



**NATIONS
UNIES**



INTOSAI

LE RÔLE DES ISC DANS LE CONTRÔLE AGRICOLE

**Rapport sur le 15^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques**

**Vienne
8 au 12 avril 2002**

ST/ESA/PAD/SER.E/36



NATIONS
UNIES



INTOSAI

Division of Public Economics and Public Administration,
Department of Economic and Social Affairs (DESA)

LE RÔLE DES ISC DANS
LE CONTRÔLE AGRICOLE

Rapport sur le 15^e Séminaire ONU/INTOSAI
sur le contrôle des finances publiques
Vienne
8 au 12 avril 2002

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION	1
II. CONFÉRENCES D'INTRODUCTION - RÉSUMÉ	5
II.1 Secrétariat général de l'INTOSAI.....	5
II.2 Nations Unies	6
II.3 Banque mondiale	8
II.4 Présidence technique	8
III. RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DU SÉMINAIRE	11
III.1 Résumé des résultats du Séminaire.....	11
III.2 Perspectives	16
IV. RAPPORTS PRINCIPAUX	21
1. Cour des comptes Européenne Le contrôle de dépenses agricoles par la Cour des comptes européenne (CCE) illustré à l'aide de deux exemples.....	21
2. Autriche Étendue et méthodes de l'audit de l'agriculture en Autriche.....	31
3. Etats - Unis d'Amérique..... Contrôle des programmes agricoles et de la sécurité alimentaire aux Etats-Unis.....	42
4. Colombie L'Optimisation des ressources dans les opérations de contrôle des finances publiques (l'exemple de la Colombie).....	56
V. RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	73
1. Rapport du groupe de travail 1 (Groupe de travail anglophone I).....	73
2. Rapport du groupe de travail 2 (Groupe de travail anglophone II).....	78
3. Rapport du groupe de travail 3 (Groupe de travail germanophone).....	83
4. Rapport du groupe de travail 4 (Groupe de travail hispanophone).....	86

ANNEXES.....	89
I. Nations Unies The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture.....	89
II. Royaume - Uni The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture.....	96
III. Liste des exposés.....	99
IV. Liste des participants.....	100
V. Liste des conférenciers.....	103
VI. Secrétariat de la réunion.....	104

I. INTRODUCTION

Du 8 au 12 avril 2002 s'est déroulé à Vienne, Autriche, le séminaire interrégional organisé conjointement par les Nations Unies et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) sur le sujet « Le rôle des ISC dans le contrôle agricole ». Cette rencontre était le 15^e séminaire interrégional préparé conjointement par la Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA) et l'INTOSAI (15^e Séminaire ONU/INTOSAI).

Par la passé, la DESA avait déjà à plusieurs reprises proposé des programmes de formation destinés à aider les pays en voie de développement à renforcer leurs structures de contrôle des finances publiques. Dans le cadre de ces activités, les Nations Unies ont mis en place avec la collaboration de l'INTOSAI, selon un rythme généralement bisannuel, des programmes de formation concernant le contrôle des finances publiques. C'est ainsi que 14 séminaires ont eu lieu dans l'espace de 31 ans, abordant les sujets suivants :

1. Principes généraux, méthodes et objectifs du contrôle des finances publiques et problèmes institutionnels qui en résultent (1971) ;
2. Techniques et méthodes utilisées par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques en vue de l'amélioration du contrôle des finances publiques (1973) ;
3. Gestion du budget public et reddition des comptes, rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'Etat moderne et contrôle financier des entreprises publiques (1976) ;
4. Principes du contrôle des finances publiques, contrôle d'organisation, contrôle de gestion et contrôle des entreprises publiques (1979) ;
5. Concepts du contrôle financier, contrôle des recettes fiscales, contrôle des institutions financières publiques au service du développement et contrôle de gestion des entreprises publiques (1981) ;
6. Nature et portée des systèmes internes de gestion, rôle de l'audit interne dans les systèmes de contrôle interne de gestion, contrôle des finances publiques et systèmes de contrôle interne de gestion dans les pays en développement (1984) ;
7. Vérification de programmes majeurs de développement (1986) ;
8. Application des normes de contrôle dans le secteur public (1988) ;
9. Comptabilité et contrôle de programmes d'aide au développement, vérification dans un cadre informatique (1990) ;
10. Vérification dans un cadre informatique - échange d'expériences, possibilités et défis - atelier (1992) ;
11. Restructuration du secteur public (1994) ;

12. Rôle des ISC dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion (1996) ;
13. Rôle des ISC dans le contrôle des travaux publics (1998) ;
14. Le contrôle des systèmes de santé publique par les ISC (2000).

Le dernier en date de ces séminaires était consacré au rôle des ISC dans le contrôle agricole.

Une cinquantaine de personnes ont participé à ce séminaire, pour la plupart des membres du personnel des ISC des pays en développement et des PECO. Les conférenciers étaient des membres des Nations Unies, de la Banque mondiale, de la Cour des comptes européenne ainsi que des ISC des Etats-Unis d'Amérique, d'Autriche et de Colombie. Une représentante de l'ISC du Royaume-Uni remplissait les fonctions de présidente technique (voir liste des participants en annexe).

Le séminaire a été inauguré le 8 avril 2002 par une séance plénière et s'est terminé le 12 avril 2002 ; les travaux se sont déroulés dans le cadre de 9 séances plénières et 3 réunions des groupes de travail.

Les quatre grands sujets traités de façon détaillée et approfondie au cours de ce 15^e Séminaire ONU/INTOSAI étaient les suivants :

1. Le contrôle des dépenses agricoles ;
2. Etendue et méthodes du contrôle agricole ;
3. Le contrôle des programmes agricoles et de la sécurité alimentaire ;
4. L'optimisation des ressources dans les opérations de contrôle des finances publiques.

Des rapports sur le contrôle agricole tel qu'il se présente dans leur pays ont en outre été présentés par les ISC de Bosnie-Herzégovine, Zambie, Sierra Leone, Swaziland, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Dominique, Myanmar, Pakistan, Philippines, Bulgarie, Pologne, Slovaquie, Costa Rica, Cuba et Paraguay. En faisant part de leur expérience dans ce domaine, les participants ont communiqué des observations intéressantes sur les tâches des ISC s'inscrivant dans le cadre du contrôle agricole ainsi que sur les moyens dont elles disposent et se sont informés mutuellement des résultats positifs obtenus et des difficultés rencontrées.

La discussion qui suivit chacun des rapports principaux a été pour les participants l'occasion d'un échange de vues approfondi qui leur donna la possibilité de dégager les aspects majeurs de la matière et des méthodes de contrôle. Plusieurs groupes de travail se sont constitués pour permettre aux participants de procéder à un échange d'expérience dans un cercle restreint, d'approfondir les points de vue exprimés dans les discussions et formuler leurs conclusions et recommandations.

Ces travaux ont permis de dégager les priorités suivantes :

- création de conditions de base légales et administratives permettant d'empêcher la mauvaise gestion au niveau du financement et de la mise en œuvre de programmes agricoles nationaux,
- formation continue et spécifique des vérificateurs des comptes en vue d'améliorer le savoir-faire dont ils ont besoin pour détecter les irrégularités dans la mise en œuvre des programmes agricoles nationaux,
- réaction aux constatations résultant des vérifications (possibilité de sanctions),
- réalisation du contrôle de rentabilité dans le domaine de l'agriculture en tenant compte des aspects financiers, économiques (frais financiers et coûts inhérents) et techniques,
- acquisition par les vérificateurs du savoir-faire technique nécessaire pour le contrôle de rentabilité,
- possibilité de collaboration internationale ou bilatérale des ISC lors de projets financés conjointement.

On a en particulier attiré l'attention sur le fait que les vérificateurs devaient posséder non seulement le bagage méthodique nécessaire pour le contrôle mais aussi une compétence technique suffisante dans le domaine faisant l'objet du contrôle pour pouvoir contrôler efficacement l'efficacité et la rentabilité des aides publiques accordées dans le secteur de l'agriculture.

