se retrouver dans une situation dans laquelle sa crédibilité nationale serait menacée. De plus, la confiance du grand public dans la légitimité du projet de l'Union européenne peut aussi être ébranlée si des erreurs et des fraudes sont commises. Un effort considérable doit être accompli pour s'assurer que les ressources limitées dont on dispose sont effectivement utilisées aux fins qui avaient été prévues et que les mesures qui ont été prises donnent les résultats désirés. Naturellement, la possibilité de remboursements à la Communauté ou d'autres sanctions ne doit pas être oubliée dans ce contexte. La qualité du contrôle, par le RRV, de la façon dont les autorités suédoises manient des fonds de la CE remplissent leurs responsabilités est un facteur déterminant à cet égard.

452. Bien que la Suède, comme les autres États Membres, ait accepté de s'y conformer, les règles communautaires en vigueur ne doivent pas pour autant être considérées comme inaltérables dans une perspective à long terme. Autrement dit, le RRV doit également analyser les risques d'inefficacité dans ou entre les différents fonds de la CE et les différents systèmes, ainsi que les conflits d'objectifs entre ces fonds et ces systèmes. Il faut également prévoir un examen de l'organisation et de l'application des initiatives et des programmes financés par la Communauté, afin de vérifier que la liberté d'action conférée aux autorités nationales par l'*acquis communautaire* peut être effectivement utilisée quand cela semble souhaitable. Dans des situations de ce genre, le RRV examinera la question de savoir si et dans quelle mesure les règles actuelles entravent la mise en place de solutions efficaces.

5. Deux années de contrôle en tant que membre de l'Union européenne : défis et approches

453. Quels sont les nouveaux défis que présente l'entrée dans l'Union européenne, et comment le RRV les a-t-il relevés ? Nous avons jugé important de prendre des initiatives dans quatre domaines pour améliorer nos conditions préalables et pour maximiser l'effet de nos mesures de contrôle.

5.1. *Efforts de compréhension et compétences en langues étrangères*

454. Les approches, les valeurs et l'expérience des systèmes administratifs et d'autres facteurs sur lesquels la législation de la CE et d'autres structures de réglementation sont basées diffèrent de ceux qui sont appliqués en Suède. Si le contrôle doit être opéré d'une manière comparable, il doit exister un système de règles de contrôle que les personnels chargés de la procédure puissent comprendre. Les méthodes de contrôle doivent être appropriées à la structure de réglementation concernée et à la situation à laquelle elles s'appliquent. Il n'a jamais été particulièrement facile pour les vérificateurs du RRV de comprendre les raisons qui sous-tendaient ces différences d'approche.

455. Le problème de la langue fait partie du problème global de compréhension. Les différences d'approches et de traditions administratives entre les États Membres constituent un problème supplémentaire. Il est particulièrement important, pour créer des conditions préalables de communication satisfaisantes entre collègues de différents pays et de différentes institutions, d'améliorer sa pratique des langues étrangères et d'accroître ses connaissances en matière de traditions administratives. Une communication réussie permet d'asseoir correctement des échanges professionnels d'informations et d'obtenir une meilleure efficacité dans le traitement des affaires d'intérêt commun.

456. C'est la raison pour laquelle nous avons organisé des stages en anglais et en français pour les membres de notre personnel dont les compétences linguistiques étaient un peu "rouillées". Une bonne connaissance de l'anglais comme langue de travail est devenue indispensable spécialement dans un environnement comme celui du RRV où les contacts internationaux sont désormais très fréquents.

457. Le RRV a attiré l'attention sur les problèmes linguistiques à partir de la traduction de l'*acquis communautaire*. Il semble que lorsque les traducteurs et les économistes se rencontrent, il n'en résulte pas nécessairement des traductions faciles à interpréter par les fonctionnaires des administrations ou des organes de contrôle. Le RRV avait sous-estimé le problème et plusieurs autres autorités publiques suédoises ont découvert l'existence de problèmes de traduction et de compréhension.

458. Nous avons organisé une série de séminaires de différentes durées sur la législation européenne pour les membres de notre personnel qui travaillent sur les questions européennes et pour d'autres qui avaient exprimé un intérêt d'ordre plus général.

459. La bibliothèque et le centre d'informations du Bureau National de Vérification suédois ont subi plusieurs modifications au cours de ces dernières années. Les améliorations les plus importantes sont les suivantes :

- l'accent est davantage mis sur la documentation internationale ; et
- l'informatique joue un bien plus grand rôle dans la recherche des renseignements dont ont besoin les employés du Bureau National de Vérification.

460. Nous avons désormais accès à toutes les "Eurobases" contenant les réglementations, les directives, les documents juridiques, les publications et tous renseignements provenant de l'Union européenne et de ses institutions. Les informations et les bases de données avec les références, les textes intégraux et les faits disponibles sur Internet jouent un rôle de plus en plus important dans l'accès aux renseignements dont le Bureau a besoin dans son travail quotidien. Une "station de recherche" accessible à tous les agents et donnant accès aux bases de données en accès direct et aux CD-ROMs présentant un intérêt pour le Bureau National de Vérification a été installée dans la bibliothèque. Elle permet la recherche d'informations en self-service, et au besoin avec l'aide du personnel de la bibliothèque. A compter du printemps 1997, la bibliothèque du Bureau de Vérification offre également l'ensemble de ses

services au Conseil National du Commerce, qui est basé dans le même immeuble. La coopération avec ce dernier nous permet aussi d'avoir accès à son importante collection de documents sur la CE en anglais, en français et en suédois, en particulier les textes juridiques et les décisions jurisprudentielles, ainsi qu'à ses bases de données spécialisées concernant, par exemple, l'application des directives et des réglementations de la CE dans le droit suédois.

461. Nous avons également jugé qu'il était important d'ouvrir le dialogue avec la Cour des Comptes des Communautés européennes, avec les collègues des ISC d'autres pays et avec la Commission pour améliorer notre compréhension des obligations et des attentes en matière d'administration et de contrôle de l'utilisation des fonds du budget de la CE et pour faire mieux comprendre le "modèle suédois" à nos interlocuteurs. Nous avons organisé des voyages d'études, des réunions d'information, et d'autres activités de ce genre. Nous avons estimé qu'il était particulièrement important d'examiner ces questions avec le Danemark qui est membre de la Communauté depuis 1974, et avec lequel nous avons déjà collaboré dans d'autres domaines.

462. Lorsque nous sommes entrés dans l'Union européenne, nous avons aussi été invités à coopérer de manière régulière avec la Cour des Comptes européenne et les organes nationaux de contrôle des pays membres. Le lien officiel entre toutes ces organisations (les "Fonctionnaires de Liaison") joue, dans ce contexte, un rôle important dans la création de passerelles entre les organes de contrôle des pays membres. Ils aident aussi la CCE et l'accueillent lorsqu'elle se rend dans les pays membres pour y effectuer des contrôles.

5.2. L'application

463. Dans la phase initiale, le RRV s'est également attaché à élaborer une approche destinée à appliquer l'*acquis* administratif de l'Union européenne au système d'administration publique suédois. Bien que cette tâche puisse ne pas être considérée comme relevant de sa compétence à ce stade, le RRV a estimé que l'adhésion à l'Union européenne constituait en elle-même une mission de la plus haute importance nationale. En conséquence, le RRV avait le "devoir" de se servir de son expérience pour assurer la mise en place d'un système de contrôle efficace.

5.3. La coopération

464. A la lumière de la législation suédoise sur l'accès du public à l'information, les procédures de contrôle du RRV se caractérisent par l'ouverture et le dialogue avec les organisations qu'il contrôle et avec les autres institutions concernées. Il était normal que la même attitude soit adoptée pour le contrôle des ressources provenant du budget de la CE et pour les contacts avec les institutions de la Communauté. En fait, toutes les informations rendues publiques et auxquelles les personnes et organismes intéressés ont accès en Suède sont de la même manière mises à la disposition des institutions communautaires et de leur personnel. En outre, nous examinons nos programmes de contrôle avec la Cour des Comptes des Communautés européennes et nous lui transmettons nos rapports immédiatement après leur publication.

465. La coopération entre les organes de contrôle au sein de l'Union européenne doit aussi se caractériser par le respect de l'indépendance des divers organes impliqués, lorsque la direction des opérations n'est pas imposée par des règles, mais décidée en fonction des besoins, au cas par cas. A priori, chaque organe doit déterminer pour lui-même si le fait de coopérer lui apportera une quelconque valeur ajoutée. Les différents organes doivent aussi se mettre d'accord sur une approche de contrôle acceptable pour tout le monde.

466. En tant qu'Institution Supérieure de Contrôle de la Suède, le RRV était bien placé pour établir des contacts officiels avec l'organe de contrôle externe de la Communauté, c'est-à-dire la Cour des Comptes des Communautés européennes. En fait, d'après le Traité, c'est la seule relation officielle qui soit possible au niveau européen pour le RRV, en tant qu'autorité gouvernementale. Ces contacts prennent la forme de communications officielles et de participations à des projets communs ou à des activités semblables. Ils sont fondés sur une relation entre deux institutions indépendantes et égales.

467. Par conséquent, nos relations sont fondés sur des intérêts communs bien définis. L'échange des informations a constitué la première étape de nos relations, et nous avons démarré notre premier contrôle en commun.

5.4. *L'objet principal du contrôle*

468. En 1995-96, le contrôle a surtout visé à s'assurer que les fonds budgétaires de la CE étaient utilisés en toute sécurité et de manière appropriée, en conformité avec le critère de risque d'erreurs majeures. En d'autres termes, le RRV s'est concentré sur les domaines dans lesquels le risque d'erreurs importantes lui apparaissait le plus grand. A ce stade, les contrôles de l'efficacité étaient surtout destinés à acquérir de l'expérience.

469. Ce travail a été conduit en plusieurs phases. Au cours de la première phase (avant la mise en service des programmes administratifs, y compris des systèmes informatiques, par les autorités publiques responsables de la gestion des fonds de la CE), nous avons examiné si les programmes qui avaient été prévus étaient de qualité satisfaisante et étaient conformes au cahier des charges de la Communauté. Des évaluations de la façon dont les nouvelles unités de contrôle interne avaient été créées ont été également conduites au cours de cette phase. La création de ces unités est devenue obligatoire du fait des nouvelles obligations en matière d'exécution des opérations imposées par la loi aux autorités publiques importantes possédant une structure régionale et/ou une responsabilité déléguée. Cette obligation résultait des exigences communautaires et faisait suite aux critiques formulées depuis plusieurs années par les vérificateurs. A ce stade, une part importante de l'analyse comportait une estimation de la manière dont les autorités concernées avaient l'intention de faire face à une situation sans équivalent dans l'administration publique suédoise : la responsabilité de l'utilisation des fonds de la CE impliquait que les responsabilités de supervision et de contrôle de l'autorité allaient couvrir l'ensemble de la gestion des fonds concernés, y compris la gestion au niveau régional ou la gestion menée par d'autres autorités.

470. La deuxième phase a comporté une évaluation de la fiabilité, de la sécurité et de l'efficacité pratique des programmes administratifs et des systèmes informatiques employés. Se basant sur le principe du risque d'erreurs majeures, le RRV a examiné en premier lieu les systèmes destinés au paiement des aides du budget de la CE en se concentrant sur les programmes touchant plusieurs autorités. Une attention toute particulière a été accordée à la vérification de l'existence d'une attribution claire de responsabilité en matière de documentation, de déclaration des erreurs et de programmes d'action.

471. Au cours de cette phase, la Commission et la CCE ont entrepris des visites en Suède pour y enquêter sur les solutions administratives adoptées. La CCE a préparé également son premier rapport de contrôle suivant la méthodologie de la Déclaration d'Assurance (DAS). Nous avons examiné au sein de notre organisation les avantages et les inconvénients de cette méthodologie ainsi que la possibilité de faire des déclarations basées sur le volume des transactions contrôlées. Notre contrôle est basé sur le principe du risque d'erreur majeure : le RRV ne se sert donc pas de l'échantillonnage statistique de la même manière que la CCE. D'après nous, la méthodologie de la DAS peut entraîner l'affectation de moyens de contrôle excessifs à des domaines ne présentant pas de problèmes véritables. L'association de la méthode

“basée sur le risque et l’importance” et de la méthode de la DAS peut être cependant tout à fait utile, et peut conduire à un contrôle plus efficace et plus rentable.

472. A peu près au même moment, l’adoption de la Réglementation 1663/95 du FEOGA a renforcé le Système d’apurement des Comptes. Par ailleurs, les États Membres ont du désigner, pour la section Garantie du FEOGA l’organisation responsable des paiements et préparer un système de certification de la documentation comptable annuelle remise à la Commission. Compte tenu de l’avantage comparatif du RRV en termes de connaissances et d’expérience, il lui a été demandé de vérifier la présentation par l’unité chargée des versements de fonds de ses programmes et systèmes administratifs et de contrôler s’ils fonctionnaient comme prévu. L’acceptation de certaines missions que lui confie le Gouvernement suédois sur la base d’une rémunération spéciale fait partie du mandat du RRV.

473. La question de savoir si un organe de contrôle national pouvait jouer le rôle d’Organe de certification a été également soulevée. L’avantage comparatif du RRV était encore plus évident dans ce domaine. L’unité chargée des paiements de la section Garantie du FEOGA est contrôlée chaque année. Un rapport d’audit est présenté sur la qualité des informations fournies dans le rapport annuel, sur la sécurité et sur la conformité aux obligations légalement applicables, et des conclusions sont présentées sur la manière dont les responsables ont rempli leur mandat. Selon le RRV, aucune disposition constitutionnelle ne s’oppose à ce qu’il délivre sous sa propre responsabilité un certificat de contrôle des informations comptables. Le Gouvernement suédois a désigné RRV comme Organe de certification et le RRV a délivré son premier certificat en cette qualité à la fin janvier 1997.

474. Nous sommes désormais sur le point d’entrer dans la troisième phase. Le fonds agricole n’est plus le seul à effectuer des paiements, mais ce phénomène est encore assez limité. Des dispositions administratives sont actuellement mises en place pour les fonds structurels, régionaux et les fonds concernant les pêcheries, dont la réglementation est moins développée que celle de la section de garantie agricole. Des relations stables et durables se développent entre l’organe de contrôle interne de la Commission et la fonction d’audit interne des autorités concernées.

475. Ces relations reposent sur des dispositions de l’Ordonnance du Conseil selon lesquelles des fonctions d’audit internes doivent exister au niveau national pour garantir à la Communauté que l’État Membre exerce bien un contrôle financier satisfaisant. La coopération entre les services de contrôle interne de la Commission (DG XX) et ceux des autorités responsables des fonds a été formalisée par des accords (protocoles). Au niveau central, le ministère des finances suédois a préparé et assuré cette mission dans la phase initiale. Les accords de coopération sont de nature bilatérale et volontaire mais les ministres de tous les États Membres ont exprimé leur intention d’établir une coopération similaire mais plus formalisée, avec des représentants de l’ensemble des États Membres. Ces accords prévoient que les parties auront accès sans restriction aux rapports et aux documents de contrôle produits par les autres. Les rapports des autres vérificateurs nationaux ou communautaires qui concernent le fonds en question doivent être transmis pour information. Les accords comportent également des directives concernant les méthodes générales à utiliser, afin que les parties puissent se fonder sur les résultats des contrôles effectués par les autres. De plus, ces accords prévoient la possibilité de mener des contrôles en commun. Le RRV soutient le développement des compétences des vérificateurs internes et évalue la qualité de leur programme de contrôle et du travail effectué.

476. La Communauté lance des initiatives qui pour nous sont nouvelles et qui vont à l’encontre des structures administratives existantes (par exemple les initiatives communautaires LEADER II et INTEREG). Notre capacité à répondre aux exigences d’un maniement sûr et approprié des paiements du budget de la CE n’est pas assurée dans ces domaines et ceci est confirmé par le dernier rapport annuel de la CCE.

477. Début 1997, nous avons établi un rapport sur deux missions gouvernementales dans le contexte de l'Union européenne. Nous avons analysé les systèmes administratifs du fonds social et du fonds régional et nous avons examiné s'ils étaient conformes aux normes en vigueur, à la fois en théorie et en pratique. Nous avons aussi tenté de déterminer quels changements s'imposeraient en cas d'application du Système d'apurement des comptes à ces domaines.