II. CONFERENCES D'INTRODUCTION - RESUME

II.1 Secrétariat général de l'INTOSAI

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, le Secrétaire général de l'INTOSAI et Président de la Cour des Comptes d'Autriche, M. Franz Fiedler, devait souligner l'importance de la collaboration entre les Nations Unies et l'INTOSAI, qui se manifeste sous la forme des séminaires interrégionaux et réunions d'experts organisés depuis des années déjà sur le sujet du contrôle des finances publiques. La raison ayant amené à choisir le contrôle agricole comme thème du 15^e Séminaire ONU/INTOSAI est l'importance qu'il revêt pour de nombreux pays du fait du montant important des deniers publics mis à disposition par les gouvernements pour subventionner des projets agricoles sans que soit prévu un contrôle suffisant de l'utilisation des moyens financiers alloués. Par ailleurs, outre les abus relevés dans l'utilisation des deniers publics, les contrôles effectués avaient révélé dans le cas de nombreux projets subventionnés que l'aide accordée n'avait pas permis d'obtenir l'effet de régulation des marchés souhaité.

Dans son discours d'inauguration, le Secrétaire général de l'INTOSAI rappela que la notion d'« économie agricole » impliquait l'utilisation économique du sol en vue de l'obtention de produits végétaux et animaux. L'agriculture fait partie du secteur de production primaire. Elle est à l'origine de la sédentarité des populations et a permis en fin de compte le développement de la culture propre aux différentes civilisations. L'agriculture s'est par ailleurs traduite par une emprise massive de l'homme sur la nature qui a eu à la fois des effets positifs, tels que l'irrigation artificielle ou la « révolution verte » et des conséquences négatives telles que le déboisement, l'utilisation excessive d'engrais ou la pollution des eaux, pour n'en citer que quelques unes. Aujourd'hui, tout le monde est d'accord pour reconnaître que l'agriculture doit tenir compte de la nécessité de protéger l'environnement (économie de marché éco-sociale).

Esquissant un bref aperçu historique, le Secrétaire général de l'INTOSAI devait ensuite insister sur l'aspect sociologique de l'agriculture, qui donna naissance à l'ordre nourricier, qui devait constituer pendant des siècles, avec l'ordre enseignant et l'ordre militaire, un élément essentiel de la stratification socio-économique de la population. Mais le monde agricole a aussi été la source d'événements révolutionnaires qui avaient leur origine dans le désir des paysans asservis de se libérer de leur assujettissement et débouchèrent, principalement au Moyen Âge et au début des Temps modernes, sur des insurrections et des guerres permanentes, restant le plus souvent sans succès, jusqu'à la fin du servage vers le milieu du XIX^e siècle.

Aujourd'hui, la proportion des personnes travaillant dans l'agriculture varie largement d'une région du monde à l'autre. Alors que dans les pays en développement cette proportion est très élevée, dans les pays industrialisés la mécanisation l'a fait tomber à 5% et même moins. En ce qui concerne la production, on constate que les pays en développement produisent généralement trop peu de produits agricoles tandis que les pays industrialisés en produisent trop. Dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, le secteur agricole reçoit une aide de l'Etat ; mais les objectifs poursuivis ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Dans les pays en développement, ces aides financières sont accordées dans le but de développer la production, dans les pays industrialisés elles visent au contraire fréquemment à réduire la production. Dans les deux cas le contrôle des deniers publics alloués fait partie des tâches incombant aux ISC.

Dans la Communauté européenne, les dépenses imputables à l'agriculture se montaient en 2001 à 43,7 milliards d'euros, soit 47,2 % du total du budget de l'Union européenne. Cet ordre de grandeur montre bien l'énorme importance et la fonction éminente du contrôle pour assurer que ces sommes seront utilisées à bon escient.

Pour terminer, M. Fiedler devait remercier les Nations Unies pour leur bonne coopération à la préparation de ce séminaire ; il remercia également les ISC ayant envoyé des conférenciers et il invita tous les participants à contribuer avec leur savoir-faire technique et leur expérience au succès de cette manifestation et permettre ainsi d'améliorer la gestion budgétaire et économique des différents pays.

II.2 Nations Unies

Le délégué de la Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA), M. Jacinto De Vera, souhaite la bienvenue aux participants au nom de l'ONU en rappelant l'importance que les Nations Unies attachaient à ce genre de séminaires et d'événements et en soulignant le rôle éminent de ces programmes de formation, principalement dans les pays en développement, pour contribuer à l'amélioration de la gestion budgétaire et économique dans son ensemble.

Le thème choisi pour le 15^e Séminaire ONU/INTOSAI est un sujet d'intérêt général dans la mesure où l'agriculture joue un rôle important dans tous les pays et entraîne partout des dépenses publiques élevées. Le renforcement du contrôle des deniers publics utilisés dans l'agriculture est en conformité avec la Déclaration du Millénaire, dont le but est le développement durable et la lutte renforcée contre la pauvreté. Les pays les moins développés, en particulier la région sub-saharienne, dépendent en premier lieu du rendement de l'agriculture ; la mauvaise gestion des deniers publics déjà insuffisants entraîne des conséquences économiques et financières catastrophiques.

Il existe dans la plupart des pays un ministère ou un département de l'agriculture dont la tâche est de préserver les intérêts de l'Etat dans le domaine agricole et de garantir la qualité des denrées alimentaires produites. Les divisions financières sont généralement responsables de l'apurement des comptes et des rapports financiers. Chaque vérification effectuée devrait permettre d'apprécier le contrôle interne et il devrait exister des directives pour l'utilisation de crédits d'aide au développement.

Un autre objectif du contrôle est de s'assurer de la concordance entre les directives du ministère et les lois fédérales et régionales qui pourraient avoir des répercussions aussi bien sur les budgets que sur les programmes d'aide de l'Etat. Dans la mesure où des systèmes de subvention de la politique agricole entrent en jeu, il incombe aux ISC de contrôler les méthodes utilisées par les autorités responsables pour lutter contre les irrégularités. Les ISC devraient en outre recommander aux organes responsables de développer leurs méthodes de lutte contre les irrégularités.

Les ISC devraient par ailleurs contribuer à protéger la propriété intellectuelle (p.ex. brevets) dans le secteur de l'agriculture ou s'assurer qu'elle est utilisée ou exploitée économiquement et contrôler les recettes qui en résultent.

La proportion des subventions accordées par l'Etat pour les denrées alimentaires et les engrais a augmenté de façon constante par rapport au volume des subventions directes alors qu'elles contribuent souvent à masquer l'inefficacité des méthodes de production et de distribution. Devant une telle situation, les ISC devraient informer les autorités responsables et les inciter à revoir la politique de distribution des subventions.

Les rapports de contrôle des ISC ne se limitent pas à relever les erreurs ; de plus en plus souvent, ils recommandent aussi des mesures à prendre pour y remédier, en particulier dans les domaines de la comptabilité et des systèmes de gestion financière.

En tout état de cause, l'administration publique a besoin d'un dispositif de contrôle approprié, permettant d'établir comment les deniers publics ont été utilisés et d'évaluer les résultats obtenus. Ceci est essentiel pour obtenir une croissance économique durable et renforcer la démocratie. Le rôle des ISC et la tâche de contrôle qu'elles accomplissent revêtent donc une importance considérable non seulement en vue d'améliorer le travail accompli par l'Administration, mais aussi pour renforcer la responsabilité au niveau de la justification de l'emploi des fonds (accountability) et la transparence .

Le travail des ISC doit reposer sur des normes de contrôle. Des objectifs de contrôle, des programmes de contrôle et des normes de contrôle clairement formulés, des contrôles de régularité, de légalité et de rentabilité, et enfin des rapports de contrôle

mettant en lumière les problèmes les plus importants et formulant des recommandations, sont autant de moyens contribuant à obtenir une utilisation plus efficace des moyens disponibles dans le secteur agricole. L'effet préventif du travail accompli par les ISC et l'aide qu'elles apportent dans la lutte contre la mauvaise gestion et la corruption revêtent eux aussi une importance particulière.

La réalisation de tels contrôles impose cependant de hautes exigences. Un échange mutuel d'expériences et d'informations facilite aux ISC cette difficile tâche et contribue à améliorer l'efficacité des vérifications.

Le représentant des Nations Unies a exprimé l'espoir de voir le 15^e Séminaire UNO/INTOSAI apporter aux ISC des enseignements pratiques pour la réalisation des missions de contrôle et la rédaction de rapports dans le domaine de l'agriculture et contribuer ainsi à améliorer la gestion des deniers publics et la transparence dans les différents pays

II.3 Banque mondiale

Le représentant de la Banque mondiale, M. David Muchoki Kanja, a exposé le rôle de cette institution concernant le financement de projets dans le secteur agricole et donné un aperçu de l'organisation et du travail de la Banque mondiale. Les projets financés par la Banque mondiale sont examinés annuellement par des contrôleurs indépendants qui appliquent les Normes de contrôle de l'INTOSAI et les Normes internationales de contrôle de l'International Federation of Accountants. Le contrôle de projets de la Banque mondiale par les ISC serait une forme possible de coopération.

II.4 Présidence technique

Dans son allocution de bienvenue, la présidente technique et déléguée de l'ISC du Royaume-Uni, Madame Karen Jackson, se référa au thème du Séminaire en insistant sur l'importance du contrôle agricole pour tous les pays. La responsabilité ne porte pas seulement sur la simple production de denrées alimentaires mais présente également des aspects sociaux et économiques et s'étend à la protection de l'environnement. Bien qu'au Royaume-Uni la proportion de la population travaillant dans l'agriculture ne dépasse pas 2,2 %, le gouvernement attache une extrême importance à l'agriculture et à l'entretien des sites.

Les objectifs du UK Department for Environment, Food and Rural Affairs comprennent la protection de l'environnement et l'utilisation douce des ressources naturelles, l'obtention du bien-être économique grâce à une exploitation durable au niveau de

l'agriculture, de la pêche et de l'eau ainsi qu'un développement prospère des zones rurales.

Les thèmes se dégageant dans le domaine de l'agriculture sont la sous-alimentation dans les pays en développement, opposée à la surproduction dans les pays industrialisés, les situations d'urgence à la suite de catastrophes naturelles, la pénurie d'eau, les épizooties, les problèmes de l'emploi dans l'agriculture, l'allocation de subventions, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et la protection des animaux. Les ISC doivent se demander chacune pour soi quels sont parmi les domaines de contrôle cités ceux qui sont importants pour leur pays.

Le contrôle des subventions représente un domaine du contrôle des finances publiques revêtant une importance particulière. Au Royaume-Uni, l'aide reçue par l'agriculture représente dans les 2.500 millions de livres par an. L'ISC contrôle si les montants alloués ont été utilisés correctement et conformément à leur destination et – dans la mesure des ressources disponibles – effectue un contrôle de rentabilité. Une étude a été réalisée montrant comment les services administratifs peuvent empêcher ou déceler les irrégularités financières lors de l'attribution de subventions et quelles en sont les conséquences. D'autres études portent sur l'administration des primes de soutien pour la production agricole et l'élevage des moutons, les mesures de protection de l'environnement pour les sites d'une beauté particulière (ZEP) ainsi que la protection contre les inondations. Il a été prévu d'effectuer à l'avenir des études sur l'enregistrement et le suivi des animaux, le contrôle de la santé des troupeaux ainsi que sur les mesures de soutien accordées aux agriculteurs.

En effectuant des contrôles réguliers et ciblés dans le domaine de l'agriculture, les ISC peuvent contribuer dans une large mesure à aider l'Etat à rendre compte, ainsi qu'il lui incombe, de l'utilisation des deniers publiques et en assurer l'utilisation efficace et économique.

III. RESUME DES RESULTATS DU SEMINAIRE

III.1 Résumé des résultats du Séminaire

1) L'agriculture est un domaine important pour tous les pays, quelle que soit sa contribution au Produit intérieur brut du pays considéré. Le Séminaire était parfaitement conscient du fait que dans de nombreux pays l'agriculture est en fait très importante pour l'économie et représente une source essentielle de nourriture pour la population. Dans certains pays, l'agriculture est fortement subventionnée tandis que dans d'autres elle ne bénéficie que d'une aide limitée de la part de l'Etat, mais joue néanmoins un rôle important sur le plan social et environnemental. Ce qui signifie que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) interviennent dans un environnement radicalement différent d'un pays à un autre. Le Séminaire a néanmoins pu constater que de nombreuses questions relatives au contrôle concernaient l'ensembles des ISC présentes.

2) Les travaux des délégués participant au Séminaire étaient basés essentiellement sur quatre rapports approfondis présentés respectivement par La Cour des comptes européenne, l'Autriche, les Etats-Unis d'Amérique et la Colombie. Ces rapports portaient dans l'ordre sur les sujets suivants :

- Le contrôle de l'agriculture illustré à l'aide de deux exemples, les céréales et les quotas laitiers ;
- Etendue et méthodes de l'audit de l'agriculture ;
- Contrôle des programmes agricoles et de la sécurité alimentaire ;
- L'optimisation des ressources dans les opérations de contrôle des finances publiques.

3) Par ailleurs, les délégués ont pu bénéficier d'une énorme quantité d'informations apportées par chacun des pays participant au Séminaire. Cette masse d'informations était complétée par les présentations fournies par les délégués de Bosnie- Herzégovine, Bulgarie, Costa Rica, Cuba, Dominique, Lituanie, Myanmar, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Philippines, Pologne, Sierra Leone, Slovaquie, Swaziland et Zambie. Les participants au Séminaire ont enfin visité une exploitation agricole produisant des légumes.

4) Les délégués ont sélectionné, avec les présidents des différents Groupes de travail, un certain nombre de thèmes qu'ils souhaitent approfondir au cours des séances des Groupes de travail. Ces sujets étaient les suivants :

- Mise en œuvre des recommandations et suivi des résultats du contrôle ;

- Coordination avec d'autres organismes de contrôle ;
- Extension du contrôle au-delà de l'audit financier ;
- Amélioration des méthodes de contrôle.

5) Chacun des quatre Groupes a travaillé sur ces thèmes en fonction des besoins et de l'expérience des participants. Ces travaux ont donné lieu à des discussions intenses et approfondies.

Mise en œuvre des recommandations et suivi des résultats du contrôle

6) Les délégués étaient d'accord pour reconnaître qu'il était extrêmement important que les ISC veillent à la mise en œuvre de leurs recommandations et se dotent des moyens de vérifier avec l'organisme contrôlé dans quelle mesure celui-ci a pris les dispositions demandées par les conclusions de contrôle et les recommandations de l'ISC. Le Séminaire a constaté que l'environnement culturel, le cadre légal et les responsabilités définies par les statuts variaient d'une ISC à l'autre. Ainsi, les recommandations de certaines ISC ont-elles force obligatoire tandis que d'autres institutions ne disposent que de peu de possibilités de les rendre exécutoires. C'est là ce qui détermine l'approche des différentes ISC. Bien que la plupart des ISC présentes se soient déclarées satisfaites de leur niveau d'indépendance, le Séminaire a proposé l'adoption d'un Code de déontologie qui renforcerait l'indépendance des ISC.

7) Les Groupes de travail ont élaboré à l'intention des ISC dont les recommandations n'ont pas force obligatoire, un certain nombre de suggestions qui pourraient leur permettre d'améliorer la mise en œuvre des recommandations :

- S'assurer que les recommandations sont formulées clairement, qu'elles sont spécifiques et réalisables dans la pratique ;
- Communiquer à l'avance les recommandations envisagées afin de permettre à l'organisme contrôlé d'attirer l'attention sur les difficultés éventuelles ;
- Etablir un planning de mise en œuvre prévoyant des délais réalistes ;
- Si les recommandations ne sont pas mises en œuvre, faire appel aux moyens disponibles pour bien faire comprendre à l'organisme contrôlé la portée de cette omission ;
- Analyser pourquoi les recommandations ne sont pas mises en œuvre et accepter de les modifier si elles n'étaient pas appropriées ;
- Publier les résultats du contrôle ainsi que les conclusions et recommandations auxquelles il a donné lieu pour les rendre accessibles à un public aussi large que possible, par exemple sur Internet.

Coordination avec d'autres organismes de contrôle

8) Un certain nombre de délégués indiquent que leur institution s'est heurtée à des difficultés du fait de l'existence d'un trop grand nombre d'institutions de contrôle et de vérification différentes, réduisant leur responsabilité parlementaire et expliquant que les services objet de vérifications se plaignent d'un excès de contrôle. Le cas d'organismes bailleurs de fonds désignant leurs propres contrôleurs représente un problème particulier. Certaines ISC ont rencontré des problèmes de coordination avec les contrôles de l'UE, en particulier au niveau des programmes de pré-adhésion. Dans d'autre pays, les ISC se sont trouvées dans l'obligation de s'appuyer sur d'autres institutions de contrôle. Les Groupes de travail ont conclu qu'il était d'une importance essentielle que toutes les activités de contrôle soient bien planifiées et coordonnées. Ceci exige une étroite collaboration avec les autres institutions impliquées. Il est essentiel que les bailleurs de fonds soient instruits des exigences juridiques et comptables du pays bénéficiaire et que les ISC soient en droit d'assumer leurs responsabilités.