478. On peut noter que dans cette phase, les activités de contrôle au sens large n'ont, semble-t-il toujours pas trouvé de solution. Le contrôle global (c'est-à-dire audit interne/supervision et audit externe) ne constitue pas, dans tous les cas, une fonction coordonnée. Le contrôle est souvent mené sans tenir compte de l'expérience acquise dans d'autres domaines, ni des résultats obtenus. On peut donc s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des activités de contrôle et il peut exister un risque que l'appareil de contrôle global se concentre exclusivement sur les domaines, les organisations et les situations faciles à contrôler, et que la mauvaise gestion et les irrégularités impliquant plusieurs fonds en même temps ne soient pas décelées, à cause de la façon dont les opérations de contrôle sont structurées.

479. Les États Membres administrent 85 pour cent des dépenses et pratiquement 100 pour cent des recettes du budget de la Communauté, alors que la Commission est chargée de l'exécution du budget. Il est absolument essentiel de trouver des formes pratiques de coopération qui traversent les frontières nationales, ou celles des fonds et reposent sur le respect mutuel, l'intérêt commun et la souveraineté. L'ouverture d'esprit constitue l'une des pierres angulaires de cette tâche. Dans ce contexte, la compréhension des différences culturelles entre les pays et les efforts sincères pour réduire la barrière de la langue en sont d'autres.

6. Conclusions

480. Il est important d'essayer de présenter certaines conclusions concernant les problèmes qui rétrospectivement auraient dus, nous semble-t-il, être traités différemment ou plus tôt.

481. Ces conclusions se rapportent à des problèmes qui ont pu affaiblir la capacité de l'administration à exécuter correctement, efficacement et en toute sécurité le budget de la CE. Ces problèmes qui tendent à donner beaucoup de travail supplémentaire aux organes de contrôle externe, peuvent être intéressants à mentionner car notre expérience peut être utile à nos collègues des pays d'Europe centrale et orientale dans leurs futures relations avec la Communauté :

- Il est important d'accorder une priorité plus élevée aux moyens de contrôle avant l'accession, en premier lieu afin que le souci de sécurité et de bonne gestion soit bien présent lors de l'exécution des versements des fonds communautaires et en second lieu pour pouvoir traiter le problème de l'efficacité des systèmes ultérieurement. Il est important de ne pas diluer ni éparpiller inutilement les ressources, en particulier dans la phase de démarrage.
- Comme il n'existe normalement pas de volant de ressources disponibles dans les services de contrôle, il faut dégager assez tôt des moyens pour contrôler l'exécution du budget communautaire.
- Il est important de dresser à un stade précoce la liste des carences du contrôle interne et du contrôle de gestion de l'administration publique et ce avec la plus grande clarté et systématiquement. Nous aurions dû consacrer davantage de ressources à cette tâche. Il convient de remédier rapidement à ces déficiences et de définir la responsabilité de la rectification de diverses faiblesses. L'adaptation aux systèmes d'exécution du budget de la CE et la mise en oeuvre de ces systèmes par les autorités concernées en seront facilitées.

- Les caractéristiques particulières des réglementations et des procédures qui s'appliquent à l'administration nationale et leurs équivalents dans l'Union européenne doivent être analysées à un stade précoce afin de permettre aux autorités de signaler des domaines à harmoniser et devant faire l'objet d'une négociation. Sur cette base, les autorités concernées auraient bénéficié d'assises plus saines pour créer une structure de contrôle acceptée par l'Union européenne et bien implantée dans notre tradition administrative. Il est important que les systèmes de contrôle de gestion élaborés dans chaque État Membre soient basés sur la culture administrative du pays concerné. En même temps, il doit également être possible de présenter un niveau de contrôle crédible et satisfaisant, en dépit de certaines différences sur des questions de détails.
- Il est utile de présenter l'organisation nationale chargée de l'exécution du budget de la CE, la structure de responsabilité et de contrôle, et la fonction d'audit externe dans des documents écrits et audiovisuels en deux versions, l'une détaillée et l'autre plus agréable à consulter, dans les principales langues européennes. On gagnera ainsi beaucoup de temps lorsqu'il s'agira d'exposer la situation aux fonctionnaires des différents organes de l'Union européenne et nos administrateurs auraient plus facilement acquis une vision d'ensemble. Par ailleurs, la qualité des présentations faites par les fonctionnaires à divers niveaux dans différents contextes sera améliorée grâce à la traduction en plusieurs langues des informations de base.
- Il est important d'avoir assez tôt une vision cohérente des obligations et des règles administratives qu'il faut respecter en entrant dans l'Union européenne. Il est également important de consacrer davantage de temps au conseil et à la formation concernant l'administration des fonds de la CE dans ce contexte.
- Un dictionnaire économique et administratif moderne adapté aux besoins de gestion est apparu particulièrement nécessaire afin que les normes professionnelles entièrement justifiées du traducteur correspondent au besoin pour l'administrateur de reconnaître la terminologie employée par les structures réglementaires et de se conformer à leur esprit.
- Nous aurions dû commencer plus tôt à développer dans notre propre organisation la connaissance et l'expertise en matière de questions administratives liées au budget communautaire, tout en sachant que cela aurait pris 3-4 ans.

482. Nous commençons aussi à nous intéresser plus spécialement à de nouvelles questions qui devraient être examinées par les organes de contrôle nationaux, et qui appellent des décisions :

- Le rôle du vérificateur dans la lutte contre la fraude doit être clarifié. Il ne suffit pas de rappeler qu'en principe cette responsabilité incombe aux autorités. Le risque d'irrégularités, de fraude et de corruption doit faire partie de l'analyse de risque, tout comme le risque de mauvaise gestion. La fonction de contrôle doit également s'intéresser davantage à des questions qui, en soi, n'ont pas d'effet sur la loyauté de la présentation du rapport annuel. Le risque d'insuffisances politiques, un manque de légitimité, etc. sont extrêmement sérieux dans le cadre d'activités financées par l'impôt.
- Les certificats délivrés à la suite du contrôle du bénéficiaire final sont primordiaux du point de vue de la productivité. La question demeure, cependant, de savoir comment garantir la qualité du travail de ces vérificateurs.

483. Les intérêts et les utilisations ainsi que la définition claire des circuits de communication constituent des facteurs essentiels garantissant l'efficacité et l'efficacite des controles.

484. Les retombées de la coopération avec les ISC de l'Union européenne doivent bénéficier à l'institution dans son ensemble.

ROYAUME-UNI³⁹
Par Cliff Kemball⁴⁰

-
39. NDLR : Ce chapitre apparaît *après* celui de la Suède (rompant avec l'ordre alphabétique) afin de respecter le numérotation des paragraphes dans la version originale anglaise.
40. Clifford Robert Kemball est directeur du service national de contrôle (National Audit Office) du Royaume-Uni. Il a 33 ans d'expérience du contrôle externe des finances publiques au service national de contrôle et il a été responsable en dernier lieu du contrôle de l'efficacité des dépenses concernant l'action extérieure (Affaires étrangères, aide extérieure, BBC World Service) et les relations internationales du Royaume-Uni.

1. Résumé du chapitre

485. La présente contribution décrit les pratiques d'audit externe adoptées par le Royaume-Uni pour contrôler l'utilisation des fonds communautaires ainsi que le dispositif de liaison mis en place au niveau européen. D'une part, le Contrôleur et Vérificateur général (*Comptroller and Auditor General, C&AG*) détermine ses objectifs en matière de contrôle des opérations communautaires et établit des certificats de contrôle qui garantissent au Parlement la fiabilité des comptes financiers. D'autre part, l'Institution supérieure de Contrôle des comptes publics (*National Audit Office, NAO*) vérifie la conformité des transactions liées à l'UE avec les réglementations européennes. Enfin, en vertu de ses pouvoirs, la Commission des comptes publics (*Public Accounts Committee, PAC*) examine tous les aspects des opérations financières, y compris ceux qui se rapportent aux recettes et aux paiements communautaires. Depuis 1993, le Royaume-Uni adapte constamment ses systèmes administratifs et de contrôle à la réglementation communautaire tandis que l'Institution supérieure de contrôle développe et affine parallèlement ses méthodes de contrôle.

486. Les enquêtes entreprises pour déterminer le degré d'efficacité et d'efficience des dispositifs communautaires ont été concentrées dans les domaines où les dépenses et les risques sont les plus élevés. Cependant, les ministères britanniques ne sont tenus que partiellement responsables des programmes européens lorsque la réglementation et les objectifs de ces programmes sont déterminés par la Commission européenne. Malgré ces réserves, leur mise en oeuvre a fait l'objet de plusieurs enquêtes de ce type et le Royaume-Uni cherche encore à développer les contrôles parallèles avec la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) et les institutions de contrôle des autres États Membres.

487. Par ailleurs, dans le cadre du dispositif de liaison bien établi avec la CCE, le Royaume-Uni remplit ses obligations européennes en vertu desquelles il doit assurer des contrôles efficaces des fonds communautaires tout en évitant la duplication de travaux. L'Institution supérieure de contrôle des comptes publics coopère avec la CCE toutes les fois que cela est possible en s'efforçant de développer des relations positives pour les deux parties. Des réunions régulières avec les institutions de contrôle des autres États Membres permettent de coordonner efficacement les visites effectuées par la CCE et la diffusion des résultats. De leur côté, le comité de contact et les groupes de travail associés explorent les possibilités de coopération avec la Cour et les autres Institutions supérieures de contrôle (ISC) européennes. Si l'on se réfère à l'expérience de l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics britannique, l'adhésion à l'UE est susceptible d'exercer les incidences suivantes sur les organismes qui jouent un rôle équivalent dans les États candidats à l'adhésion :

- i. des amendements à la législation nationale en matière de contrôle des fonds publics peuvent s'avérer nécessaires, par exemple pour donner à l'organisme responsable du contrôle les moyens de coopérer avec la CCE (obligation instituée par le Traité de 1975).
- ii. il ne devrait pas y avoir d'augmentation significative du volume total des travaux de contrôle. Mais la vérification de la conformité des opérations à la législation communautaire devra comporter également un contrôle de régularité.
- iii. La CCE peut disposer, à des degrés divers, de droits d'accès plus étendus (par exemple aux bénéficiaires finaux) que ceux octroyés à l'organisme de contrôle national par la législation des États Membres
- iv. Il peut être difficile d'effectuer des contrôles de l'efficacité et de l'efficience dans les domaines où l'UE détermine la politique et les règles. Dans ces conditions, il pourrait être préférable d'axer les vérifications sur la mise en oeuvre des dispositifs plutôt que sur leur conception.

- v. L'organisme de contrôle national peut souhaiter participer à des contrôles parallèles avec d'autres organismes de contrôle et/ou la CCE sur des sujets d'intérêt commun.
- vi. Le responsable de l'organisme de contrôle national pourra participer au comité de contact et devra désigner un agent de liaison qui servira de point de contact avec les autres organismes de contrôle nationaux et la CCE.
- vii. L'organisme de contrôle pourra accompagner la CCE dans ses visites sur place et il conviendra d'accorder une attention particulière à l'exercice de cette possibilité et au développement des relations avec la Cour.
- viii. L'organisme de contrôle peut souhaiter présenter des rapports périodiques au Parlement en se fondant sur les rapports correspondants de la CCE et sur la déclaration d'assurance établie par cette dernière.
- ix. Il se peut que l'organisme de contrôle doive désigner un candidat pour représenter son pays auprès de la CCE et détacher certains personnels auprès de la Cour.
- x. L'organisme de contrôle peut souhaiter développer des contacts avec la Commission européenne sur des sujets particuliers.
- xi. L'adhésion devrait influencer les ressources de l'organisme chargé du contrôle mais non de manière significative.

2. Introduction

488. Depuis 1973, date de son entrée dans la Communauté européenne, devenue entre-temps l'Union européenne (UE), le Royaume-Uni a constamment adapté ses systèmes administratifs et de contrôle pour satisfaire aux exigences de l'appartenance à l'Union et aux réglementations applicables. Dans le même temps, l'Institution supérieure de contrôle britannique a développé et affiné ses méthodes d'examen des comptes publics.

489. Cet article résume les dispositions prises par l'administration centrale britannique pour contrôler les contributions au budget de la CE ainsi que les recettes qui en proviennent. Il examine, en particulier, les effets de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE sur le processus de contrôle externe en s'attachant à quatre grands domaines :

- surveillance des dépenses de l'UE par le Parlement ;
- contrôle financier ;
- contrôle de l'efficacité et de l'efficience ; et
- dispositif de liaison.

3. Le budget de la Communauté européenne

490. Depuis 1973, date de son adhésion à la Communauté européenne (CE), le Royaume-Uni contribue au budget communautaire en effectuant les paiements au travers du budget général (*Consolidated Fund*). Par ailleurs, les autorités collectent des recettes, effectuent des paiements au nom de la Communauté et demandent le remboursement de certaines dépenses. Les États Membres financent le budget de la CE principalement par l'intermédiaire du système de "ressources propres" qui englobe :

- des prélèvements agricoles fondés principalement sur les échanges de produits agricoles entre l'UE et le reste du monde ;
- des prélèvements sur le sucre et l'isoglucose qui dépendent de la production de ces biens de base et des stocks constitués ;
- des droits de douane perçus en appliquant le tarif extérieur commun sur les importations de l'UE en provenance du reste du monde ; et
- des recettes résultant de l'application d'un taux théorique de TVA à une assiette homogénéisée de dépenses dans les États Membres.

491. La contribution du Royaume-Uni au budget communautaire a représenté, en 1996, 6 697 millions de livres sterling. Si l'on prend en compte les 5 094 millions de livres sterling de recettes dont il a bénéficié, sa contribution nette s'est donc établie, la même année, à 1 603 millions (voir figure 1). Elle fluctue, toutefois, considérablement d'une année sur l'autre et se chiffrait, par exemple, à 4 milliards de livres sterling en 1995.

492. L'Institution supérieure de contrôle britannique vérifie la majorité des dépenses financées par le budget de la CE, activité qui s'inscrit dans le cadre de la mission confiée au contrôleur et vérificateur général. Ce dernier est, en effet, chargé d'examiner les comptes des ministères et organismes publics britanniques par l'intermédiaire desquels la majorité des dotations communautaires transitent, et de rendre compte au Parlement. Au Royaume-Uni, près de 90 pour cent des dépenses effectuées par la Communauté sont comptabilisées dans les budgets des ministères, la Commission versant directement le solde à diverses organisations.

Figure 1. Contributions du Royaume-Uni au budget communautaire et recettes provenant de ce budget : données pour l'année 1996		
Contributions	£m	£m
Prélèvements agricoles et sucre	202	
Droits de douane	1 989	
Ressources fondées sur la TVA (moins abattement)*	4 442 (2 412)	
Ressources fondées sur le PNB	2 444	
Ajustements	32	
Total des contributions		6 697
Recettes		
Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — section Garantie	3 410	
Fonds structurels	1 627	
Autres recettes	57	
Total des recettes		5 094
CONTRIBUTION NETTE		1 603

Source : Finances des Communautés européennes : situation du budget communautaire 1996 (*European Community Finances: Statement on the 1996 Community Budget*) — Tableau 3 (CM 3350)

Note* : L'abattement du Royaume-Uni représente le montant de la réduction de la contribution du Royaume-Uni consentie aux termes de l'accord de Fontainebleau de 1984.

4. La présentation de rapports au Parlement

493. La législation européenne n'impose aucune obligation en ce qui concerne le contrôle des opérations communautaires au contrôleur et vérificateur général. Ce dernier est donc libre de déterminer ses propres priorités et objectifs en matière de contrôle dans ce domaine. Il le fait, comme pour les autres fonds à caractère national, en se référant aux dispositions législatives suivantes : loi relative au ministère des Finances, loi sur les organismes de contrôle (*Exchequer and Audit Departments Acts*) et loi sur le contrôle national de 1983 (*National Audit Act*). De la même façon il rend compte au Parlement de l'utilisation des fonds communautaires au Royaume-Uni, de la collecte des recettes communautaires notamment du point de vue de leur régularité, de leur efficacité et de leur efficience.

494. Le contrôleur et vérificateur général contrôle un grand nombre de programmes et de projets financés au Royaume-Uni par les Communautés européennes et régis par leur réglementation et en rend compte au Parlement britannique. Il ne peut, toutefois, examiner les dépenses engagées, dans le cadre des programmes européens, dans d'autres États Membres.

495. La Commission des comptes publics du Parlement examine les rapports du Contrôleur et vérificateur qui portent parfois sur les comptes du ministère concerné mais qui sont, dans la plupart des

cas, publiés sous forme de documents spécifiques tout au long de l'année. Les pouvoirs étendus octroyés à cette Commission lui permettent d'examiner les comptes présentés au Parlement (notamment les comptes d'affectation), de convoquer certaines personnes et de consulter les rapports et les registres. Pour effectuer son travail, il peut utiliser les résultats des rapports du contrôleur et vérificateur général, y compris ceux qui se rapportent aux recettes et dépenses communautaires. A l'issue de ses travaux, le Comité peut parfois recommander aux ministères d'effectuer des changements dans le but, par exemple, de lutter plus efficacement contre la fraude et d'accroître l'efficacité et l'efficacé.