9) Les ISC devraient coopérer avec les autres institutions de contrôle des finances publiques pour s'informer mutuellement et se mettre d'accord sur les normes de contrôle, les moyens requis et la nécessité de présenter des rapports et, si possible harmoniser ou coordonner les approches d'audit. Elles devraient se communiquer mutuellement les résultats de leurs contrôles et les erreurs ou irrégularités relevées. Dans certains cas, il pourra être utile d'effectuer des contrôles en commun.

Extension de la mission de contrôle au-delà de l'audit financier

10) La plupart des délégués s'accordaient à reconnaître combien il était important pour les ISC que leur mission de contrôle s'étende, au-delà du simple audit financier incluant régularité, opportunité et légalité, au contrôle de performance ou évaluation rétrospective des résultats. Les pays participants n'ont pas tous la même expérience à cet égard : la mission d'un bon nombre d'ISC inclut tous ces aspects du contrôle tandis que certaines institutions ne se sont vu confier que récemment cette nouvelle tâche et que d'autres encore n'ont pas de mandat pour effectuer un contrôle de performance. Les Groupes de travail ont relevé un certain nombre de difficultés rencontrées à propos de l'extension de la mission de contrôle :

- Personnel formé seulement en vue de l'audit financier ;
- Nombre insuffisant de collaborateurs capables d'effectuer un contrôle de performance compétent et créatif ;

- Absence de normes ou standards de contrôle de performance généralement acceptés ;
- Absence de mandat permettant d'effectuer un contrôle de performance.

11) Les Groupes de travail étaient d'accord pour reconnaître que le contrôle de performance devrait aider les organismes contrôlés à améliorer la rationalité économique, l'efficacité et la rentabilité de la gestion des ressources financières, humaines et naturelles dont ils disposent. L'évaluation indépendante des résultats devrait permettre d'améliorer l'administration et les prises de décision des responsables et suggérer des mesures de correction des déficiences constatées. Les Groupes de travail ont dégagé un certain nombre de moyens aptes à remédier aux les difficultés énumérées au paragraphe 10 ci-dessus :

- Compléter la formation du personnel et développer les capacités de contrôle de performance existantes ;
- Recruter et employer des personnels spécialisés dans le contrôle de performance permettant de disposer d'une expertise au niveau agricole ;
- Travailler avec une ISC plus avancée dans le contrôle de performance ;
- S'assurer le concours de « stakeholders » majeurs pour appuyer la demande d'élargissement du mandat au contrôle de performance.

Amélioration des méthodes de contrôle

12) Concernant le contrôle de performance, les Groupes de travail déplorent l'absence de normes internationalement reconnues, cette lacune constituant un des obstacles à l'efficacité du contrôle. Ils ont également relevé les problèmes suivants :

- Difficulté de définir l'agriculture et ses limites et donc d'assigner les responsabilités de contrôle au sein de l'ISC ;
- Absence d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats de l'organisme contrôlé (un problème particulier lorsqu'il n'a pas été fixé d'objectifs à atteindre pour l'organisme contrôlé) ;
- Les informations essentielles ne sont pas disponibles ou les données disponibles ne sont pas fiables.

13) Les Groupes de travail ont dégagé toute une série de moyens aptes à améliorer les méthodes de contrôle et à remédier à certains des problèmes indiqués ci-dessus :

- Définir clairement les responsabilités au sein de l'ISC en se mettant d'accord pour travailler en commun lorsque des programmes chevauchent deux domaines de contrôle ;

- Planifier soigneusement les opérations de contrôle au niveau macro-organisationnel (planification stratégique) et micro-organisationnel (projets individuels) ;
- Lorsqu'il n'y a pas d'indicateurs de performance disponibles, élaborer avec l'organisme contrôlé des indicateurs appropriés ;
- Echanger savoir et expérience avec d'autres ISC ;
- S'assurer que les méthodes utilisées comprennent une étude complète de la documentation de l'organisme contrôlé ainsi que des analyses statistiques et financières et une évaluation appropriées ;
- Préalablement à la vérification, se mettre d'accord sur une méthodologie avec l'organisme contrôlé pour s'assurer qu'il acceptera les résultats.

Conclusions

14) Les délégués ont apprécié la possibilité qui leur était offerte de partager leur savoir, leur expérience et leurs difficultés sur le sujet d'importance cruciale qu'est pour eux le contrôle agricole. C'est avec plaisir qu'ils ont travaillé ensemble à chercher des moyens d'améliorer le contrôle agricole et les moyens de contrôle en général. Ils ont loué la qualité et la profondeur des conférences présentées et le déroulement harmonieux du Séminaire.

15) Les participants comptent mettre à profit dans leurs vérifications les résultats du travail effectué au cours de ce séminaire. Ils espèrent pouvoir continuer à l'avenir à procéder régulièrement entre eux et avec l'INTOSAI à un échange de vues sur leur expérience, leurs normes et leurs méthodes de contrôle. Si l'on veut obtenir un véritable transfert de savoir-faire et une plus grande solidarité entre les ISC en vue de renforcer et consolider leurs méthodes de travail, les méthodes et procédures de contrôle proposées par l'INTOSAI sur la base de celles des ISC des pays les plus développés devront être présentées de manière à être compréhensibles et applicables pour les ISC des pays en développement. Les participants ont invité l'INTOSAI à diffuser cette information par tous les moyens appropriés.

16) D'une façon générale, les participants ont considéré le 15e Séminaire ONU/INTOSAI comme une manifestation du plus haut intérêt et sont persuadés que le travail intensif et fructueux accompli aidera effectivement à améliorer leur intervention dans le contrôle agricole.

III.2 Perspectives

La présentation des rapports des groupes de travail ainsi que la table ronde qui suivit ont permis de dégager plusieurs aspects de l'activité des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques concernant l'évolution à venir du contrôle agricole, qui se résumant comme suit :

(1) **Besoin renforcé de coordination des organismes de contrôle**

Un point important concernant le contrôle des subventions à l'agriculture est la lutte contre la fraude (y compris la lutte préventive). Dans le contexte de l'Union européenne, l'on songe ici avant tout à la collaboration – qui devrait être renforcée et mieux coordonnée au niveau des organes compétents de l'Union européenne (Commission européenne, Cour des comptes européenne) – entre la Cour des comptes européenne et l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) ; l'OLAF pourrait en particulier mettre à disposition son expérience spéciale dans le domaine de la lutte contre la fraude – entre autres dans le domaine de l'agriculture.

Actuellement, la Cour des comptes européenne transmet à l'OLAF les dossiers des cas où elle suspecte une fraude ; l'OLAF ouvre une enquête en collaboration avec les autorités compétentes des Etats membres concernés (parquet des pays considérés, police, tribunaux).

Du fait de l'internationalisation croissante de l'agriculture, par suite des relations commerciales mais aussi en raison du futur élargissement de l'Union européenne avec l'entrée de nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale, on voit augmenter les besoins de coordination – en particulier en ce qui concerne la définition des objectifs de contrôle – entre les institutions de contrôle existant au niveau international (p.ex. la Cour des comptes européenne) et les institutions de contrôle des finances publiques existant au niveau national (p.ex. institutions supérieures de contrôle des finances publiques nationales ; dispositifs de contrôle internes tels que l'audit interne) ; cette coordination doit toutefois respecter l'indépendance des institutions de contrôle nationales et supranationales et les mettre sur un pied d'égalité.

(2) **Intensification des contrôles de rentabilité et d'efficacité**

Il est apparu clairement que les contrôles effectués par les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans le domaine de l'agriculture devaient permettre de tirer systématiquement des conclusions sur les causes des irrégularités et d'analyser les

répercussions d'actes administratifs, afin que les conclusions du contrôle puissent donner lieu à des recommandations fondées, qui pourront être utiles aux organes de décision – dans le cadre de lignes de conduite politiques claires – pour améliorer les systèmes d'administration dans le domaine agricole.

Il existe toutefois un certain antagonisme entre cette exigence des participants, d'une part, et les contrôles que la Cour des comptes européenne est tenue d'effectuer aux termes du Traité de la Communauté européenne et la déclaration qu'elle doit présenter tous les ans au Parlement européen concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations (de gestion budgétaire et économique de la Commission européenne) sous-jacentes (déclaration d'assurance), d'autre part. Ces contrôles qui – effectués sur une base statistique – mettent essentiellement en relief les aspects formels de la vérification, sont beaucoup moins révélateurs pour les organes de décision (p.ex. le Parlement européen) que les contrôles d'efficacité et de rentabilité parce qu'ils ne permettent pas, comme il serait souhaitable, de tirer par exemple des conclusions sur les causes d'irrégularités dans certains domaines (p.ex. régions, - politiques communautaires) ou sur des déficiences spécifiques de la gestion budgétaire et économique. En outre, les contrôles effectués en vue de la déclaration d'assurance (environ 400 contrôles par an) absorbent les ressources dont la Cour des comptes européenne dispose pour les contrôles de rentabilité et d'efficacité dans le domaine de l'agriculture, dont le nombre se trouve ainsi nettement réduit.

Si l'on considère en particulier l'importance accrue des contrôles de rentabilité et d'efficacité dans le domaine de l'agriculture dans une Union européenne élargie telle qu'elle le sera à l'avenir, il serait important d'augmenter les capacités de contrôle de la Cour des comptes européenne en vue de la réalisation de contrôles systématiques, orientés sur les critères de rentabilité et d'efficacité des mesures prises au niveau de l'agriculture. En tout état de cause, dans le cas de l'élargissement de l'Union européenne, il convient d'éviter de réduire la densité des contrôles précisément dans le cas où ces contrôles revêtent une importance décisive pour les organes de décision.

(3) Prise en considération de corrélations au niveau de l'économie politique

Dans le cadre de leurs activités de contrôle agricole, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent tenir compte de la tendance générale des différents pays à attacher une importance croissante, précisément dans le domaine de l'agriculture, aux aspects d'économie politique (p.ex. standards sociaux, protection de l'environnement) des mesures en faveur du développement ; elles peuvent par exemple faire ressortir les effets immédiats et lointains des mesures relatives à l'agriculture sur lesquelles a porté leur contrôle, de même que les conflits d'objectifs que ces mesures peuvent déclencher.

A cet égard, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient considérer qu'il est de leur devoir de soumettre des recommandations ayant déjà un effet préventif, p.ex. en décrivant à temps les effets possibles ou latents de certaines pratiques d'exploitation agricole préjudiciables à l'environnement – bénéficiant éventuellement d'une aide publique. En émettant de telles recommandations à effet préventif, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent attirer l'attention sur la non-observation de standards environnementaux reconnus, et éviter ainsi à l'Etat de devoir encourir des frais pour réparer les préjudices causés à l'environnement qui pourraient se manifester ultérieurement.

Il existe également d'autres approches de contrôle orientées sur l'économie politique, qui pourraient avoir leur point de départ dans le contrôle agricole des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; citons la possibilité de tenir compte des aspects sociaux et écologiques dans le domaine des marchés publics (p.ex. impact des investissements de l'Etat dans le secteur agricole sur la structure sociale de la classe paysanne) ou bien la quantification du niveau de développement régional sur la base de paramètres d'économie politique (p.ex. les répercussions des subventions à l'agriculture sur le revenu des agriculteurs ou sur le nombre d'emplois créés ou maintenus dans l'agriculture).

(4) Coresponsabilité des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'utilisation des moyens financiers

Les participants au 15^e Séminaire ONU/INTOSAI considèrent fondamentalement que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques nationales des pays bénéficiaires partagent la responsabilité de l'utilisation conforme des subventions accordées dans le secteur de l'agriculture

Bien qu'ils souhaitent d'une façon générale l'amélioration des méthodes de contrôle dans le domaine de l'agriculture, du fait de différences concernant la situation juridique et économique dans les divers pays, les participants se sont montrés réservés sur l'éventuelle élaboration de directives de contrôle de l'INTOSAI pour le secteur agricole.

En revanche – indépendamment des efforts généraux des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques en vue d'améliorer continuellement leurs méthodes de contrôle, efforts qui ont toujours été soutenus par l'INTOSAI en collaboration avec les Nations Unies, comme c'est par exemple encore le cas sur le plan du contrôle de l'utilisation d'aides au développement – les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques nationales devraient être associées dès le stade des négociations

entre pays donneur (ou organisation donneuse) et le pays bénéficiaires afin qu'il soit convenu conjointement de standards et méthodes de contrôle ou que la compétence de contrôle puisse être élargie le cas échéant. Si l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques nationale n'a pas de compétence de contrôle en la matière, le pays donneur (ou l'organisation donneuse) devrait aussi avoir la possibilité de demander que soit élargie la compétence de contrôle du pays bénéficiaire et de lier l'attribution des subventions à cet élargissement de compétence.

Pour que les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques soient en mesure d'assumer cette responsabilité il convient d'attacher une importance particulière aux structures d'audit interne au sein de l'Administration, qui interviennent en amont du contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; autrement dit, on devra viser à intégrer plus étroitement les mécanismes d'audit interne dans l'ensemble du processus de surveillance de la gestion budgétaire et économique des deniers publics.

Il est également ressorti de la discussion que l'adoption d'un Code de déontologie auquel devraient se conformer les vérificateurs contribuerait d'une façon générale à renforcer le système du contrôle externe des finances publiques et aiderait les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques à s'acquitter consciencieusement de leur tâche.

IV. RAPPORTS PRINCIPAUX

1. Cour des comptes Européenne

Le contrôle de dépenses agricoles par la Cour des comptes européenne (CCE)
illustré à l'aide de deux exemples

Le contrôle de dépenses agricoles par la Cour des comptes européenne (CCE)

illustré à l'aide de deux exemples:

Les céréales et les quotas laitiers

Introduction

La politique agricole commune (PAC)

En 1957 le Traité de Rome institua la Communauté Economique Européenne (CEE) dont la mission essentielle consistait à créer un grand marché commun. Entre autres vastes domaines, ce Traité, qui est maintenant un élément constitutif du Traité sur l'Union européenne (UE), prescrit l'instauration d'une politique agricole commune. D'une part, l'agriculture était vue comme un des domaines où la rationalisation et la répartition de travail, telles qu'elles résulteraient du marché commun, auraient les plus grandes répercussions sur le niveau de vie des producteurs et des consommateurs. D'autre part, l'intégration de l'agriculture dans la CEE était une condition indispensable à l'équilibre des échanges entre les pays participants.

La PAC a connu plusieurs étapes, mais en termes de dépenses elle est restée durant des années la politique la plus importante au niveau communautaire. Elle consomme environ 50% du budget général de l'UE qui s'élève à 95,6 milliards d'euros pour l'année 2002. Aujourd'hui, elle repose essentiellement sur les instruments suivants: les aides à l'hectare, les garanties des prix et mesures de stabilisation, des primes liées à la production, le développement rural, tous regroupés dans le Fonds européen d'orientation et de garantie d'agriculture (FEOGA) section garantie. Il s'y ajoutent des mesures structurelles regroupées dans la section orientation. Les dépenses de la section garantie font partie des organisations communes des marchés (OCM), un ensemble de règlements par grande famille de produits agricoles, arrêtés par le Conseil et, s'il s'agit des modalités d'application, par la Commission.

Le mandat et le rôle de la CCE

La Cour des comptes européenne fut créée par le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 et entra en fonction, il y a presque 25 ans, en novembre 1977. Elle a comme mandat, après certaines modifications dans les traités de Maastricht, signé en février 1992 et d'Amsterdam signé en octobre 1997 :

- d'examiner les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté et de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen;
- de fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes;
- d'examiner la légalité et la régularité des recettes et des dépenses;
- de s'assurer de la bonne gestion financière;
- de signaler en particulier toute irrégularité.

Elle produit un rapport annuel par an sur l'exécution du budget général de l'UE après la clôture de chaque exercice, qui intègre la déclaration d'assurance (DAS), ainsi qu'un rapport sur les activités du Fonds de développement. En outre elle publie une vingtaine de rapports spéciaux, une vingtaine de rapports annuels spécifiques (y inclus les organismes décentralisés), ainsi qu'un certain nombre d'avis sur des projets de législation financière communautaire. Avec ces travaux, elle est censée assister le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle de l'exécution du budget, notamment dans la procédure de décharge de la Commission, qui est le gestionnaire responsable de l'exécution du budget.