496. Le Parlement britannique s'intéresse de manière croissante aux fonds communautaires, depuis quelques années, son attitude s'expliquant par le débat en cours sur les relations entre le Royaume-Uni et l'Europe mais surtout par les inquiétudes que suscite l'exécution du budget communautaire. Cet intérêt croissant se manifeste par l'attention que porte la commission des comptes publics à la responsabilité en matière de dépenses européennes. Elle vient de publier deux rapports sur le sujet : le dixième rapport (1995-1996) consacré au rapport annuel de la CCE et à la déclaration d'assurance ("*The Annual Report of the European Court of Auditors and the Statement of Assurance*"), et le sixième rapport (1996-1997) se rapportant au contrôle des opérations communautaires ("*The Audit of European Community Operations*").

497. La mission du contrôleur et vérificateur général comporte deux volets : la certification annuelle des comptes d'un grand nombre d'organismes publics, et le contrôle du degré d'économie, d'efficacité et d'efficacité avec lequel ces organismes ainsi que les ministères utilisent les ressources mises à leur disposition.

5. Le contrôle financier au Royaume-Uni

498. L'Institution supérieure de contrôle britannique s'efforce de donner au Parlement l'assurance que les fonds publics sont utilisés aux fins prévues par ce dernier et que les états financiers qui lui sont présentés sont fiables. A cette fin, elle effectue des contrôles de certification portant sur le contrôle financier et la régularité des opérations ; ce faisant, elle détermine également si les dispositifs communautaires sont adéquatement pris en compte par la réglementation britannique. Ce type de contrôle, effectué selon les normes du Bureau en charge des pratiques de contrôle (*Auditing Practices Board*), doit garantir que les comptes ne comportent pas de niveau d'erreur significatif.

499. Au Royaume-Uni, le contrôle financier vise principalement à permettre au contrôleur et vérificateur général d'établir sa propre opinion sur les états financiers. La conception et l'exécution de chaque contrôle doit ainsi permettre d'obtenir des éléments suffisants et pertinents pour fonder cette opinion. Au terme de ces contrôles, le contrôleur et vérificateur général indique si les fonds ont été utilisés conformément aux objectifs fixés par le Parlement et si les opérations financières ont été exécutées en appliquant les directives des autorités responsables. L'Institution supérieure de contrôle des comptes publics admet que la CE refuse de rembourser des dépenses précédemment engagées lorsque le contrôle a démontré l'existence d'irrégularités.

500. En effectuant un contrôle de l'exécution du budget par les ministères, l'institution supérieure de contrôle des comptes publics procède à plusieurs vérifications : conformité des opérations à la réglementation européenne, intégration satisfaisante des directives et des décisions dans la législation britannique et correspondance entre le montant des subventions réclamées par les organismes payeurs et par les bénéficiaires. Elle effectue parfois des visites dans les bureaux régionaux des ministères pour examiner la façon dont ces derniers suivent les projets et pour inspecter les sites, les entrepôts destinés aux stocks d'intervention et les autres locaux. Reconnaisant l'accroissement du volume et de la complexité de

la législation européenne, ses responsables estiment qu'il faut veiller particulièrement à ce que le travail de contrôle soit organisé en conséquence.

501. L'Institution supérieure de contrôle a, au fil des ans, étendu et affiné ses méthodes de vérification des comptes de l'administration centrale et adapte constamment ses pratiques aux modifications de l'environnement, des normes professionnelles et des outils disponibles. Elle a défini cette approche dans un manuel qui fournit des conseils sur tous les aspects du contrôle financier et dispense d'autres conseils détaillés dans une série de manuels pratiques, régulièrement mis à jour afin de refléter les meilleures pratiques. On peut se les procurer en s'adressant au NAO.

502. En matière de contrôle financier, l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics procède à l'examen d'un échantillon d'opérations financières en fonction d'un certain nombre d'objectifs spécifiques du contrôle. Elle cherche ainsi à vérifier la conformité des paiements ou des versements à la législation et aux directives européennes. L'ISC peut aussi faire des observations sur l'adéquation des contrôles de conformité à la réglementation européenne. S'agissant des subventions du FEDER à des collectivités locales ou à d'autres entités, rappelons que le règlement final est lié à la présentation d'un certificat établi par la Commission de contrôle ou un organisme de contrôle externe auquel l'ISC britannique s'en remet conformément aux normes comptables applicables.

503. Concernant les contributions à l'UE, l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics évalue la validité et la pertinence des systèmes comptables, vérifie l'exactitude des calculs de l'assiette de la TVA et réalise de nouveaux tests de performance à partir d'un échantillon de calculs. Dans l'ensemble, elle applique la même approche au recouvrement des droits de douane et de la TVA en accordant, toutefois, plus d'importance à l'examen des systèmes comptables et des contrôles de base.

504. L'opinion du contrôleur et vérificateur général fournit une garantie raisonnable quant à l'absence d'inexactitudes et d'irrégularités significatives dans les comptes financiers. L'on ne peut définir, en termes mathématiques, ce qu'on entend par "significatif". L'interprétation de ce terme qui comporte des aspects quantitatifs et qualitatifs suppose des jugements de valeur qui dépendent de la nature et du contexte de l'opération. Il désigne le niveau d'erreur le plus élevé que l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics estime acceptable de la part des utilisateurs des comptes. Dès lors que les méthodes de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle sont conçues pour l'ensemble des comptes du Royaume-Uni, les conclusions du contrôle ne se rapportent pas à des programmes spécifiques.

6. Le FEOGA

505. En vertu de la Réglementation communautaire 295/88/CE du 1^{er} février 1988, tout organisme chargé de financer les paiements au titre de la section Garantie du FEOGA (au Royaume-Uni, il s'agit du Conseil d'intervention pour les produits agricoles) doit transmettre, tous les ans, un rapport à la Commission. Ce rapport détaille les contrôles entrepris pour s'assurer que les opérations, les paiements ainsi que les procédures comptables et administratives de l'organisme payeur ont été mis en oeuvre de manière satisfaisante. L'ISC britannique y expose, par ailleurs, son approche du contrôle des fonds communautaires

506. Le Règlement communautaire 1663/95/CE du 7 juillet 1995 définit les responsabilités assumées par l'organisme de certification du FEOGA en matière de contrôle et de compte rendu. Au Royaume-Uni, ces responsabilités ont été confiées au Conseil d'intervention pour les produits agricoles qui est chargé, avec six autres organismes, d'effectuer les paiements liés aux programmes du FEOGA. D'autre part, l'ISC

britannique joue le rôle d'organisme de certification tandis que la Commission effectue ses propres contrôles des comptes nationaux.

507. Depuis 1996, la Commission charge les organismes de coordination de veiller à ce que les organismes de certification effectuent les premières étapes du contrôle des comptes nationaux. Ces organismes doivent recenser les activités des organismes payeurs, délivrer un certificat de contrôle individuel et un certificat de contrôle global. En 1996, l'Institution supérieure de contrôle a été retenue pour effectuer, durant trois années consécutives, le contrôle des comptes du FEOGA du Royaume-Uni, dans le cadre des nouvelles procédures d'apurement des comptes nationaux. En vertu de cette responsabilité supplémentaire, elle s'engage à fournir une garantie suffisante à la CE sur les points suivants :

- les comptes annuels correspondent aux livres et registres des organismes payeurs ;
- les procédures et opérations des organismes publics respectent les règles communautaires et leurs procédures de contrôle interne sont appliquées de manière satisfaisante ; et
- les intérêts financiers de la communauté sont convenablement protégés.

508. Les dispositifs de contrôle diffèrent dans les autres États Membres. A l'exception de la Suède qui confie cette responsabilité additionnelle de certification à son Office de contrôle de la gestion publique (*Riksrevisionsverket*), les autres États la délèguent à des firmes d'audit externe ou à des organismes de contrôle interne ou à divers autres organismes. Au Royaume-Uni, l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics est liée par contrat au Conseil d'intervention.

7. Les enquêtes d'efficacité et d'efficience

509. Dans le cadre de sa mission qui consiste à fournir des informations et des conseils objectifs au Parlement, l'Institution de contrôle des comptes publics effectue des enquêtes d'efficacité et d'efficience. Par ailleurs, en vertu des pouvoirs statutaires qui lui ont été dévolus en 1983, le contrôleur et vérificateur général rend compte au Parlement du degré d'économie, d'efficience et d'efficacité avec lequel l'administration centrale utilise les ressources mises à sa disposition. En effectuant ce type d'enquête, l'ISC s'intéresse généralement aux domaines dotés de ressources importantes mais dont l'efficacité et l'efficience sont fragiles et aux domaines qui présentent des cas de bonnes pratiques ou de défaillances de gestion.

510. La Commission des comptes publics et d'autres commissions parlementaires s'intéressent à la pertinence de l'utilisation des fonds communautaires et des systèmes mis en place pour éviter les irrégularités. L'UE déterminant la nature des projets et des programmes qui recevront une aide communautaire, les ministères ne sont tenus que partiellement responsables de la réalisation des objectifs des projets et des programmes européens. Il est donc parfois difficile d'effectuer des enquêtes d'efficacité et d'efficience dans ce domaine. L'ISC britannique y concentre néanmoins ses enquêtes de productivité en raison des obligations des États Membres qui doivent traduire les règlements en systèmes détaillés, les mettre en place, et surveiller et évaluer les résultats des dispositifs d'intervention.

511. Au cours des douze dernières années, onze rapports de l'Institution supérieure de contrôle comportaient des références importantes aux affaires européennes. Les deux derniers rapports concernaient les dépenses effectuées dans le cadre de la Politique agricole commune. C'est ainsi qu'en décembre 1995, dans un rapport consacré au Conseil d'intervention pour les produits agricoles qui gère les dépenses engagées dans le cadre du FEOGA, elle a examiné les mesures prises pour éviter les fraudes et

les irrégularités. En février 1997, dans son rapport sur le ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation, elle a traité les mêmes questions en s'intéressant aux dispositifs en faveur des exploitations agricoles.

512. Dans un autre rapport consacré aux comptes 1995-1996 des Services des douanes et des droits indirects, elle a examiné les risques de fraude (notamment fiscale) et les mesures prises pour y remédier. Parmi les thèmes abordés à cette occasion, citons : la réalisation de contrôles conformément aux exigences de l'UE, la coopération entre les États Membres et la Commission, et l'adoption de mesures de lutte contre la contrebande et les autres formes de fraude commerciale permettant d'échapper aux accises au sein du Marché unique.

513. Un rapport⁴¹ (publié en juillet 1997) sur les zones sensibles d'un point de vue environnemental (*Environmentally Sensitive Areas*), qui bénéficient d'un financement partiel de l'UE, déterminera si ce dispositif encourage les pratiques agricoles qui préservent et valorisent l'environnement. Ce rapport pourrait être utile à la CCE qui projette d'étudier les questions agricoles et environnementales dans l'ensemble des États Membres.

8. Les contrôles parallèles/conjoints

514. Dans le cas des contrôles parallèles ou coordonnés, deux organismes de contrôle ou davantage effectuent, dans leur pays respectif, des examens sur un sujet identique en coopérant si nécessaire sur des questions telles que la stratégie, les méthodes, les résultats et les conclusions globales. En ce qui concerne les contrôles conjoints, des équipes de deux organismes de contrôle ou plus effectuent conjointement les examens.

515. Ce type de contrôle offre des possibilités et des avantages supérieurs lorsqu'il existe un intérêt commun, en particulier lorsque l'efficacité de l'intervention de l'UE est en jeu dans des domaines tels que l'agriculture, les fonds structurels et l'aide étrangère. Le fait que plusieurs organismes de contrôle unissent leurs efforts devrait, en effet, attirer l'attention sur les insuffisances décelées et donner plus de poids aux actions entreprises pour réaliser les améliorations nécessaires. Enfin, ce type de contrôle permet de réduire les coûts liés à la planification, à l'application des méthodes et à la vérification des résultats.

516. L'on ne doit pas sous-estimer, toutefois, les difficultés posées par la réalisation de contrôles parallèles. Avant de les entreprendre, l'on doit notamment répertorier les pays désireux de participer, trouver un sujet adapté et s'entendre sur l'échéancier, y compris l'échange d'informations détaillées à propos des calendriers de planification et d'élaboration des rapports nationaux. L'on doit, aussi établir des moyens de communication appropriés pour examiner les progrès réalisés, les résultats et les conclusions préliminaires et s'entendre sur les modalités d'élaboration et de publication des rapports. Des difficultés du même ordre, mais à une échelle plus élevée, peuvent être rencontrées en ce qui concerne les contrôles conjoints qui non seulement imposent une charge financière plus lourde mais nécessitent un travail de liaison plus important sans présenter toujours une "valeur ajoutée" par rapport aux contrôles parallèles. Mais leurs avantages potentiels pourraient se concrétiser si les organismes de contrôle qui y participent réussissaient à surmonter leurs principales divergences (relatives à la portée et à l'échéancier du contrôle). Dans tous les cas, qu'il s'agisse de contrôles parallèles ou de contrôles conjoints, il convient d'introduire une certaine souplesse dans le programme et le calendrier pour répondre aux préoccupations diverses des

41. Ce rapport, intitulé "*Protecting Environmentally Sensitive Areas*" a été publié le 23 juillet 1997 sous la référence HC 120, Session 1997-1998 ISBN 0-1-26849-7.

participants. Un groupe de travail, auquel la CCE participe, a été mis en place afin d'échanger les programmes de contrôle et d'examiner les progrès des contrôles conjoints.

517. L'Institution supérieure de contrôle cherche à développer les contrôles parallèles ou conjoints avec la CCE et d'autres institutions nationales de contrôle. C'est ainsi qu'elle a mené, en 1991, un contrôle conjoint avec la CCE sur les "Mesures de restructuration des flottes de pêche communautaires" (*"Measures for Restructuring the Community Fisheries Fleet"*). En 1993, elle a participé à un contrôle parallèle sur l'aide-programme avec les organismes de contrôle néerlandais et suédois. Des débats récents avec la CCE et d'autres organismes de contrôle de l'UE indiquent qu'il existe d'autres possibilités de coopération. La figure 2 présente une brève étude de cas d'un contrôle parallèle impliquant des fonds communautaires. Les organismes de contrôle qui y participaient avaient arrêté un programme de travail commun.

Figure 2. Étude de cas d'un contrôle parallèle			
Sujet :	Versements en faveur des terres arables, examen des plus importants programmes agricoles financés par la Communauté.		
Pays concernés :	Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni.		
Objectifs du dispositif :	Fournir une compensation aux producteurs affectés par la baisse des prix et, grâce au gel des terres, réduire la production dans l'ensemble de l'Union européenne.		
Thèmes de contrôle principaux : (pour les trois pays)	<ul style="list-style-type: none"> • le ministère a-t-il géré le programme de façon efficace ? • le programme est-il géré en faisant supporter une charge minimal aux agriculteurs ? • le ministère a-t-il pris des mesures adaptées pour éviter et déceler les cas irréguliers ? et 		
(pour certains pays)	<ul style="list-style-type: none"> • la mise en oeuvre du système intégré de gestion et de contrôle est-elle conforme aux dispositions de ce système ? 		
Avantages du contrôle parallèle :	Expériences des autres pays. Mise au point et encouragement des meilleures pratiques. Comparaison des efficacités relatives.		
Difficultés possibles :	Identification des sujets d'étude qui répondent aux objectifs de chaque pays concerné, notamment en matière de calendrier. Traitement des informations bilatérales sensibles et partage des données. Assurance d'une réelle comparabilité entre les indicateurs d'efficacité.		
Calendrier :	<i>Pays</i>	<i>Travail sur le terrain</i>	<i>Publication du rapport</i>
	Pays-Bas	Juin à décembre 1997	Mai 1998
	Suède	Avril à mai 1997	Septembre 1997
	Royaume-Uni	Juin à septembre 1997	Décembre 1997.

9. Les arrangements en matière de liaison

9.1 La Cour des Comptes des Communautés européennes

518. Instituée par le Traité de 1975, la Cour des Comptes des Communautés européennes a démarré ses activités en octobre 1977. Le Traité de Maastricht qui a renforcé, en 1993, ses pouvoirs et son indépendance a imposé aux institutions de contrôle nationales l'obligation de travailler en liaison avec elle. La Cour fonde ses contrôles sur l'examen des comptes et effectue, si nécessaire, des inspections dans les États Membres. Elle a accès à tout document ou toute information se rapportant à la gestion financière

des ministères et organismes soumis à son contrôle et peut questionner tout fonctionnaire chargé des recettes ou des dépenses.

519. Comme l'exige le Traité de Bruxelles, la CCE intervient dans les États Membres en liaison avec les institutions nationales de contrôle. Ce même Traité impose, par ailleurs, à ces institutions les trois obligations suivantes :

- travailler en liaison avec la Cour lors de l'exécution des contrôles ;
- informer la Cour de leur intention de participer ou non aux contrôles ; et
- à la demande de la Cour, lui transmettre tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de sa tâche.

520. Ces obligations ont pour objectif d'assurer un contrôle efficace des fonds communautaires tout en évitant les redondances et l'imposition d'une charge trop lourde à l'organisme contrôlé.

521. Si l'Institution supérieure de contrôle doit faciliter les visites de la CCE, elle n'est pas responsable de l'efficacité de son travail. Lorsque la Cour décide d'effectuer des visites pour contrôler des ministères et des organismes publics britanniques, elle doit en avertir l'agent de liaison responsable, au sein de l'ISC, de la coordination des activités.

522. Conformément à sa politique, l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics coopère avec la CCE dans la mesure du possible et cherche à développer des relations bénéfiques aux deux parties. Sauf indications contraires, l'ISC confie généralement à l'un de ses agents la mission d'accompagner la Cour lors de ses inspections et d'assister comme observateur aux rencontres avec les organismes de contrôle et, notamment, à la réunion de conclusion.

523. Conformément aux dispositions en vigueur, la CCE reçoit tous les rapports du contrôleur et vérificateur général, les rapports de la Commission des comptes publics ainsi que les procès-verbaux y afférents du Trésor britannique. L'ISC ne lui adresse pas les documents appartenant aux ministères contrôlés que la Cour doit, en principe, se procurer directement. Enfin, comme le prévoient les arrangements en matière de liaison, l'ISC lui transmet un résumé de son programme de travail.

524. Un agent de liaison désigné par chaque organisme de contrôle est chargé de la coordination des relations entre la CCE et les organismes de contrôle nationaux. Il doit rencontrer régulièrement les responsables de la CCE pour débattre de questions générales et soutenir le travail du comité de contact qui regroupe les responsables de tous les organismes de contrôle (Paragraphe 40), établir un premier point de contact avec les fonctionnaires de la Cour et des ministères contrôlés, coordonner la préparation des visites de la Cour et transmettre les résultats des contrôles au ministère contrôlé et aux responsables concernés de l'ISC. La CCE réunit régulièrement les agents de liaison à Luxembourg afin d'examiner des sujets présentant un intérêt commun.

9.2. La déclaration d'assurance

525. Le Traité de Maastricht prévoit que la CCE doit fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance attestant de la fiabilité des comptes communautaires ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes (cette obligation a commencé à s'appliquer à partir de la présentation des comptes 1994). La CCE a examiné avec les institutions supérieures de contrôle la manière dont elle pourrait utiliser leurs travaux pour réduire sa propre charge de travail mais elle n'est pas

encore parvenue à un accord sur l'utilisation possible des résultats des autres organismes de contrôle et sur la forme sous laquelle ils doivent lui être transmis.

526. La CCE a publié la première déclaration d'assurance et le rapport spécial y afférent, en novembre 1995. A cette occasion, elle affirmait qu'elle ne pouvait garantir la fiabilité des comptes vu le grand nombre d'erreurs décelées dans l'échantillon des opérations de paiement analysé. Cette déclaration devrait néanmoins fournir au Parlement britannique une certaine garantie quant à l'utilisation des fonds communautaires dans les autres États Membres. L'obligation faite à la CCE d'établir une déclaration d'assurance a entraîné un accroissement notable du nombre de ses visites dans l'ensemble des États Membres, y compris au Royaume-Uni où ses déplacements sont passés de 10 à 22 entre 1993 et 1996.

527. L'Institution supérieure de contrôle britannique, qui souhaite vivement coopérer avec la CCE à propos de la déclaration d'assurance, a présenté des conseils sur les méthodes de contrôle et les statistiques. Elle a également examiné comment la CCE pourrait utiliser les travaux qu'elle effectue sur les opérations communautaires figurant dans les comptes des ministères. En mars 1997, le contrôleur et vérificateur général a publié un rapport sur "Le Rapport annuel de la Cour des Comptes des communautés européennes et la déclaration d'assurance pour 1995" ("*The Annual Report of the European Court of Auditors and the Statement of Assurance for 1995*"). Il y résumait les principaux résultats du rapport de la CCE en mettant évidence les références faites au Royaume-Uni. Il mettait, également l'accent sur la nécessité d'améliorer les états financiers de la Communauté de façon à fournir des informations plus utiles et à renforcer la responsabilité de la Commission. La CCE a bien accueilli cette initiative et devrait encourager les autres institutions de contrôle nationales à faire de même.

9.3 Le comité de contact

528. Un comité de contact a été instauré afin de faciliter le développement des arrangements en matière de liaison avec la CCE. Il servira d'organe régulier de communication sur les questions de contrôle des fonds communautaires. Ce comité, qui regroupe les responsables des institutions de contrôle nationales des 15 États Membres ainsi que le président de la CCE, se réunit généralement une fois par an, au mois de novembre, afin de débattre des questions d'actualité. Chacun de ses membres a, toutefois, la possibilité de convoquer une réunion à tout moment s'il estime nécessaire d'examiner certains sujets importants avant la réunion annuelle.

529. Ces réunions donnent à la CCE la possibilité d'explorer de nouveaux domaines de coopération avec les institutions de contrôle nationales qui profitent également de cette occasion pour comparer leurs expériences du contrôle des fonds communautaires. Au cours des dernières années, le comité de contact a examiné, entre autres, la déclaration d'assurance, le contrôle de la TVA et les normes comptables communes.

530. La plupart des débats qui se déroulent au sein du comité de contact s'appuient sur les rapports présentés par les groupes de travail *ad hoc* chargés d'étudier des questions particulières. Bien que la participation à ces groupes soit purement volontaire, l'ISC britannique détache des experts auprès de la plupart d'entre eux car ils permettent d'échanger de manière relativement informelle des informations, notamment à propos des méthodes de vérification.

531. A l'heure actuelle, le groupe de travail *ad hoc* sur les normes de contrôle achève de définir quinze principes directeurs destinés à encadrer l'application pratique des normes de contrôle INTOSAI acceptées. Pour sa part, l'ISC britannique continue toujours de se conformer aux normes du Bureau britannique en charge des pratiques de contrôle tout en reconnaissant la validité de l'objectif poursuivi par

le groupe de travail *ad hoc* ainsi que la nécessité de réduire au minimum la duplication des travaux en élaborant des normes différentes par groupes de régions. Pour l'instant, aucun des principes directeurs définis par le groupe de travail n'a fait l'objet d'une expérimentation pratique.

532. Neuf principes directeurs ont été définis et soumis au comité de contact dans les domaines suivants : planification des contrôles, caractère significatif et risques, information probante et stratégie, évaluation des tests de contrôle interne et contrôles de conformité, vérification par sondages, exploitation des travaux d'autres vérificateurs et experts, documentation, établissement de rapports et assurance qualité. Les six autres, qui sont en cours de mise au point définitive, concernent : les procédures d'analyse, le contrôle des systèmes d'information, les fraudes et irrégularités, le contrôle de la performance, le contrôle des données non financières et l'encouragement des bonnes pratiques comptables. Le groupe envisage de publier les résultats de ces travaux sous la forme d'un document unique rédigé dans les différentes langues européennes. L'adoption d'un ensemble de normes de contrôle communes constitue, du point de vue de l'ISC britannique, une condition préalable à une collaboration efficace entre tous les États Membres. Des contrôles conjoints ou parallèles des activités de l'UE devraient permettre de tester l'efficacité pratique de ces principes.

9.4 *Détachement de personnel de l'organisme de Contrôle national*

533. L'institution nationale de contrôle de chaque État Membre est invitée à détacher auprès de la CCE un vérificateur qui sera principalement chargé d'encadrer une équipe de contrôle sans avoir de statut officiel ou de titre particulier. L'on s'efforce actuellement de définir de manière plus précise le rôle de ces vérificateurs et de fixer des termes de référence officiels pour ces postes.

534. La CCE cherche périodiquement à pourvoir d'autres postes vacants en recrutant du personnel détaché pour une durée déterminée par les institutions de contrôle des États Membres. Au cours des huit dernières années, l'ISC britannique a ainsi détaché dix-huit agents auprès de la Cour et neuf autres auprès de la Commission européenne. Actuellement, six membres sont détachés auprès de la Cour, deux autres auprès de la Commission et trois autres ont été recrutés à titre permanent.

9.5 *La Commission*

535. Depuis quelques années, l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics a beaucoup plus de contacts avec la CCE qu'avec la Commission européenne. Mais les relations établies avec cette dernière s'avèrent toujours fort utiles (par exemple lorsqu'il s'est agi de préparer l'enquête sur les fraudes et les irrégularités affectant les programmes de la PAC). Les contacts se sont récemment accrus après la visite qu'ont effectuée plusieurs membres de la Commission auprès de l'ISC afin d'examiner sa position à l'égard des contrôles d'efficacité et d'efficience et la possibilité de l'accueil d'un séminaire consacré à la lutte contre la fraude et les irrégularités dans le domaine des fonds structurels. Ce séminaire, qui réunira des spécialistes des organisations concernées, fournira une occasion d'examiner des problèmes communs.

10. Les ressources

536. Il n'est pas possible de distinguer le temps spécifiquement consacré au contrôle des dépenses de l'UE lors de la vérification des comptes budgétaires des ministères et des organismes publics britanniques par lesquels transitent la majorité des fonds communautaires. Une estimation grossière des ressources humaines engagées dans ce type de travaux, en tenant compte des liaisons avec la CCE et du traitement

des questions communautaires, indique que l'ISC britannique y consacre environ 2 pour cent de son temps, ce qui correspond *grosso modo* au pourcentage des dépenses britanniques financées par le budget communautaire.

11. Conclusions

537. Les principales conclusions que l'on peut tirer de l'analyse de l'impact exercé par l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE sur l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics sont les suivantes :

- i. L'Institution supérieure de contrôle des comptes publics rend compte au Parlement britannique et non au Parlement européen et n'est pas tenue d'effectuer, pour le compte de ce dernier, des enquêtes d'efficacité et d'efficience.
- ii. L'Institution supérieure de contrôle des comptes publics a développé progressivement ses procédures de contrôle financier en les affinant et les améliorant lorsque nécessaire. Elle n'effectue pas de contrôle distinct des opérations communautaires mais les examine dans le cadre du contrôle des comptes des ministères britanniques.
- iii. Le critère du caractère significatif et la méthode de vérification adoptés par l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics sont conçus pour les comptes du Royaume-Uni dans leur ensemble et leurs résultats ne se rapportent donc pas à des dispositifs spécifiques.
- iv. Les contrôles de régularité effectués par l'Institution supérieure de contrôle visent à garantir la conformité des paiements à la réglementation européenne. Le volume et la complexité de cette législation influenceront probablement à l'avenir les ressources affectées aux contrôles de régularité.
- v. Les méthodes et les normes comptables utilisées pour certifier les comptes nationaux du FEOGA peuvent varier considérablement d'un organisme de certification à l'autre. L'importance des différences pratiques existant entre les méthodes utilisées par les États Membres est un point qui mérite sans doute d'être examiné.
- vi. L'Institution supérieure de contrôle coopère dans la mesure du possible la Cour des Comptes des Communautés européennes car il est de l'intérêt du Royaume-Uni que les contrôles effectués par cette instance soient efficaces. Un renforcement de la coopération directe avec la cour, au travers par exemple d'une participation de l'ISC à ses missions au Royaume-Uni, peut être bénéfique pour les deux parties. Il convient donc d'accorder une attention particulière à ces avantages potentiels et à la valeur ajoutée que la mobilisation de ressources supplémentaires par l'Institution supérieure de contrôle des comptes publics pourrait créer.
- vii. Le Parlement s'intéresse de plus en plus aux finances communautaires et aux relations entre l'Institution supérieure de contrôle et la CCE. Mais il est probable, toutefois, qu'il demeurera difficile de trouver des études utiles et valables en termes de rapport qualité-prix dont les ministères et les organismes publics britanniques seraient responsables.
- viii. Si les possibilités d'entreprendre des études parallèles avec la CCE apparaissent également limitées, l'on dispose d'une certaine marge pour renforcer la coopération avec la Cour des Comptes des Communautés européennes et développer les contrôles parallèles.
- ix. Le Royaume-Uni a publié un rapport annuel sur les conclusions du rapport de la CCE et sa déclaration d'assurance.

- x. Compte tenu de l'élargissement probable de l'Union européenne, l'on devra sans doute veiller à maintenir la taille des groupes de travail de liaison dans des limites qui permettent de continuer à fonctionner de manière efficiente.
- xi. Il serait souhaitable que les institutions nationales de contrôle continuent de mettre l'accent sur l'amélioration de la présentation des comptes financiers communautaires afin d'accroître l'utilité des informations fournies et de responsabiliser davantage la Commission.

CONTRÔLE ET AUDIT FINANCIERS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE
Par Alan Pratley⁴²

42. Alan Pratley est, depuis 1990, contrôleur financier adjoint de la Commission des Communautés européennes. Depuis son entrée à la Commission en 1973, il a travaillé dans le secteur du contrôle administratif et financier, notamment comme Chef de cabinet adjoint du Commissaire chargé du Budget, du contrôle financier et de l'administration et comme Directeur de l'Administration Générale.

1. Introduction

538. Les systèmes de contrôle et d'audit financiers de l'Union européenne sont destinés à assurer au contribuable qu'au travers du Conseil des ministres et du Parlement Européen les fonds communautaires sont bien gérés et dépensés en conformité avec les objectifs de l'Union et les réglementations générales et sectorielles régissant les politiques poursuivies. À l'heure actuelle, le budget de l'UE s'élève à environ 90 milliards d'ECU. Comme les fonds structurels et le fonds FEOGA-Garantie (qui assure la mise en oeuvre de la Politique Agricole Commune et de la politique de la pêche) en représentent ensemble près de 80 pour cent, la nécessité d'une coordination des opérations par la Commission, les États Membres et la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) paraît aller de soi. Cette coordination n'est pas moins nécessaire dans d'autres domaines.

2. Contrôle et audit financiers à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission — tableau d'ensemble

539. Le sérieux de la gestion financière de la Commission dépend des contrôles internes effectués au sein des services dépensiers par leurs unités de gestion financière ou par les directions de ressources, des audits internes réalisés par la Direction Générale du Contrôle financier (DG XX) ainsi que des audits externes menés par la Cour des Comptes européennes.

540. Le sérieux de la gestion financière à l'extérieur de la Commission repose sur les contrôles internes effectués par les organismes publics responsables de l'exécution des dépenses au niveau national, régional et local, sur les audits internes réalisés par les unités spécialisées des ministères nationaux (ou par des organismes centraux tels que l'Inspection Générale des Finances, en France) et, enfin, sur les audits externes menés au plan national, régional ou local.

541. S'agissant des dépenses effectuées sur fonds communautaires dans les États Membres, ces derniers coopèrent étroitement avec la Commission pour assurer les opérations de contrôle et d'audit internes, comme l'illustrent les exemples suivants :

1. Le contrôle interne des dépenses gérées et engagées directement par la Communauté est assuré par la Direction Générale gestionnaire, la DG XX exerçant un contrôle *a priori* sur les transactions financières et effectuant l'audit interne. (Toutefois, dans le cas de l'aide destinée à des pays non membres de l'Union, les services publics des pays bénéficiaires participent dans une certaine mesure à ces opérations).
2. Le contrôle interne des dépenses cofinancées par l'Union européenne est effectué dans les États Membres par les services gouvernementaux nationaux, régionaux ou locaux (et par les entreprises publiques, les universités ou le secteur privé dans le cas de la recherche). Ces dépenses font aussi l'objet d'un contrôle interne de la DG XX et des services de la Commission (qui interviennent conjointement avec les vérificateurs internes des États Membres dans le cas des fonds structurels et de la recherche).
3. En ce qui concerne les dépenses engagées dans le cadre du FEOGA-Garantie, qui sont intégralement financées par la Communauté mais gérées par les États Membres, le contrôle interne est assuré par les organismes nationaux accrédités par les États Membres. De leur côté, l'organisme national de contrôle, la DG XX et la Direction Générale autorisant la dépense effectuent des audits internes.