L'organisation du contrôle

La CCE est organisée en groupes d'audit, en secteurs et en divisions. Les groupes d'audit regroupent plusieurs secteurs dirigés chacun par un Membre de la Cour. Chaque secteur a une ou deux divisions dirigées par des chefs de division. Un directeur coordonne les travaux des divisions, prépare les réunions des groupes et veille à la qualité des travaux et rapports.

Les rapports et avis sont présentés par le Membre compétent au groupe dont il fait partie. Les groupes adoptent les rapports et avis et les préparent pour adoption finale par la Cour, c'est-à-dire par le collège de tous les Membres. Ainsi chaque Membre de la Cour participe à l'adoption de tous les rapports et avis émis par la Cour.

Le contrôle des dépenses agricoles est concentré dans un groupe d'audit, contenant trois secteurs dont deux avec deux divisions et un autre avec une seule. Une division est spécialisée dans l'audit financier, c'est-à-dire l'audit des comptes et de la légalité et régularité des dépenses et de certaines recettes. Elle assume la majorité des travaux dans le secteur agricole menant à la DAS globale. Une deuxième division s'occupe du suivi et du combat des irrégularités dans le domaine agricole ainsi que de certains contrôles horizontaux c'est-à-dire des aspects qui sont communs à plusieurs systèmes d'aides, par exemple dans le domaine de stockage public ou des restitutions à l'exportation. Deux autres divisions attribuent leurs efforts de contrôle plutôt aux aspects de la bonne gestion financière. Ainsi les grandes organisations de marché sont couvertes par une division: cultures arables, viande bovine et produits laitiers, tandis que l'autre prend soin des contrôles dans les moyens et petits secteurs comme l'huile d'olive, le tabac, les viandes ovine, porcine et volaille, le vin, fruits et légumes, coton, etc. La cinquième division finalement a une vocation plutôt structurelle et s'occupe du développement rural, du fonds agricole d'orientation et de la pêche. Environ soixante-dix personnes travaillent dans ce groupe d'audit, ce qui correspond à peu près à un tiers des capacités d'audit de la CCE.

Le rapport spécial No 2/99 sur les effets de la réforme de la PAC dans le secteur des céréales

Le choix du thème

En 1992 la PAC était soumise à une réforme partielle mais fondamentale. Il était donc logique pour la CCE, après la dite période transitoire de l'ancien vers le nouveau système, de vérifier dans quelle mesure les objectifs de la réforme ont été atteints. De plus, la réforme était accompagnée par une augmentation significative des dépenses à la charge du budget général. Cependant, la réforme concernait plusieurs grands marchés et une multitude de différents systèmes d'aide avec des objectifs plus ou moins différents. Il importait donc de limiter le thème à un sujet homogène et maîtrisable dans un temps raisonnable.

L'étendu du contrôle était donc limité aux céréales où la garantie des prix pour les céréales a été partiellement remplacée par des aides directes à l'hectare. Il s'agissait donc d'un système d'aide assez homogène avec des objectifs plus ou moins facile à saisir. En outre ces aides absorbaient la plus grande partie des dépenses liées à la réforme. On pourrait s'attendre aussi à trouver des preuves suffisantes, fiables et pertinentes supportant les conclusions. Dans le temps, l'audit était limité à la période

suivant la réforme. Dans l'espace, l'audit s'est concentré sur les États membres les plus grands producteurs de céréales.

Définition des objectifs de contrôle

L'ancienne OCM, qui était fondée sur le soutien des prix et la protection extérieure, avait pour résultat la croissance des stocks publics et l'augmentation de la charge budgétaire correspondante pour la Communauté. En outre, des restitutions à l'exportation toujours plus importantes devaient être consenties afin de permettre l'écoulement des céréales excédentaires sur les marchés mondiaux. Les partenaires commerciaux de la Communauté faisaient également pression sur cette dernière afin d'obtenir une libéralisation plus marquée de ses marchés agricoles.

La réforme tentait de résoudre les problèmes internes et externes en renforçant la compétitivité des céréales produites dans la CE. Le principal instrument en était la réduction radicale des prix d'intervention. Une aide directe à la superficie était versée aux agriculteurs pour compenser la perte de revenus résultant de la réduction des prix. L'équilibre du marché devait être atteint en diminuant les prix de façon à freiner la production, en rendant l'aide à la superficie indépendante du volume réel de la production, ainsi qu'en retirant des terres de la production agricole.

Après avoir fait un premier audit du nouveau "système intégré de gestion et de contrôle" mis en place dans les États membres pour administrer et contrôler les paiements des aides à l'hectare, la CCE a pu se concentrer sur la seule question: "La réforme a-t-elle atteint ses principaux objectifs?" L'objectif de contrôle était donc de trouver des preuves que:

- la compétitivité des céréales s'est améliorée par rapport aux substituts importés et utilisés dans la fabrication des aliments destinés au bétail et par rapport aux céréales commercialisées au marché mondial;
- le nouveau système assure un revenu équitable aux producteurs de céréales;
- le marché des céréales se stabilise après de longues années d'excédents;
- l'augmentation des charges budgétaires est compensée par une diminution des prix aux consommateurs, argument de la Commission pour défendre l'augmentation des charges au contribuable,

et dans quelle mesure ces effets, s'il en y a, peuvent-ils être attribués à la réforme?

L'approche d'audit

Pour rassembler des informations nécessaires, on a pu s'appuyer notamment sur des statistiques fournies par Eurostat (Office statistique de la Communauté), qui a donné aussi une certaine aide dans l'analyse et l'interprétation des chiffres, notamment en ce qui concerne la détermination de l'effet de la réforme sur le revenu des agriculteurs. Les chiffres d'Eurostat ont été confrontés aux chiffres recueillis au niveau national et international (par exemple auprès du "world wheat council" et OECD) et les différences ont été soit rétablies soit évaluées dans la perspective de leur impact éventuel sur les conclusions. De plus on a pratiqué des interviews avec les services compétents de la Commission et les ministères de l'agriculture dans les États membres visités, les associations de producteurs, des consommateurs et de l'industrie transformatrice. Les informations collectées pendant les interviews ont été soumises à un contrôle croisé entre elles et les statistiques officielles. On a pu s'appuyer également sur un certain nombre d'études faites par la Commission ou par des milieux scientifiques.

Certaines questions méthodologiques et factuelles ont pu être discutées avec la Cour des comptes suédoise, qui a entamé en même temps un audit des effets des aides à l'hectare sur le revenu, la productivité et les prix dans le domaine des cultures arables (céréales et oléagineux) en Suède depuis son adhésion.

Les résultats

La compétitivité

La réduction du prix d'intervention (le prix auquel les États membres doivent acheter des céréales en stockage public) fixée par le Conseil et son rapprochement aux prix du marché mondial ont eu un certain effet bénéfique sur la compétitivité des céréales communautaires. Plus de la moitié des exportations ont pu être effectuées sans être subventionnées en 1995/96. Cependant, le rapprochement des prix était plutôt l'effet d'une pénurie de l'offre globale. On était donc en droit de se demander si l'augmentation de la compétitivité était durable et s'il fallait diminuer encore plus les prix institutionnels. C'est ce qui s'est effectivement passé avec l'adoption de l'agenda 2000.

En ce qui concerne la consommation intérieure, elle a augmenté parce que les réductions de prix ont rendu l'utilisation des céréales dans l'alimentation animale plus intéressante. Cependant, la capacité d'adaptation du secteur de l'alimentation animale peut également faire courir le risque d'un renversement de tendance, par exemple, dès que le ratio entre le prix des céréales et celui de leurs produits de substitution sera à nouveau défavorable aux céréales.

Le revenu

En matière de revenu agricole, la réforme a été profitable au secteur des céréales dans son ensemble. Étant donné qu'au cours de la période transitoire les prix du marché sont restés supérieurs aux nouveaux prix institutionnels, les pertes réelles ont globalement fait l'objet d'une surcompensation. Après l'introduction du nouveau régime, plus les prix du marché étaient élevés dans les États membres, plus le profit qu'en retiraient globalement les agriculteurs concernés était conséquent.