542. Dans tous les cas, l'audit externe est effectué par la Cour des Comptes européenne qui collabore, en tant que de besoin, avec les organismes d'audit externe des États Membres. Elle coopère aussi occasionnellement, de manière informelle, avec les organismes d'audit externe des États bénéficiaires (non Membres).

543. Conformément aux responsabilités formelles qu'elle assume dans l'exécution du budget européen, la Commission doit pouvoir démontrer qu'il existe un contrôle interne adéquat à tous les niveaux et qu'elle fournit (ou utilise) des services d'audit interne appropriés, qu'il s'agisse des dépenses directement gérées et engagées par la Communauté ou des fonds communautaires engagés et gérés par les États Membres ou les organismes nationaux. Dans ce dernier cas, il est essentiel d'assurer l'application de normes appropriées et uniformes de gestion et de contrôle dans tous les États Membres.

3. Contrôle et audit financiers au sein de la Commission européenne

544. Au sein de la Commission européenne le contrôle et l'audit financiers sont organisés comme suit :

1. La Commission autorise elle-même les engagements de dépenses liés aux activités et programmes importants. Lorsque les montants en jeu sont plus faibles ou lorsque les activités ont un caractère subsidiaire, elle délègue ses pouvoirs en matière de dépense aux Directeurs Généraux des services opérationnels et à des responsables désignés au sein de ces derniers.
2. Le Directeur Général est chargé d'assurer les contrôles internes appropriés par l'intermédiaire d'une direction (ou d'une unité) responsable de la gestion des ressources humaines et financières qui dépend directement de lui. La direction (ou unité), qui fait contrepoids aux directions et unités opérationnelles, est chargée de vérifier si un contrôle interne existe et fonctionne et si un dispositif d'évaluation adéquat permet de réaliser sur une base régulière des examens préalables, en cours d'exécution et *ex post*. La direction des ressources est également chargée d'effectuer des contrôles sur place des dépenses directes liées aux activités des organismes extérieurs à la Commission.
3. La DG XX effectue des audits des systèmes de contrôle interne des Directions Générales selon deux procédures. Elle vérifie *ex ante*, éventuellement par sondages, toutes les recettes (y compris le recouvrement des dépenses indûment engagées) et les dépenses (engagements, paiements). Elle effectue, en outre, de façon systématique et à des intervalles appropriés, des audits internes des systèmes de gestion et de contrôle interne des Directions Générales portant sur les aspects financiers et comptables ainsi que sur les aspects de gestion et de performance. Les fonctions de contrôle préalable et d'audit interne sont modulées en fonction de l'analyse du risque, la vérification étant renforcée lorsque les systèmes présentent des faiblesses et que les performances sont médiocres.
4. Enfin, la structure de gestion financière de la Commission est dotée d'un Comptable qui est responsable des systèmes de comptabilité et de l'exécution des paiements.

4. Contrôle et audit financiers au sein des États Membres

545. Comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, les États Membres gèrent et dépensent près de 80 pour cent du budget communautaire. La Politique Agricole Commune (qui recouvre la pêche et qui est mise en oeuvre au travers du fonds FEOGA-Garantie) représente 45 pour cent du budget de l'UE, les fonds structurels et le fonds de cohésion en représentant ensemble environ 35 pour cent.

4.1. Le Fonds FEOGA-Garantie

546. La Commission finance totalement les activités du FEOGA-Garantie en effectuant, tous les mois, des paiements à titre d'avance à chaque État Membre. Ce dernier distribue, à son tour, les aides aux bénéficiaires par l'intermédiaire des organismes payeurs qui sont soit des services du ministère responsable soit des organismes placés sous sa supervision. Les organismes payeurs administrent les fonds en conformité avec les réglementations du Conseil et soumettent — environ six mois après la fin de l'exercice financier (15 octobre) — leurs comptes annuels à l'approbation de la Commission. Les réglementations du Conseil définissent de façon détaillée les règles d'organisation et d'accréditation de ces organismes, les procédures comptables ainsi que la fréquence et l'intensité des contrôles dont font l'objet leurs différentes activités. Par ailleurs, des dispositions réglementaires détaillées s'appliquent au rapport d'audit qui doit accompagner les comptes et à l'institution que chaque État Membre doit mettre en place pour coordonner l'action des organismes payeurs et des autres organismes concernés par les opérations du fonds FEOGA-Garantie.

547. Outre l'apurement des comptes, la Commission est responsable du processus de vérification/audit des systèmes de gestion et de contrôle de chacun des États Membres. Elle est aussi chargée de corriger les montants réclamés (généralement, en opérant des déductions) lorsque les systèmes présentent des faiblesses et, notamment, lorsque les règles en matière de fréquence et d'intensité des contrôles n'ont pas été respectées (ces corrections ne pouvant être appliquées au delà des vingt quatre mois qui suivent la fin de l'exercice budgétaire).

548. La Direction Générale de l'Agriculture, la Direction Générale des Pêches et la DG XX effectuent des audits internes, la CCE étant chargée de l'audit externe.

4.2. Fonds structurels et fonds de cohésion

549. Alors que dans le cadre du FEOGA-Garantie l'UE assure 100 pour cent du financement, les fonds structurels interviennent en co-financement et en partenariat avec les États Membres dont les systèmes de contrôle et de gestion sont mis à contribution. Toutefois, les États Membres sont tenus de s'assurer que ces systèmes permettent de mener à bien les opérations et que des mesures sont prises pour prévenir les irrégularités et récupérer les dépenses non justifiées. La Commission elle-même, après consultation de l'État Membre, peut réduire, suspendre ou annuler l'aide lorsqu'une opération ou une mesure s'avère irrégulière ou que l'on a modifié sensiblement la nature ou les conditions d'application, sans son accord préalable.

550. En vertu de la réglementation des fonds structurels, l'État Membre doit fournir à la Commission une description des systèmes de gestion et de contrôle utilisés. Il doit également conserver et tenir à la disposition de la Commission tous les rapports de contrôle nationaux relatifs aux mesures prévues dans les programmes ou les autres activités. Enfin, il doit désigner des organismes (ministères, en général) chargés de certifier la validité des demandes de paiements.

551. Les services de la Commission (Directions Générales des Affaires Sociales, de l'Agriculture, des Pêches, du Développement Régional et du Contrôle Financier) remplissent la fonction d'audit interne prévue par la réglementation des fonds structurels. Celle-ci les autorise à procéder à des vérifications sur place des opérations financées par ces fonds ainsi que des systèmes nationaux de gestion et de contrôle. Les services de la Commission peuvent aussi demander aux États Membres d'effectuer des vérifications sur place pour contrôler la régularité des demandes de paiement.

552. La Cour des Comptes des Communautés européennes assure l'audit externe des fonds structurels.

4.3. Recettes communautaires

553. Les droits de douane, les prélèvements agricoles et les recettes basées sur la TVA et sur le PNB constituent les ressources propres de la Communauté. Le recouvrement des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) est effectué auprès des agents économiques par les États Membres selon leurs propres procédures nationales, en les adaptant si nécessaire pour respecter les réglementations communautaires. Les services de la Commission peuvent demander aux États Membres qui possèdent leurs propres systèmes de contrôle et d'audit d'effectuer des vérifications sur place. Ils peuvent par ailleurs participer à certaines vérifications régulièrement menées par les autorités nationales, et procéder aussi, à leur propre initiative, à des vérifications sur place en association avec les responsables nationaux.

554. S'agissant des ressources propres fondées sur la TVA, les autorités nationales procèdent à des contrôles et à des audits des redevables. Les services de la Commission vérifient les procédures utilisées et les calculs effectués par les États Membres pour déterminer la part effective des recettes totales de TVA qu'ils verseront à la Commission. Il en est de même pour la partie des ressources propres fondée sur le PNB.

5. Coordination du contrôle et de l'audit financiers effectués par la Commission et les États Membres

555. Vu l'ampleur des opérations du FEOGA-Garantie et des fonds structurels, il est essentiel de s'assurer que les ressources limitées de contrôle et d'audit financiers dont disposent la Commission et les États Membres soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Les réglementations des fonds structurels exigent que la Commission s'assure que toutes les vérifications sont accomplies de manière coordonnée afin d'éviter la répétition, au cours d'une période donnée, des contrôles dans un même domaine.

556. La Commission a décidé en 1979 de confier à la DG XX la coordination des missions de contrôle sur place (vérifications et audits) effectuées, au sein des États Membres, par ses différents services.

557. A cette fin, la DG XX a lancé deux actions en étroite consultation avec les Directions Générales responsables de la gestion de la politique agricole commune et de la pêche (FEOGA-Garantie) et des fonds structurels.

558. Dans le cadre de la PAC, les Directions Générales de l'Agriculture et des Pêches et la DG XX coordonnent déjà leur action pour éviter les chevauchements entre leurs programmes respectifs de contrôle et d'audit et s'assurer que les efforts soient concentrés sur les domaines présentant les risques les plus importants. Par ailleurs, des représentants des organismes payeurs se réunissent deux fois par an avec ceux des services de la Commission afin d'améliorer encore la coordination au sein des États Membres. Leur objectif est de faire en sorte que les programmes globaux et définitifs de contrôle et d'audit soient connus dès le début de l'exercice annuel.

559. Les progrès sont encore plus importants en matière de coordination des fonds structurels. La DG XX a, en effet, signé des protocoles ou des conventions administratives avec huit États Membres et les négociations sont bien avancées avec les autres. Ces protocoles prévoient :

- l'harmonisation des méthodes de contrôle ;
- des programmes annuels d'audit globaux agréés et l'échange des rapports définitifs ;
- la fourniture de données utiles au déroulement de l'audit.

560. Les protocoles sont signés par le Contrôleur Financier de la Commission et par l'autorité de contrôle centrale dans les États Membres où une telle instance existe (par exemple, l'Inspection Générale des Finances, en France, ou encore l'Intervencion General, en Espagne). Dans les États Membres qui possèdent d'autres systèmes, il est signé par le Directeur du ministère concerné et son responsable de l'audit interne. Les méthodes d'audit utilisées par la Commission font partie intégrante du protocole, sachant qu'il est possible d'appliquer, si nécessaire, les méthodes nationales, ou encore une méthodologie commune dans le cas d'activités ou de programmes particuliers. Les audits sont entrepris séparément ou conjointement par les organismes de contrôle des États Membres et les services de la Commission qui échangent leurs rapports. En outre, les autorités nationales établissent, toutes les fois que cela est possible, un résumé des principales conclusions dégagées par les organismes d'audit, aux niveaux régional et local.

561. La Commission et les autorités de contrôle des États Membres participent, normalement deux fois par an, à des réunions de coordination concernant l'ensemble des fonds. Au début de l'automne, la DG XX transmet aux États Membres les programmes de contrôle sur place que ses services projettent d'effectuer au cours de l'exercice suivant en invitant leurs autorités de contrôle à présenter leurs propres projets de programmes. Une réunion de coordination est alors tenue au cours de laquelle la Commission présente un résumé des résultats de chaque fonds dans chaque État Membre, résumé établi en se fondant sur les divers rapports présentés par ses services, la CCE et les autorités nationales de contrôle. En tenant compte de ces informations et de toute autre donnée susceptible de contribuer à l'analyse globale du risque, les participants examinent alors les projets de programmes de façon à éliminer les duplications ou les chevauchements et élaborent un programme d'ensemble. La CCE, qui reçoit les documents examinés lors de la réunion y compris le programme d'ensemble, planifie aussi ses activités pour l'exercice suivant en tenant éventuellement compte du programme global approuvé par les services de la Commission et les autorités de contrôle des États Membres. Une seconde réunion de coordination se déroule en juin-juillet pour examiner la mise en oeuvre du programme consolidé et y apporter les ajustements nécessaires.

562. Le troisième élément du protocole — le déroulement de l'audit — découle de l'organisation de la gestion et du contrôle dans chaque État Membre qui doit, conformément aux réglementations des fonds structurels, en fournir la description. À partir de ces descriptions, des consultants s'efforcent, à la demande de la Commission, de construire un modèle global basé sur ces descriptions afin de corriger les incohérences ou les écarts éventuels. Le mode de déroulement de l'audit qui en résultera indiquera le mode d'établissement des demandes de paiement et permettra aux vérificateurs nationaux et communautaires de déterminer si les fonds communautaires parviennent aux bénéficiaires dans des délais raisonnables et si les demandes de paiement présentées à la Commission correspondent aux sommes effectivement dépensées par les bénéficiaires ultimes ou au niveau régional/local. Enfin, les vérificateurs pourront plus facilement vérifier que des contrôles de légalité et de régularité viables sont en place et fonctionnent de façon satisfaisante.

6. Contrôle et audit financiers d'autres domaines de dépenses et de recettes

563. La Commission finance et gère d'autres types de dépenses directes engagées dans le cadre :

des politiques internes en matière de formation, affaires sociales, emploi, énergie, protection des consommateurs	2,1%
de la recherche et du développement technologique	3,8%
des dépenses administratives	4,7%
de l'action extérieure	6,5%

564. Comme indiqué à la Section 3, l'ordonnateur — la Commission, les Directeurs Généraux et les responsables désignés — assume avec le Contrôleur financier et le Comptable la responsabilité de la gestion financière. Cependant, ces dépenses mettent en cause d'autres acteurs que la Commission. L'exécution des dépenses directes se fait, en effet, au travers de subventions et de contrats de fourniture de biens et de services conclus dans le cadre de l'administration des programmes et des actions engagées au sein et à l'extérieur de l'Union, en étroite consultation avec les États Membres et les pays bénéficiaires. Compte tenu de l'éparpillement géographique de ces activités, le Règlement financier prévoit que les services de la Commission, et en particulier le Contrôleur Financier, procéderont à des contrôles sur place de l'utilisation des fonds communautaires. Les bénéficiaires des aides et des dons, sont tenus d'accepter ces contrôles ainsi que ceux de la CCE.

565. En matière de recouvrement des ressources propres, id. des recettes versées par les États Membres pour assurer l'équilibre du budget, la coordination du contrôle et de l'audit financiers avec les autorités nationales est bien développée. La Commission et les États Membres examinent, en général deux fois par an, les programmes de contrôle ainsi que les principaux résultats des audits dans le cadre d'un comité consultatif regroupant des spécialistes de chaque partie. Un sous groupe d'audit a également été créé pour échanger des informations et comparer les pratiques. Par ailleurs, la coordination est bien développée en ce qui concerne les subventions destinées à compléter les programmes nationaux de recherche.

566. A l'extérieur de la Communauté, les fonds communautaires sont utilisés pour promouvoir les objectifs politiques poursuivis dans les pays d'Europe centrale et orientale, dont plusieurs sont candidats à l'entrée dans l'Union, et les pays du Tiers Monde.

567. L'aide au Tiers Monde (environ 1,5 milliard ECU par an) transite essentiellement par le Fonds européen de Développement qui est distinct du budget de l'UE. Elle est gérée — en partenariat avec les pays du Tiers Monde et dans le cadre de la convention de Lomé — par les services de la Commission qui appliquent les procédures communautaires de contrôle et d'audit financiers.

568. L'Union finance par ailleurs, sur son budget, certains projets gérés par les agences de l'ONU au bénéfice des pays du Tiers Monde. Comme le stipule le Règlement financier, les services de la Commission et la CCE vérifient l'utilisation de ces fonds en se fondant sur les informations et les états financiers pertinents et en effectuant des visites sur place.

6.1. Pays d'Europe centrale et orientale

569. Les activités menées par l'UE en relation avec les pays d'Europe centrale et orientale sont encadrées par les Programmes TACIS et Phare. Le Programme TACIS, qui concerne la Russie et les pays de l'ex-URSS, est administré de Bruxelles en concertation avec les délégations de l'UE et les bureaux TACIS dans les pays concernés. Le Programme Phare couvre les projets lancés dans les pays d'Europe Centrale, dont la gestion est assurée à partir de Bruxelles en collaboration avec, d'une part, les délégations de l'UE dans ces pays et, d'autre part, les unités de gestion de projet localisées dans les ministères centraux. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement au fonctionnement du Programme Phare dans les pays candidats à l'UE et aux conclusions qu'il est possible de tirer de cette expérience du point de vue de la DG XX et des autres services de la Commission (notamment, la DG I et la DG IA). Ces conclusions s'appuient sur le travail quotidien d'examen des dossiers du Contrôle financier et sur les missions d'audit menées par la DG XX dans ces pays, y compris les "missions d'enquête" et les séminaires.

6.2. Pays d'Europe Centrale

570. Dans le cadre du système gouvernemental centralisé prévalant autrefois dans les pays d'Europe Centrale, l'administration publique et les organismes de contrôle financier (s'il en existait) ne pouvaient fonctionner de manière indépendante. Ces pays n'avaient donc aucune expérience d'une "administration de projet" moderne et, en particulier, d'un système d'achats publics reposant sur des procédures d'appels d'offres. Dans le même temps, ces pays ont dû s'adapter aux conséquences déstabilisantes de l'instauration d'une économie de marché.

571. Dans l'esprit de la Commission, le Programme Phare devait dès le départ jouer un rôle pédagogique auprès des administrations nationales. Outre le recours à des spécialistes de la gestion de projet, appartenant pour la plupart à des pays occidentaux, le Programme Phare a fait appel à la création d'un réseau d'unités de gestion de projet implantées dans les structures administratives existantes, habituellement dans le ministère central compétent. Ces unités, qui sont dirigées par un haut fonctionnaire et qui recrutent leur personnel au sein du ministère, reçoivent l'assistance de spécialistes expatriés, embauchés dans le cadre de contrats conclus par la Commission avec différentes sociétés de consultants de l'UE. L'idée était que les responsables nationaux pourraient ainsi acquérir "sur le tas" l'expertise nécessaire et qu'à plus long terme chaque ministère serait capable d'assurer lui-même la gestion et le contrôle des projets, comme c'est le cas dans les États Membres en ce qui concerne les projets financés par les fonds structurels.

572. Mais, ces objectifs ne sont pas complètement atteints et un certain nombre de problèmes subsistent :

- Le transfert d'expertise entre les consultants et les responsables nationaux : celui-ci n'a pas été aussi complet et efficace qu'on l'espérait et les ministères exercent des pressions pour prolonger les contrats des consultants externes ;
- Les conditions de marché défavorables au recrutement de fonctionnaires hautement qualifiés : l'inflation des salaires dans le secteur privé a entraîné des défections au sein du personnel des unités de gestion de projet ;
- Les mesures prises par certains pays d'Europe Centrale pour lutter contre la tendance notée dans le second point ci-dessus. Dans certains cas, ils ont choisi de transférer la gestion des projets Phare à des "fondations" privées appartenant souvent au même ministère et dont les rémunérations sont alignées sur celles du secteur privé. Dans d'autres cas, ils ont augmenté la

rémunération des fonctionnaires nationaux chargés d'administrer les projets Phare pour l'aligner sur celle du secteur privé ;

- Les difficultés à constituer les équipes des unités spécialisées dans les pays qui ne désirent pas appliquer les mesures décrites dans le troisième point ci-dessus.

7. Contrôle interne, audit interne et audit externe dans les pays d'Europe Centrale

573. Depuis le début des années 90, date à laquelle a débuté le processus de réforme, la plupart des pays d'Europe Centrale ont créé des organismes et des services de contrôle budgétaire. Toutefois, ces pays ne partagent pas des concepts communs de contrôle interne, d'audit interne et d'audit externe. Les "missions d'enquête" et les séminaires organisés par la DG XX indiquent aussi qu'ils n'ont adopté ni le modèle de contrôleur financier exerçant — comme dans plusieurs États Membres — une fonction centralisée d'audit interne et de contrôle préalable des transactions, ni le système nord européen d'auto contrôle de la gestion financière par chaque ministère, fondé sur des règles strictes d'exécution et de comptabilisation budgétaire, l'obligation de rendre compte au Parlement, et une surveillance du ministère des finances. La plupart des pays d'Europe Centrale possèdent une instance d'audit externe (Autorité supérieure de contrôle) sur le modèle d'une Cour des Comptes ou d'un Service national de contrôle, et qui doit parfois rendre compte au Parlement. Outre l'exercice de cette fonction d'audit externe, l'Institution supérieure de contrôle peut, dans certains pays, effectuer des contrôles *a priori* de certaines dépenses particulières. Enfin, la notion d'indépendance du contrôle externe n'est pas fermement établie dans tous les pays d'Europe Centrale et, dans les premières étapes de la réforme, la fonction d'audit externe a parfois été exercée par un ministre appartenant à l'équipe gouvernementale.

574. A la suite des contacts établis avec la DG XX et la CCE, un certain nombre de pays d'Europe Centrale se sont montrés intéressés par l'adoption d'une approche institutionnelle et de méthodes de contrôle des fonds publics similaires à celle de l'UE et de ses États Membres. L'exemple le plus remarquable est celui de la Hongrie qui a mis sur pied une institution d'audit interne au niveau gouvernemental (le Service de contrôle de l'État), qui, après avoir été rattachée au ministère des finances, dépend maintenant directement du Premier ministre. Cette institution est chargée de suivre l'exécution du budget de l'État et de s'assurer que les principes fondamentaux de gestion financière sont respectés. La Hongrie a également établi un organisme de contrôle externe "classique" (l'Autorité supérieure de contrôle) qui rend compte de manière autonome au Parlement, le Service d'Audit de l'État.

575. La situation existant dans les autres pays d'Europe Centrale apparaît plus ambiguë et moins organisée même s'ils souhaitent généralement appliquer les modèles de l'UE afin de pouvoir gérer efficacement les exigences communautaires et les dispositifs d'assistance après leur adhésion. Ils adhèrent aussi généralement au principe de l'Article 209a du Traité qui exige que les États Membres apportent la même attention à la lutte contre la fraude lorsqu'ils administrent les fonds communautaires que lorsqu'ils gèrent le budget national.

576. La DG XX, Contrôle financier, examine les possibilités de coopération pratique avec les organismes de contrôle et d'audit financiers des pays d'Europe centrale. C'est ainsi que le Service de Contrôle de l'État hongrois, qui a déjà effectué des contrôles des opérations des Programmes Phare, souhaiterait élaborer, en coopération avec la DG XX, un cadre destiné à développer de manière structurée ces contrôles, en utilisant l'expérience acquise par la Commission et les États Membres en matière de coordination des fonds structurels. La participation au contrôle et à l'audit financiers des projets Phare, dans la phase préliminaire à l'adhésion, peut ainsi aider à préparer les structures de contrôle et d'audit

internes qui seront nécessaires par la suite. Les Programmes Phare peuvent, d'ailleurs, financer des projets de renforcement institutionnel et fournir l'assistance technique appropriée.

577. Il convient d'encourager les pays d'Europe Centrale à mettre en place des contrôles internes efficaces au sein de leurs ministères au niveau central, régional et local afin d'assurer une responsabilisation adéquate en matière de gestion des fonds et d'exécution des projets. Il convient aussi de développer la fonction d'audit interne au sein de chaque ministère — fonction actuellement inexistante dans la plupart des pays — en lui confiant une mission claire : s'assurer que des contrôles internes existent et fonctionnent efficacement. Par ailleurs, la fonction d'audit interne devra être synchronisée avec celle de contrôle externe, même si elle en est indépendante, afin que le vérificateur externe puisse utiliser le travail du vérificateur interne. Enfin, il est essentiel que l'audit interne comme l'audit externe soient indépendants, l'audit externe ayant à rendre compte au Parlement. L'Union européenne peut contribuer efficacement à ce processus non seulement par des conseils, une assistance technique et par l'exemple mais aussi en offrant des modèles d'institutions de service public que les pays d'Europe Centrale pourront adapter à leurs traditions et situations particulières.

Appendice 1. Procédures budgétaires

A. Résumé des procédures budgétaires de l'UE

578. L'on peut distinguer trois grandes catégories de procédures.

579. La première concerne le plafond de ressources propres. Celui-ci fixe la limite supérieure en valeur absolue des recettes que la Communauté européenne peut prélever auprès des États Membres, qui sera de 1,27 pour cent du PNB communautaire à compter de 1999. Le budget communautaire devant être obligatoirement équilibré (ce qui exclut le recours à l'emprunt), le plafond détermine donc le montant maximum des dépenses qu'il sera possible d'engager (sous réserve de quelques recettes diverses d'importance mineure). Le plafond de ressources propres est déterminé par la Décision relative aux ressources propres qui ne peut être modifiée qu'à l'unanimité des États Membres siégeant au Conseil, et après ratification par ces États selon une procédure similaire à celle utilisée pour ratifier les changements apportés au Traité (id. elle requiert l'approbation des Parlements nationaux dans la plupart des États Membres).

580. En second lieu, les plans de dépenses à moyen terme (les Perspectives Financières) qui déterminent les profils de dépenses par principales catégories pour une période allant de cinq à sept ans (le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 a adopté les Perspectives pour la période 1993-1999 qui sont les dernières en date). Les Perspectives Financières sont fondées sur l'Accord Inter-Institutionnel conclu par le Conseil, la Commission et le Parlement européen et non sur un document juridique formel. Elles ne possèdent pas, par ailleurs, un statut quasi équivalent à celui du Traité, comme c'est le cas du plafond de ressources propres.

581. Il est probable qu'en 1999, fin de leur période d'application, l'on adoptera d'autres plans de dépenses à moyen terme mais il n'existe aucune obligation juridique à cet égard.

582. Si les Perspectives Financières actuellement en vigueur ont été acceptées à l'unanimité par le Conseil européen, elles peuvent être, toutefois, amendées par un vote majoritaire au sein du Conseil et avec l'accord du Parlement européen (à la condition de respecter, toutefois, le plafond de ressources propres).

583. En troisième lieu, le budget communautaire annuel constitue l'instrument juridique d'autorisation des recettes et des dépenses pour l'exercice concerné. Il doit non seulement respecter le plafond de ressources propres, comme l'exige le Traité, mais se situer également, comme le prévoit l'Accord Inter-Institutionnel, dans la limite des Perspectives Financières.

584. La procédure budgétaire annuelle est compliquée : elle prévoit une "navette" entre le Conseil et le Parlement européen.

585. Les principales étapes sont les suivantes :

1. La Commission prépare le Projet Préliminaire de Budget en mai de l'exercice précédent ;

2. Le Conseil procède en juillet, lors du Conseil budgétaire, à un premier examen qui aboutit à l'adoption du Projet de Budget. Cette étape intervient après discussions entre le Président, la Commission et le Parlement et une préparation minutieuse par les fonctionnaires du Comité du Budget du Conseil (auquel siègent généralement des représentants des ministères des Finances et du Budget, assistés par des membres des Représentations permanentes) ;
3. Le Parlement européen tient sa première séance de lecture sur le Projet de Budget en octobre et, après l'avoir amendé, le retourne au Conseil ;
4. Après un second examen en novembre, le Conseil budgétaire renvoie le Projet de Budget au Parlement ;
5. Le Parlement adopte le Budget définitif, dit Budget adopté, habituellement en décembre.

586. En vertu des principes fondamentaux régissant ces échanges, le Conseil a le dernier mot sur les dépenses "obligatoires" (qui bénéficient principalement à l'agriculture) alors que le Parlement a le dernier mot sur les dépenses "non obligatoires" (la majeure partie des dépenses consacrées à d'autres domaines que l'agriculture).

587. Vu la complexité de cet ensemble de procédures et de règles, il est essentiel que les nouveaux États Membres se familiarisent avec ses rouages.

588. Enfin, les dépenses financées par le Budget communautaire doivent avoir une base juridique : autrement dit, les mesures qui les occasionnent doivent être prévues par la législation communautaire. L'inscription au budget de la Communauté ne suffit pas à autoriser une dépense en l'absence de base juridique.

B. Étude sur les règles et pratiques budgétaires des États Membres

589. La Direction Générale XIX effectue actuellement, en coopération avec l'Institut International des Sciences Administratives, une étude consacrée aux "Règles et Pratiques budgétaires des États Membres". Cette étude, qui devrait être achevée en septembre 1997, fournira notamment un aperçu des procédures et des principes budgétaires appliqués au sein des États Membres. Il est possible d'obtenir des informations plus détaillées à son sujet en s'adressant à Jean-Pierre Baché, Responsable d'Unité, Direction Générale XIX, Budgets, et Catherine Bourtembourg, Directeur Général Adjoint, IIAS.

Appendice 2. Le processus d'apurement des comptes

590. L'exécution des dépenses agricoles doit respecter les règles communautaires et être effectuée dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Afin de mieux s'assurer du respect de ces règles, la Commission a demandé aux États Membres d'adopter de nouvelles dispositions à partir de l'exercice budgétaire 1996 :

- tous les États Membres doivent accréditer officiellement des organismes payeurs chargés d'administrer les dispositifs du FEOGA en respectant des critères administratifs et de contrôle déterminés ;
- lorsque plusieurs organismes payeurs sont accrédités, l'État Membre devra nommer un organisme de coordination chargé de le représenter et qui aura pour tâche de diffuser les textes de la Commission, de favoriser une application harmonieuse des dispositifs, de transmettre à la Commission les informations requises par les réglementations et de s'assurer que toutes les informations comptables requises à des fins statistiques et de contrôle sont à la disposition de la Commission (Au Royaume-Uni, ce rôle est joué par l'Intervention Board for Agricultural Products);
- Chaque État Membre doit également établir un organisme de certification indépendant. Outre sa mission d'audit, ce dernier délivrera un certificat attestant que les comptes du FEOGA sont exacts et exhaustifs et que les critères régissant les transactions des organismes payeurs sont respectés. (Au Royaume-Uni, cet organisme est le National Audit Office).

591. La procédure annuelle d'apurement des comptes se décompose en deux parties : l'une financière, concerne les comptes et les certificats justificatifs transmis par les États Membres. La seconde, de conformité, se fonde sur les visites sur place entreprises par les vérificateurs de la Commission afin de vérifier que les exigences réglementaires sont bien respectées.

592. Lorsqu'un contrôle de conformité révèle des insuffisances au niveau des procédures, la Commission proposera de refuser une partie des dépenses engagées dans le cadre du dispositif en fonction du risque que ces déficiences font supporter selon elle aux fonds communautaires. Cette remise en cause ne peut pas s'appliquer aux dépenses effectuées vingt quatre mois avant la notification officielle des conclusions de la Commission. Les résultats de l'audit ainsi que les réfections de dépenses qui en découleraient font l'objet d'un examen détaillé avec la Commission avant la notification officielle de la décision. Les États Membres peuvent alors faire appel à un organisme de conciliation qui s'efforcera de réconcilier les positions divergentes des deux parties.

593. Les conséquences financières des contrôles de conformité seront incluses dans la décision financière publiée par la Commission qui devra être prise au plus tard le 30 avril de l'exercice financier suivant et qui précisera les montants admis au financement du FEOGA. Ces sommes incluent les ajustements et les corrections comptables qui sont parfois opérés au bénéfice des États Membres. Le montant net des dépenses refusées doit être remboursé à la Commission. Une décision de la Commission ne peut être annulée que par une décision contraire de la Cour de justice des Communautés européennes, qui doit être saisie dans les deux mois suivant la publication de la décision ou une notification préalable officielle.

594. [Au Royaume-Uni, les conséquences financières sont supportées par le budget du ministre des Finances.]

Appendice 3. Liste des termes utiles

Accountability
(Responsabilisation)

Un concept central de la théorie et de la pratique modernes de la gestion. Il signifie que les cadres sont tenus pour responsables de l'accomplissement d'un ensemble défini d'obligations ou de tâches et de l'application des règles et des normes concernant leurs postes. Ils rendront compte de leurs actions à une personne ou à un organisme clairement identifié et leurs performances pourront être récompensées si elles sont satisfaisantes ou sanctionnées dans le cas inverse. En outre, les dirigeants des unités organisationnelles peuvent être tenus responsable des actions de leurs subordonnés.

Les gouvernements, qui ont entrepris des réformes de la gestion publique ont généralement tenté d'octroyer plus de souplesse et d'autonomie aux gestionnaires afin d'accroître l'efficacité et l'efficience de leurs activités. De ce fait, ces réformes ont accordé beaucoup plus d'importance à la responsabilisation conçue comme un moyen d'équilibrer et de contrôler l'exercice de leur pouvoir de décision ainsi renforcé. En ce qui concerne les activités des ministères et des agences gouvernementales, la responsabilisation peut être interne ou externe :

- dans le premier cas (interne), elle s'entend par rapport à un niveau hiérarchique supérieur et comporte une évaluation régulière de l'efficacité avec laquelle les gestionnaires ont accompli les tâches définies par leur description de poste. Les résultats de ces évaluations détermineront fréquemment leurs augmentations salariales et/ou leurs perspectives de promotion ;
- dans le second (externe), elle s'entend vis-à-vis du parlement, du public ou des agences centrales (par exemple, l'Institution supérieure de contrôle) et concerne la propre performance des gestionnaires (et, dans le cas des hauts fonctionnaires, la performance de l'organisme qu'ils gèrent).