L'objectif de la réforme était de compenser les agriculteurs pour les pertes de revenu engendrées par la diminution du prix d'intervention. Cependant, l'audit a démontré que la compensation payée aux agriculteurs était globalement trop importante. L'estimation de la CCE portait sur 13 milliards d'écus entre 1993 et 1997.

En effet, le système n'a jamais été conçu pour compenser les pertes de revenus, que ce soit au niveau de l'exploitant individuel ou au niveau des États membres. Il en résulte deux sources de surcompensation ou de sous-compensation. La première est due au fait que l'aide est liée à des superficies et à des rendements moyens gelés à leurs niveaux historiques, ce qui a entraîné la sous-compensation des exploitants efficaces et la surcompensation des exploitants moins efficaces. Par ailleurs, les différences de prix existantes entre les marchés nationaux pour les mêmes produits ont été à l'origine, au cours d'années déterminées, de la surcompensation des exploitants agricoles dans certains pays et de la sous-compensation de ceux d'autres pays.

En outre, le régime de compensation n'opère aucune différenciation de l'aide en fonction de la taille des exploitations ou du rendement et n'améliore donc pas la situation des petits producteurs. Les grandes exploitations et celles qui sont situées dans les régions connaissant les rendements les plus élevés continuent à bénéficier des subventions les plus importantes.

La stabilisation

Les baisses de production enregistrées au cours de la première année de la réforme ont été rapidement suivies d'augmentations telles que l'on a retrouvé les niveaux précédant la réforme. La situation a connu des évolutions très différentes d'un État membre à l'autre, ce qui montre que le volume de la production a été davantage influencé par des conditions climatiques favorables en Europe du Nord, par la croissance des prix céréaliers au marché mondial et des variations dans les taux de change de monnaies nationales vis-à-vis de l'écu qui ont partiellement neutralisées la diminution des prix en monnaie nationale. Ceci ne nourrit que les doutes si la réforme a le potentiel de rétablir effectivement la stabilité du marché céréalier. En effet, vers la fin de la période transitoire, la production a excédé de nouveau le niveau précédant la

réforme, les prix ont chuté et ont dû à nouveau être soutenus par l'intervention et des stocks publics réapparaissaient.

Les prix à la consommation

La chute des prix à la production était censée réduire le poids du soutien du secteur agricole pour le consommateur. Cependant, aucune baisse significative des prix payés par le consommateur final n'a pu être constatée (pour le pain par exemple) ou n'a pu être clairement rattachée à celle du prix des céréales (viandes bovine et porcine). La charge financière assumée par le contribuable a donc été accrue de façon considérable sans que le consommateur ne puisse en retirer un réel bénéfice.

Conclusion

En tant que véritable changement de politique, il ne fait aucun doute que la réforme de la PAC de 1992 allait dans la bonne direction. De nouvelles avancées sont toutefois nécessaires si l'on veut préserver les acquis en matière de compétitivité et d'équilibre du marché. Les mesures proposées dans l'Agenda 2000 sont insuffisantes pour combattre le problème récurrent de la surproduction, réagir de façon appropriée aux chutes des prix sur le marché mondial et garantir le revenu des agriculteurs. Au vu des difficultés croissantes liées à la production et aux subventions à la superficie, il est peut-être indiqué d'examiner la possibilité de remplacer le système actuel par une forme quelconque d'aide directe au revenu.

Le rapport spécial No 6/2001 sur les quotas laitiers

Le choix du thème

L'introduction des quotas de production en 1984 était l'ultime ratio d'un système qui, par une garantie de prix, donne des stimulations fortes pour produire plus que le marché n'absorbe. Bien que la garantie ne soit pas appliquée au lait directement mais aux produits dérivés comme le beurre et le lait écrémé en poudre, elle assure un débouché sûr pour le lait frais. Pour réduire la surproduction de lait, le régime des quotas a été introduit en tant que mesure limitée dans le temps, mais a été régulièrement prolongée.

Avant de se lancer dans l'audit, la CCE a entrepris une pré-enquête qui a mis en évidence les risques accrus engendrés par ce régime très complexe et de toute façon pas bien reçu par les producteurs. En effet, le régime introduisait des quotas individuels pour les producteurs et des prélèvements dissuasifs à acquitter sur la

production de lait excédant ces quotas. De plus, les dernières observations de la CCE dataient de 1993. Il était donc le moment opportun pour revenir sur le thème étant donné que le régime a encore été prolongé par l'agenda 2000.

L'étendue de l'audit concernait l'année laitière 1997/98 et a été fixée sur la Commission et neuf États membres réunissant environ 86% de la production laitière de l'UE. Le lot comprenait aussi les États membres où, soit la Cour, soit la Commission, ont rencontré des problèmes significatifs dans l'application du régime dans le passé.

Définition des objectifs de contrôle

L'audit visait à examiner le fonctionnement du régime sous l'aspect de la bonne gestion financière, c'est-à-dire sous l'angle des critères d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Plus spécifiquement, l'audit était censé répondre aux questions suivantes:

- le régime a-t-il réussi à limiter la production du lait?
- existe-t-il, au niveau des États membres, un cadre législatif adéquat, une structure administrative appropriée, un contrôle efficace des déclarations de production, une allocation juste des quotas individuels, des procédures fiables de collecte des prélèvements au crédit de l'UE?
- la Commission contrôle-t-elle bien l'application du régime?

L'approche d'audit

L'approche d'audit était basée sur l'analyse et la comparaison des statistiques de production et autres au niveau européen et national, d'autres informations utilisées dans la gestion au niveau concerné et sur des interviews au niveau de la Commission et des États membres. De plus, on a examiné le traitement comptable des prélèvements. Finalement on a contrôlé un certain nombre de vendeurs et d'acheteurs de lait ainsi que des producteurs.

Les résultats

Limitation de la production

On peut considérer, dans l'ensemble, que le régime des quotas permet de ramener la production au niveau visé, le dépassement des quantités de référence nationales étant inférieur à 1%. Bien que la fixation d'un niveau de quotas global ait permis de

stabiliser la production et ait inversé la tendance antérieure à la hausse du coût budgétaire, les quotas n'ont pas permis d'adapter la production laitière à une consommation interne non subventionnée et à des exportations non subventionnées.

D'autre part la tendance de l'Union européenne à avoir des exploitations laitières plus grandes et moins nombreuses s'est poursuivie. La rationalisation du secteur a vu disparaître quantité de petites exploitations. La plupart des autres exploitants tirent moins de la moitié de leur revenu de l'activité agricole.

La Commission et le Conseil ont permis un assouplissement progressif du régime qui aurait dû s'accompagner d'une baisse du quota total. Les États membres peuvent mener des politiques très différentes quant à la structure des exploitations dans le cadre du même régime de quotas laitiers. Cela s'est soldé par la perte de certains des avantages financiers et économiques qui devaient découler du régime.

Administrations nationales

Dix-sept ans environ après son instauration, le régime des quotas n'est pas encore totalement appliqué, comme le montre le besoin permanent de réduction des avances et de décisions d'apurement des comptes pour certains États membres. Cela illustre les conséquences de distorsions persistantes du marché, induites par un système que les États membres ne gèrent pas toujours de façon rigoureuse.

Les problèmes de mise en œuvre du régime demeurent. Malgré un certain progrès, le principal problème dans certains États membres persiste, à savoir la mise en œuvre de la perception des prélèvements, comme il était déjà souligné dans de précédents rapports. En Espagne et en Grèce, des progrès ont été réalisés, même si des problèmes de recouvrement de prélèvements dus demeurent.

Lorsque certains producteurs de lait ne paient pas réellement le prélèvement, cette mesure perd son effet dissuasif et la surproduction est encouragée. En outre, le fait que la Commission recouvre le prélèvement dû auprès de l'État membre équivaut en fait à l'octroi d'une aide nationale à certains producteurs laitiers, ce qui fausse la concurrence.

Contrôle du régime par la Commission

Le rôle de la Commission concernant l'application du prélèvement et sa perception devrait être revu afin de garantir la mise en œuvre rigoureuse et en temps voulu des dispositions réglementaires. La Commission devrait examiner la possibilité d'améliorer les contrôles et les sanctions dans le cadre du régime et promouvoir la meilleure

pratique possible parmi les États membres, en définissant dans le détail les contrôles qui doivent être réalisés.