Agences centrales
(*Central agencies*)

Organisations appartenant au pouvoir exécutif qui coordonnent et orientent les activités des ministères et des administrations techniques. Les pratiques diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, mais on considère généralement qu'elles comprennent :

- le ministère des Finances ;
- le Secrétariat général du Gouvernement ou le ministère qui assiste le Premier Ministre ou le Conseil des Ministres dans l'élaboration et la coordination des politiques ;
- l'agence ou le ministère responsable de l'élaboration et de la coordination des politiques de gestion des ressources humaines dans le secteur public ;
- l'Institution supérieure de contrôle (ISC) ;
- le ministère des Affaires étrangères lorsque des domaines particuliers, tels que la politique d'intégration européenne, sont en cause.

Analyse évaluation du risque

Processus systématique d'évaluation et d'intégration des opinions des experts concernant la probabilité que des conditions et/ou des événements défavorables surviennent. Ce processus devrait permettre d'organiser ces opinions professionnelles et de les intégrer en vue de l'élaboration du programme de travail.

Apurement des comptes (*Clearence of accounts*)

Voir l'Appendice 2, consacré au Processus d'apurement des comptes.

Audit

Les audits internes sont effectués à la demande de la direction alors que les audits externes sont entrepris par l'organe supérieur de contrôle ou un autre vérificateur indépendant pour satisfaire des obligations légales. L'audit interne se propose, entre autres, d'examiner les systèmes de contrôle de gestion afin de déceler les faiblesses éventuelles, d'en informer la direction et, de lui soumettre des recommandations pour améliorer la situation. La portée d'un audit peut varier considérablement. Il existe ainsi :

- **des audits financiers** consistant à examiner les états financiers et les systèmes comptables sur lesquels ces états sont fondés et à rendre compte de ces examens ;
- **des audits de conformité aux règles ou de régularité** consistant à vérifier le respect des règles légales et administratives, la probité et l'adéquation des systèmes administratifs, financiers et de contrôle de la gestion ;
- **des audits de performance et des audits d'efficacité et d'efficience** destinés à évaluer la performance en matière de gestion et la performance opérationnelle des programmes publics et de certains ministères et agences gouvernementales, c'est-à-dire l'économie, l'efficience et l'efficacité avec lesquelles le programme ou l'organisation utilise les diverses ressources (financières, humaines) pour atteindre les objectifs fixés. *Voir également* Contrôle (2.).

Audit à posteriori	Voir Contrôle <i>ex post</i> .
Audit à priori	Voir Contrôle <i>ex ante</i> .
Audit de performance	Audit effectué pour déterminer l'économie, l'efficacité et l'efficience des programmes sociaux ou de toute autre activité. Voir aussi contrôle <i>ex post</i> .
Autorisation (financière)	Implique que l'autorité autorisant une transaction (ou une activité) en a vérifié et validé la conformité avec les politiques et les procédures établies (300.03.2a).
Bonne gestion administrative	Par exemple : le Contrôle Financier dispose de toutes les informations nécessaires pour effectuer toutes les vérifications depuis l'origine, et peut librement accomplir les tâches de vérification prévues par les réglementations.
Bonne gestion des fonds	Par exemple : Les dépenses financées par la Communauté sont réelles et légitimes. Les initiatives financées par la Communauté sont exécutées dans le respect des réglementations ; des mesures sont prises pour prévenir toute irrégularité, engager des poursuites et récupérer toute somme perdue pour cause d'irrégularité ou de négligence. La contribution de l'UE s'accompagne réellement d'une contribution nationale effective correspondant au pourcentage fixé dans la décision d'octroi de l'aide. La date de déblocage des fonds par la Commission est sensiblement la même que celle de l'engagement de la dépense par l'organisme de gestion.
Bonne gestion opérationnelle	Par exemple : Les opérations font partie d'un cadre de soutien communautaire et sont cohérentes entre elles. Le choix de l'opération est fondée sur une évaluation préalable satisfaisante. La décision d'engager une autre tranche d'un programme s'appuie sur un suivi annuel adéquat. Une évaluation <i>ex post</i> destinée à estimer l'impact socio-économique de l'opération est utilisée ultérieurement. Les plans de financement relatifs à l'opération sont suffisamment détaillés. Ils se réfèrent au plan de financement indicatif établi dans le cadre de soutien communautaire.
Budgétisation	Processus mis en oeuvre par une organisation pour planifier ses activités financières futures.
Cadres structurels communautaires	Ce terme désigne la section orientation du FEOGA, le FIFG (Instrument financier d'orientation de la pêche), le FEDER et le FSE.

Certification des comptes (<i>Financial statement assertion</i>)	Déclaration concernant un ensemble d'états financiers qui peut être effectuée par le vérificateur dans le cadre des procédures de contrôle. Elle peut concerner, par exemple l'exhaustivité des états financiers (autrement dit le fait qu'ils reflètent bien l'intégralité des transactions financières effectuées par une organisation, au cours d'une période donnée). Elle résulte d'un certain nombre de contrôles effectués par le vérificateur.
Comptes consolidés	Les comptes établis afin de refléter les activités d'un groupe d'entités. C'est ainsi qu'un ministère (ou une société holding) possédant plusieurs agences opérationnelles (ou filiales) peut établir des comptes consolidés reflétant les activités de l'ensemble du groupe ainsi que les comptes de chaque agence opérationnelle (ou filiale).
Comptes d'affectation (<i>Appropriation accounts</i>)	Se prêtent à des utilisations fort diverses mais peuvent concerner les fonds qu'une organisation désire identifier distinctement pour des motifs spécifiques. Un tel compte peut être créé par exemple pour suivre et enregistrer les paiements de l'État à des consultants privés.
Comptes d'engagements (<i>Accrual accounts</i>)	Partie des états financiers destinée à enregistrer les engagements. Prenons le cas d'un organisme qui réglerait chaque année, au 30 juin, 100 000 ECU d'arriérés pour services reçus. Au 31 décembre, il aurait ainsi bénéficié de la moitié de ces services sans avoir effectué de règlement et devrait passer une écriture de 50 000 ECU à son passif à cette date.
Comptes financiers (<i>Financial statement</i>)	Comptes établis par un organisme pour rendre compte de ses activités financières. Ces comptes doivent souvent respecter des réglementations précises touchant, par exemple, leur contenu et leur publication.
Conclusions (<i>Findings</i>)	Déclarations de pertinence. Les conclusions d'un audit découlent d'un processus de comparaison entre la norme et la réalité.
Contrôle(s)	Lorsqu'il s'agit de gestion et d'administration, ce terme peut avoir deux significations ; il peut ainsi désigner : <ol style="list-style-type: none"> 1. Les mécanismes et les moyens d'orientation d'auto discipline ou de contrainte destinés à éviter les erreurs que l'on peut assimiler aux instruments dont un pilote se sert pour contrôler son avion. Certains pays, comme les Pays-Bas n'ayant pas dans leur langue de mot équivalent, utilisent le terme anglais. 2. L'action de vérifier, de contrôler les comptes et d'en conserver une copie.

Contrôle administratif

Procédures et documents à caractère non financier utilisés dans les ministères pour assurer le respect des règles régissant entre autres :

- la nomination, la promotion du personnel et les questions de discipline ;
- les achats publics ;
- la promotion de l'égalité des chances pour les minorités ;
- le traitement de la correspondance ;
- les activités de voyage et de loisir, etc. Voir également *Contrôle* (1.).

Contrôle comptable

Procédures et documentation destinées à assurer la protection des actifs, la conduite et l'enregistrement des transactions financières et la fiabilité des documents financiers. Le contrôle des comptes est souvent fondé sur les normes établies par le ministère des Finances ou l'Institution supérieure de contrôle pour assurer la comparabilité des pratiques comptables entre les ministères et la conformité aux conventions nationales et/ou internationales. Voir aussi *Contrôle* (1).

Contrôle de gestion

Ou *Contrôle interne*. Organisation, mesures et procédures utilisées pour s'assurer que : les résultats attendus des programmes sont réalisés, que l'utilisation des ressources correspondantes est conforme aux buts et objectifs de l'organisation en cause et qu'il existe des mesures de lutte contre le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion ; que des informations fiables sont rassemblées, conservées, transmises et utilisées dans le processus de décision.

La responsabilité de la mise en place et du suivi des systèmes de contrôle de gestion incombe à la direction de l'organisation et non au vérificateur externe. Toutefois, ce dernier doit réagir lorsque ces systèmes sont absents ou inadéquats puisqu'ils contribuent, entre autres, lorsqu'ils sont efficaces, à rendre moins nécessaires les audits détaillés des transactions et des documents individuels. Voir aussi *Contrôle de comptabilité, Contrôles administratifs, Contrôle* (1.).

Contrôle ex ante

Le vérificateur est impliqué dans le processus d'autorisation des dépenses publiques. Les ordres de paiement et les documents justificatifs qui les accompagnent sont vérifiés pour déterminer si les transactions ont fait l'objet d'autorisations adéquates, si elles sont licites et régulières et si les crédits budgétaires sont suffisants.

Contrôle <i>ex post</i>	Il en existe au moins trois sortes. Les organes supérieurs de contrôle, exerçant un fonction juridictionnelle, examinent et jugent les comptes des individus qui sont personnellement responsables de l'utilisation des fonds publics. Le contrôle financier (qui inclut l'examen de la documentation relative à une série de transactions) permet à ces organes d'établir des rapports sur les comptes publics qui servent de base au pouvoir législatif pour émettre un avis ou un quitus. Quant à l'audit de performance, il s'attache à certains aspects particuliers des dépenses publiques et traite de questions plus larges concernant l'économie, l'efficacité et l'efficacité ⁴³ .
Contrôle financier	Voir <i>Contrôle de gestion</i> .
Contrôle interne	Voir <i>Contrôle de gestion</i> .
Contrôle par sondage (<i>Audit sampling</i>)	Procédure de vérification opérée par sondages, c'est-à-dire sur un échantillon de la population concernée qui est pertinent du point de vue du contrôle plutôt que sur l'ensemble de la population.
Corruption	Il existe de nombreuses définitions de ce concept. L'une d'entre elle définit ainsi le terme "Détournement actif ou passif, par les responsables publics (élus ou nommés) de leurs pouvoirs afin d'en tirer des avantages financiers personnels ou d'autres bénéfiques".
Description de poste	Ensemble de tâches ou d'activités devant être accomplies par une personne. Cette description définit de façon précise la fonction que cette personne exercera dans le cadre du poste (ou de la position) qu'elle occupe.
Économie, efficacité, efficacité	Économie : acquisition au moindre coût des ressources (financières et humaines, immeubles, biens d'équipement) nécessaires à l'exercice d'une activité. Efficacité : obtention d'un produit maximum à partir d'un niveau déterminé de ressources affecté à l'exercice d'une activité. Efficacité : degré de réalisation des objectifs définis pour une activité donnée.
Évaluation de la performance (<i>Performance appraisal</i>)	Évaluation, à l'aide de critères convenus à l'avance, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité dont fait preuve un individu pour accomplir une activité ou un ensemble de tâches déterminé. Cette évaluation est souvent utilisée pour décider de l'attribution aux cadres supérieurs d'un avancement ou d'une augmentation de salaire.

43. *State Audit in the European Union*, National Audit Office (Institution supérieure de contrôle des comptes publics), Royaume-Uni, 1996.

Évaluation de la performance
(*Performance measurement*)

Évaluation à l'aide d'un ensemble de critères fixés à l'avance, de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité dont fait preuve une organisation dans l'exercice d'une activité déterminée ou d'un ensemble d'activités. Ces organisations peuvent se voir fixer certains objectifs permanents — rentabilité financière, efficience, qualité des services fournis — auxquels on se référera pour suivre et évaluer leur performance.

Évaluation de programme

Le processus par lequel les activités des ministères et des agences — et parfois les résultats des programmes — sont évalués au regard d'un ensemble d'objectifs ou de critères déterminés. Les évaluations de programmes qui peuvent être effectuées selon une périodicité régulière, sont soit internes soit effectuées par des tiers, tels le ministère des finances, l'Institution supérieure de contrôle ou un consultant extérieur.

Évaluation interne

Fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'une organisation.

Fraude

La forme la plus grave d'irrégularité. Le terme fraude est défini par la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, adoptée le 26 juillet 1995 (J.O. N° C316, 27 novembre 1995). Conformément aux règles du troisième pilier de l'UE se rapportant aux questions pénales. (La réglementation citée ci-dessus qui concerne les mesures et sanctions administratives est élaborée sur la base des règles du premier pilier).

La définition de la fraude affectant le budget de l'UE (donnée au paragraphe 1 de l'Article 1 de la Convention) est fort détaillée. Pour l'essentiel elle stipule que sera considéré comme une fraude et pourra donner lieu à des poursuites judiciaires toute omission ou acte irrégulier commis intentionnellement (tous les autres actes ne seront donc passibles que de sanctions administratives, telles des amendes ou l'interruption du financement, etc.) :

La liste des actes ou omissions commis intentionnellement et qui affectent les intérêts financiers des Communautés européennes est, selon cette convention, la suivante :

a) En matière de dépenses :

- l'utilisation ou la présentation d'états ou de documents faux, irréguliers ou non exhaustifs qui provoquent l'affectation ou la rétention indue de fonds provenant du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par elles, ou en leur nom ;
- la non divulgation d'informations en violation d'une obligation spécifique, entraînant les mêmes effets que précédemment ;
- l'utilisation des fonds à d'autres fins que celles auxquelles ils sont normalement destinés.

b) S'agissant des recettes, tout acte ou omission commis intentionnellement et concernant :

- l'utilisation ou la présentation d'états ou de documents faux, incorrects ou incomplets qui provoquent une diminution illégale des ressources du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par elles ou en leur nom ;
- la non divulgation d'information contrairement à une obligation spécifique, entraînant les mêmes effets que précédemment ;
- le mauvais usage d'un avantage légalement obtenu, avec les mêmes effets.

Gestion financière	Procédures et systèmes juridiques et administratifs mis en place pour permettre aux ministères et aux agences gouvernementales d'exercer leurs activités en s'assurant que l'utilisation des fonds publics est satisfaisante et conforme aux normes de probité et de régularité déterminées. Ces activités incluent la perception des recettes, la gestion et le contrôle des dépenses publiques, la tenue et la présentation des comptes financiers et, dans certains cas, la gestion des actifs.
Going concern <i>(Viabilité économique)</i>	Capacité d'une organisation à payer ses dettes à bonne date. La viabilité économique d'une organisation constitue l'une des hypothèses centrales sous-jacente à la préparation des états financiers.
Indépendance/ vérificateur indépendant	Termes utilisés lorsqu'un vérificateur est en mesure d'effectuer son travail d'audit librement et objectivement.
Institution supérieure de contrôle <i>(ISC en français ; SAI en anglais)</i>	Organisme chargé d'établir les normes applicables aux activités de contrôle ; les pouvoirs qui lui sont conférés dépendent de la portée du contrôle.
Intégrité Conscience professionnelle <i>(Due professional care)</i>	Comportement attendu d'un vérificateur compétent et prudent qui exécute son travail avec toute l'attention et l'expertise requises, conformément aux normes de la profession.
Irrégularités	L'Article 1, Paragraphe 2 de la Réglementation horizontale du Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés (2988/95) en donne la définition suivante : "L'irrégularité" désigne toute violation d'une disposition du droit communautaire consécutive à une omission ou à un acte commis par un agent économique, qui affecte, ou pourrait affecter, le budget général des Communautés ou les budgets gérés par celles-ci en entraînant soit l'engagement d'une dépense injustifiée soit une diminution/perte de recettes provenant de la collecte des ressources propres effectuée directement pour le compte des Communautés.
Materiality <i>(Importance)</i>	Ce terme se réfère à l'importance que présente une question du point de vue d'un ensemble de données financières ou d'informations se rapportant à la performance. La "materiality" d'une question par rapport à un ensemble d'informations, implique qu'elle aura probablement de l'importance pour l'utilisateur de cette information.
Objectifs de l'audit	Les résultats spécifiques attendus de l'audit.
Preuves <i>(Audit evidence)</i>	Preuves rassemblées par le vérificateur dans le cadre de son travail d'audit.

Principe d'additionnalité	Ce principe signifie que les fonds de la communauté ne doivent pas se substituer aux fonds nationaux mais s'y ajouter.
Principe de subsidiarité	Le principe de subsidiarité est destiné à faire en sorte que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible du citoyen et que la nécessité d'une action au niveau communautaire soit constamment vérifiée au regard des autres possibilités existant aux niveaux national, régional ou local. Plus précisément, il s'agit du principe en vertu duquel l'UE n'intervient pas (sauf dans les domaines qui sont de sa compétence exclusive) s'il est plus efficace d'agir au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité en vertu desquels toute intervention de l'Union ne doit pas excéder les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité.
<i>Production (Outputs)</i>	Ce qui est produit directement ou immédiatement par une activité. Certaines productions sont plus faciles à mesurer que d'autres, selon leur nature. Le nombre de patients hospitalisés traités par un médecin est probablement plus facile à mesurer que l'avis soumis par un administrateur des services de santé à son directeur ou à son ministre sur un problème de politique sociale. Dans ce dernier cas, l'évaluation ne peut être que qualitative et essentiellement subjective.
Rapport d'audit <i>(Audit Report ou Auditors certificate)</i>	Rapport établi par le vérificateur après exécution de son travail de contrôle. Peut désigner, par exemple, le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes financiers d'une organisation.
Ressources propres (de l'UE)	Elles comprennent les droits de douane et les prélèvements agricoles (ressources propres traditionnelles) la ressource basée sur la TVA et une ressource complémentaire basée sur le PNB.
Ressources propres traditionnelles (de l'UE)	Désignent les droits de douanes, les prélèvements agricoles et la cotisation sucre.
Résultats (outcomes)	Résultats à long terme d'une activité donnée alors que les produits (outputs) sont reliés à des objectifs plus directs ou immédiats. Ainsi, la diminution de la fréquence des accidents automobiles dus à l'absorption d'alcool constituera le résultat à long terme (outcome) d'une campagne de de contrôles aléatoires de l'alcoolémie au volant, effectués par les services de gendarmerie. En revanche, le nombre de conducteurs poursuivis pour avoir dépassé la limite légale d'alcoolémie représentera l'un des résultats immédiats (outputs) de cette mesure. Ceci dit, il est souvent difficile de mesurer les résultats. <i>NB : Il n'existe pas d'équivalents de ces termes en français : on parlera de résultats immédiats ou de résultats à plus long terme.</i>

Risque d'audit
(*Audit risk*)

Risque que les procédures appliquées par le vérificateur ne détectent pas certains éléments qui, s'ils avaient été connus, auraient entraîné une modification du rapport final.

**Systèmes
d'information pour
la gestion (SIG)**

Base commune d'informations constituées par les sources de données et les documents conservés par les ministères ou les agences pour aider les gestionnaires à assumer leurs responsabilités. La plupart des ministères et agences considèrent que l'amélioration de la gestion de leurs ressources nécessite des systèmes d'information sur la gestion financière (SIG F), un sous-ensemble des SIG. De tels systèmes peuvent aussi faciliter l'évaluation de la performance des programmes, la planification de la charge de travail, et le suivi des progrès effectués dans la réalisation des objectifs. Les SIG constituent un élément essentiel des contrôles de gestion.

**Vérificateurs
externes**

Vérificateurs qui ne dépendent pas de l'organisation objet de l'audit et qui ne se réfèrent pas nécessairement aux objectifs fixés par l'organisation. On distingue souvent les vérificateurs externes des vérificateurs internes.

Appendice 4. Quelques réglementations de l'UE relatives au processus de budgétisation, au contrôle financier et à l'audit externe

Droit communautaire primaire

Réglementation/directive etc.	Sujet
TCE ⁴⁴ , Article 5	Établissement des obligations générales des États Membres.
TCE, Article 155	Obligations et responsabilités de la Commission européenne.
TCE, Article 188a-188c	Dispositions concernant la Cour des Comptes des Communautés européennes.
TCE, Articles 199-209	Dispositions financières.
TCE, Article 209a	Lutte contre la fraude.

Droit communautaire dérivé

Agriculture

Réglementation/directive etc.	Sujet
1663/95	Réglementation N° 1663/95 de la Commission (CE), du 7 juillet 1995, définissant les règles détaillées d'application de la réglementation N° 729/70 du Conseil (CEE) concernant la procédure d'apurement des comptes de la section Garantie du FEOGA.
4045/89	Règlement N° 4045/89 du Conseil (CEE), du 21 décembre 1989, sur l'examen par les États Membres des transactions couvertes par le système de financement de la section Garantie du FEOGA.
307/91	Réglementation N° 307/91 du Conseil (CEE), du 4 février 1991, sur le renforcement du suivi de certaines dépenses imputables à la section Garantie du FEOGA.

44. Traité des Communautés Économiques Européennes, également désigné par Traité de Rome.

3508/92	Règlement N° 3508/92 du Conseil (CEE), du 27 novembre 1992, établissant un système intégré d'administration et de contrôle (IACS) pour certains programmes d'aide de la Communauté (mise en vigueur par la Réglementation 3887/92).
3887/92	Réglementation N° 3887/92 de la Commission (CEE), du 23 décembre 1992, définissant les règles détaillées de mise en oeuvre des systèmes intégrés d'administration et de contrôle s'appliquant à certains programmes d'aide de la Communauté.
723/97	Réglementation N° 723/97 du Conseil (CE), du 22 avril 1997, sur la mise en oeuvre des programmes d'action des États Membres sur le contrôle des dépenses de la section Garantie du FEOGA.
515/97	Règlement N° 515/97 du Conseil (CE) concernant l'assistance mutuelle entre les autorités des États Membres et la coopération de ces autorités avec la Commission pour assurer une application adéquate de la législation agricole et de la législation relative aux droits de douane.
386/90	Règlement N° 386/90 du Conseil (CEE), du 12 février 1990, sur les contrôles effectués lors de l'exportation de produits agricoles donnant lieu à des restitutions ou à d'autres montants.

Contrôle financier et audit externe

Réglementation/directive etc.	Sujet
2988/95	Règlement N° 2988/95 du Conseil (CE, CEEA), du 18 décembre 1995, sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.
2185/96	Règlement N° 2185/96 du Conseil (CE, CEEA), du 11 novembre 1996, concernant les vérifications et inspections sur place effectuées par la Commission pour protéger les intérêts financiers des Communautés européennes contre la fraude et d'autres irrégularités.

Coopération dans le domaine des douanes

Réglementation/directive etc.	Sujet
210/97	Décision N° 210/97 (CE) du Parlement européen et du Conseil, du 19 décembre 1996, concernant l'adoption d'un programme d'action communautaire dans le domaine des douanes (Customs 2000/Douanes 2000).

Dépenses

Réglementation/directive etc.	Sujet
729/70	Règlement N° 729/70 du Conseil (CEE), du 21 avril 1970, sur le financement de la politique agricole commune.

Fonds structurels

Réglementation/directive etc.	Sujet
2052/88	Règlement N° 2052/88 du Conseil (CEE), du 24 juin 1988, sur les tâches et l'efficacité des fonds structurels et la coordination de leurs activités entre elles ainsi qu'avec celles de la Banque européenne d'Investissement et des autres instruments financiers existants (mise en vigueur par la Réglementation 4253/88).
4253/88	Règlement N° 4253/88 du Conseil (CEE), du 19 décembre 1988, définissant les modalités d'application de la Réglementation N° 2052/88 (CEE) relative à la coordination des activités des différents fonds structurels entre elles ainsi qu'avec celles de la Banque européenne d'Investissement et des autres instruments financiers existants.

La récupération des aides et les sanctions

Réglementation/directive etc.	Sujet
595/91	Réglementation N° 595/91 du Conseil (CEE), du 4 mars 1991, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune et l'organisation d'un système d'information dans ce domaine.
1681/94	Réglementation N° 1681/94 de la Commission (CE), du 11 juillet 1994, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles et de l'organisation d'un système d'information dans ce domaine.

1469/95 Réglementation N° 1469/95 du Conseil (CE), du 22 juin 1995, relative aux mesures devant être appliquées à certains bénéficiaires des opérations financées par la section Garantie du FEOGA.

745/96 Réglementation N° 745/96 de la Commission (CE), du 24 avril 1996, définissant les règles détaillées d'application de la Réglementation N° 1469/95 du Conseil (CE) relative aux mesures devant être appliquées à certains bénéficiaires des opérations financées par la section Garantie du FEOGA.

Processus de budgétisation

Réglementation/directive etc.

Sujet

1231/77 Réglementation financière du 21 décembre 1977 relative au budget général des Communautés européennes (mise en oeuvre par la Réglementation 3418/93).

3418/93 Réglementation N° 3418/93 de la Commission (CEEA,CECA, CE), du 9 décembre 1993, définissant les règles détaillées d'application de certaines dispositions de la Réglementation financière du 21 décembre 1977.

94/729 Décision du Conseil (CE, CEEA), du 31 octobre 1994, relative à la discipline budgétaire.

Accord interinstitutionnel Discipline budgétaire et amélioration de la procédure budgétaire.

Ressources propres

Réglementation/directive etc.

Sujet

88/376 Décision du Conseil (CEE,CEEA), du 24 juin 1988, sur le système des ressources propres de la Communauté (mise en oeuvre par la Réglementation 1552/89).

1552/89 Règlement N° 1552/89 du Conseil (CEE, CEEA), du 29 mai 1989, mettant en oeuvre la Décision 88/376 (CEE, CEEA) relative au système des ressources propres de la Communauté.

- 1553/89 Règlement N° 1553/89 du Conseil (CEE, CEEA) sur les dispositions uniformes et définitives régissant la collecte des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée.
- 89/130 Directive du Conseil (CEE, CEEA), du 13 février 1989, sur l'harmonisation du calcul du produit national brut aux prix du marché.
- 94/728 Décision du Conseil (CE, CEEA), du 31 octobre 1994 sur le système des ressources propres de la CE.

Appendice 5. Liste des abréviations

ACA	<i>Austrian Court of Audit</i> : Cour des Comptes autrichienne : <i>Rechnungshof</i>
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor (France)
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (France)
AMA	<i>Agrarmarkt Austria</i> (terme propre à la structure autrichienne de commercialisation des produits de l'agriculture)
AMS	<i>Arbeitsmarktservice</i> , Service public de l'emploi (Autriche)
ATS	<i>Österreichische Schillings</i> , schillings autrichiens
BCC (CCB)	Comité de contrôle budgétaire du Parlement européen
BEI	Banque européenne d'investissement
BHG	<i>Bundeshaushaltsgesetz</i> , ordonnance relative au budget fédéral (Autriche)
BHV	<i>Bundeshaushaltsverordnung</i> , loi organique sur le budget fédéral (Autriche)
C&AG	<i>Comptroller and Auditor General</i> (Contrôleur et Inspecteur Général) (Royaume-Uni)
CCE	Cour des Comptes des Communautés européennes
CE	Communauté européenne ou Commission Européenne ou Conseil Européen
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA (ou EURATOM)	Communauté européenne de l'énergie atomique
CICC	Commission de coordination des contrôles communautaires (France)
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (France)
COCOLAF	Comité consultatif de l'UCLAF pour la coordination de la lutte anti-fraude
COREPER	Comité des représentants permanents auprès des Communautés européennes

CSA	Comité spécial pour l'agriculture
DAFSE	Département chargé des questions relatives au Fonds social européen
DAS	Déclaration d'assurance (<i>en anglais, SOA Statement of Assurance</i>)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)
DG V	Direction Générale V (emploi, relations industrielles et affaires sociales) de la Commission européenne
DG VI	Direction Générale VI (agriculture) de la Commission européenne
DG IX	Direction Générale IX (personnel et administration) de la Commission européenne
DG XVI	Direction Générale XVI (politiques régionales et politique de cohésion) de la Commission européenne
DG XIX	Direction Générale XIX (budgets) de la Commission européenne
DG XX	Direction Générale XX (contrôle financier) de la Commission européenne
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (France)
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects (France)
DUP	Document unique de programmation
ECOFIN	Conseil des ministres des Finances et de l'Economie (Union européenne)
ECU	Unité monétaire européenne
EEE	Espace économique européen
EUROSAI	Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes (Union européenne)
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FF	Francs français
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIRS	Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (France)
FIM	Mark finlandais

FIPA	Fédération Internationale des producteurs agricoles
FSE	Fonds social européen
FS	Fonds structurels
GGE	<i>(General Government Expenditures)</i> Dépenses des administrations publiques (id. les dépenses des ministères et des collectivités locales et les besoins de financement des entreprises publiques)
IBAP	<i>Intervention Board for Agricultural Products</i> , Organisme d'intervention pour les produits agricoles (Royaume-Uni)
ICLAF	Instance de coordination de la lutte anti-fraude (France)
ICN	Institutions de contrôle nationales
IFADAP	<i>Instituto de financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura et Pescas</i> , Institut de financement et d'appui au développement de l'agriculture et des pêches du Portugal
IFOP	Instruments financiers d'orientation de la pêche
IGF	Inspection générale des finances (Portugal, France)
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
INGA	Institut National d'intervention et de garantie agricoles (Portugal)
ISC	Institution supérieure de contrôle (<i>Supreme Audit Institution, SAI, en anglais</i>)
INTERBEV	Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (France)
INTERLAIT	Association nationale interprofessionnelle du lait (France)
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
MTC	Mécanisme des taux de change
MUS (méthode MUS)	<i>Monetary unit sampling</i>
NAO	<i>National Audit Office</i> , Institution supérieure de contrôle des comptes publics (Royaume-Uni)
NEC	Normes européennes de comptabilité

ONIC	Office national interprofessionnel des céréales (France)
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (France)
ÖSTAT	<i>Österreichisches Statistisches Zentralamt</i> , Institut national de la statistique (Autriche)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PRG	<i>Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2000</i> , Groupe des Représentants des ministres de Finances pour le programme SEM 2000 de la Commission européenne
RP	Représentation permanente (des pays Membres de l'UE à Bruxelles)
RR	<i>Riksdagens revisorer</i> , vérificateurs du Parlement (Suède)
RRV	<i>Riksrevisionsverket</i> , Bureau national de vérification (Suède)
RTE	Réseaux transeuropéens
SEK	Couronne suédoise
SEM 2000	Programme d'amélioration de la gestion financière à l'horizon 2000 lancé par la Commission européenne (<i>Sound and Efficient Management 2000</i>)
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales (France)
SGGI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions économiques européennes (France)
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale (OCDE)
SME	Système monétaire européen
TI	Technologies de l'information
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude (Commission européenne)
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UGP	Unité de gestion de projet
ZAE	<i>Zollamt Erstattungen</i> , Office de remboursement des douanes (Autriche)

Appendice 6. Membres du groupe de référence

(ordre alphabétique par pays et par individu ; titres en anglais uniquement)

AUTRICHE

Ms. Edith PETERS, Senior Economist
Ministry of Finance

Mr. Hans-Peter TUSCHLA, Auditor
Rechnungshof Austria, Department of European Affairs

DANEMARK

Mr. Hans ANDERSEN, Head of Division
Rigsrevisionen

FINLANDE

Ms. Eija-Leena LINKOLA, Counsellor
Ministry of Finance, Public Management Department

Mr. Samu TUOMINEN, Special Researcher
Statens Revisionsverk

HONGRIE

Mr. Csaba LASZLO, Deputy State Secretary
Ministry of Finance

Mr. Laszlo NYIKOS, Vice President
State Audit Office

POLOGNE

Ms. Barbara BAKALARSKA, Advisor to the Minister
Ministry of Finance, Department of State Budget

Mr. Pawel BANAS, Economic Adviser
Supreme Chamber of Control, Economy and European Integration Dept.

Ms. Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK, Division Manager
Committee for European Integration, Department for Foreign Assistance, EU Funds and Programmes

Ms. Stanislaw KUDACH, Deputy Director
Ministry of Finance, Department of State Budget

Dr. Jacek MAZUR, Adviser to the President
Supreme Chamber of Control,

PORTUGAL

Mr. Vitor CALDEIRA, Deputy General Inspector
Inspecção-Geral de Finanças

Ms. Helena LOPES
Tribunal de Contas

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Mr. Bohdan HEJDUK, Director
Supreme Audit Office, Department of State Revenues

Ms. Drahomíra VASKOVÁ, Head of Public Budget Division
Ministry of Finance, Financial Policy & Analysis Dept.

ROYAUME-UNI

Mr. Nick ILETT, Head EU Finances
HM Treasury

Mr. Cliff KEMBALL, Audit Manager
National Audit Office

SUÈDE

Mrs. Ulrika BARKLUND LARSSON, Economic & Financial Counsellor
Swedish Permanent Representation to the European Union

(Representing the Ministry of Finance)

Mr. Michael KOCH, First Secretary
Ministry of Finance

Mr. Lage OLOFSSON, Assistant Auditor General
Riksrevisionsverket