Le cadre réglementaire communautaire devrait prévoir toute une série de sanctions applicables par les États membres aux acheteurs et aux vendeurs directs commettant les infractions les moins graves. À court terme, la Commission devrait examiner la possibilité de permettre des transferts de quotas entre producteurs d'États membres différents et, par conséquent, réduire le quota global. À moyen terme, la Commission devrait présenter des propositions en vue d'une réforme de fond du secteur laitier visant à établir un équilibre entre la production totale de lait d'une part, et la consommation interne non subventionnée ainsi que le potentiel d'exportations non subventionnées d'autre part. Ceci tout en garantissant un niveau de vie équitable aux exploitants laitiers et en laissant le régime des quotas arriver à échéance.

Conclusions

L'écoulement des excédents structurels de lait continuera d'exiger un soutien budgétaire important de l'Union européenne, qui risque même de prendre encore de l'ampleur dans les années à venir, avec l'élargissement de l'Union européenne, les tendances actuelles de la consommation et les pressions exercées via l'Organisation mondiale du commerce pour réduire les restitutions à l'exportation. Dans ce contexte, la Commission doit toujours proposer une réforme fondamentale du secteur laitier permettant de réduire le niveau global de la production laitière et de l'adapter au potentiel de ventes non subventionnées sur le marché.

Les décisions successives du Conseil visant à augmenter les quantités de références nationales sans réduire sensiblement les prix d'intervention ont empêché toute libéralisation du secteur du lait et des produits laitiers à l'instar de celle qu'a connue le secteur des cultures arables. Les dépenses dans le secteur du lait et des produits laitiers sont passées de 4 285,3 millions d'euros en 1983 (27% des dépenses FEOGA-Garantie) à 2 601,3 millions d'euros en 1999 (6,5% des dépenses FEOGA-Garantie). Cependant, des dépenses s'élevant à près de 3 milliards d'euros par an sont toujours nécessaires pour financer un excédent persistant. Ce niveau de soutien du contribuable européen s'ajoute au coût plus élevé supporté par les consommateurs de l'Union européenne pour le lait et les produits laitiers.

2. Autriche

Étendue et méthodes de l'audit de l'agriculture en Autriche

Le rôle des Institutions supérieures de contrôle dans le cadre de l'audit de l'agriculture

1. Attributions de contrôle

Aux termes de la Constitution fédérale autrichienne, la vérification des comptes et le contrôle de la gestion financière relèvent de la compétence de la Cour des comptes. La Constitution fédérale, la loi relative à la Cour des comptes ainsi que plusieurs autres textes législatifs règlent les attributions de contrôle de la Cour des comptes.

Le cadre réglementaire mentionné ci-dessus prévoit que les activités de contrôle de la Cour des comptes autrichienne relatives à l'agriculture et à la sylviculture s'étendent aux entités suivantes :

- le Ministère fédéral de l'agriculture et des forêts, de l'environnement et des eaux (en bref: le Ministère de l'agriculture)
- l'organisme de paiement des aides de l'Etat (Agrarmarkt Austria/AMA)
- ainsi que toutes les instances impliquées dans la gestion des aides (p.ex. les organismes professionnels des agriculteurs (chambres d'agriculture), les banques)

2. Indépendance de la Cour

La Cour des comptes est indépendante par rapport au gouvernement fédéral et aussi par rapport aux gouvernements régionaux (gouvernements des Länder). La Constitution autrichienne stipule que, dans le domaine de la gestion économique et budgétaire de l'Etat central (la Fédération), la Cour des comptes exerce son activité en qualité d'organe du Parlement fédéral (Conseil national), et que, dans le domaine de la gestion économique et budgétaire des neuf Länder, elle intervient en qualité d'organe des Parlements régionaux (diètes) concernés.

Cette indépendance se manifeste entre autres par le fait que la Cour des Comptes détermine de son plein gré les programmes d'audit, les orientations principales de l'audit ainsi que la méthode d'audit à appliquer.

3. Organisation de l'audit

A l'heure actuelle, les effectifs de la Cour des comptes s'élèvent à environ 320 collaborateurs, dont environ 236 travaillent dans les 34 sections du service d'audit.

4. Objectifs de l'audit

Les objectifs de l'audit / de la vérification sont déterminés dans la Constitution autrichienne (art. 126b-5) ainsi que dans la loi relative à la Cour des comptes. La Cour des comptes autrichienne vérifie :

- l'exactitude arithmétique
- l'économie
- l'efficacité
- l'efficience
- et le respect de la réglementation en vigueur.

De surcroît, la Cour des comptes n'examine pas seulement la possibilité de réduire ou d'éviter des dépenses, mais aussi celle d'augmenter ou de générer des recettes.

La législation autrichienne ne prévoit pas de classification des objectifs de l'audit par ordre de priorité. Ces dernières années cependant, les contrôles d'efficacité, d'efficience et d'économie ont pris le dessus sur les contrôles de régularité.

En toute logique, le contrôle de l'efficience soulève non seulement la question de l'utilisation optimale des moyens financiers accordés par l'Etat, mais il donne également lieu à des réflexions en termes d'économie nationale (p.ex. quels sont les effets que les aides dont bénéficie l'agriculture produisent sur le revenu des agriculteurs ou sur l'environnement). C'est justement ce domaine de l'audit qui offre à la Cour des comptes un champ d'activité très large qui englobe une grande partie du régime des aides à l'agriculture.

5. Champ de l'audit

Dans le secteur de l'agriculture, la Cour des comptes contrôle les domaines suivants :

- Examen de la disposition législative sur la base de laquelle une aide est accordée
- Vérification des mécanismes de contrôle mis en place auprès des organismes assurant le paiement des aides

- Vérification des renseignements fournis par les agriculteurs et du bien-fondé de leur demande
- Assurance du caractère légal du paiement des aides
- Contrôle des flux monétaires
- Audit de la gestion économique et budgétaire auprès du Ministère de l'agriculture et des sociétés et organismes compétents en matière d'aides
- Audit des charges administratives (personnel, finances, achats, organisation, etc.)

6. Planification de l'audit

L'agriculture autrichienne est caractérisée par sa microstructure (sur les quelque 217.000 exploitations agricoles, environ 44% cultivent des surfaces arables de moins de 10 ha). Pour cette raison, des aides importantes sont nécessaires (env. 2.036 millions d'euros en l'an 2000) en vue d'assurer l'exploitation durable de ces terres. Dans le secteur de l'agriculture, l'Etat accorde des aides de nature très différente (qui assurent par exemple la subsistance des agriculteurs sous forme d'une majoration de leurs revenus); la régularité des paiements et leur affectation à l'usage prévu sont contrôlées aussi bien par la Cour des comptes européenne (CCE) que par la Cour des comptes autrichienne.

La multiplicité des données à vérifier et la complexité de la matière exigent une stratégie précise en ce qui concerne la planification de l'audit, le déroulement de l'opération et la décision relative au type d'audit à effectuer. Les contrôles de la Cour des comptes autrichienne sont déterminés en fonction d'un programme annuel. Dans le domaine de l'agriculture et des forêts, les contrôles sont déterminés par les critères suivants:

- observation d'éléments sortant de l'ordinaire
- adoption de nouvelles dispositions réglementaires ou modification de dispositions en vigueur
- modification de l'organisation
- analyse des risques
- intérêt particulier manifesté par un organe représentatif (le Parlement p.ex.) ou par l'opinion publique
- changement d'indicateurs déterminants.

En vue de faciliter le choix des entités à contrôler, la direction de l'agriculture à l'intérieur de la Cour des comptes tient non seulement une liste exhaustive des unités d'organisation qu'il lui incombe de contrôler, mais aussi une liste des aides de toute nature et des dispositions réglementaires sur lesquelles elles reposent.

Dans le cadre de la planification de l'audit, on détermine également le type d'audit à effectuer, les distinctions suivantes étant faites dans ce contexte :

- audit général (l'objectif étant d'obtenir un aperçu expressif sur l'ensemble des activités d'un service).
- audit de projet (il porte sur des projets délimités dans le temps, définis par leur budget ou par d'autres critères)
- contrôle orienté (les contrôles de ce type consistent en une vérification approfondie de certains champs d'activité seulement)
- contrôle transversal (lors d'un contrôle de ce type, on vérifie certains domaines partiels comparables auprès de services différents)
- contrôle de système ou de programme (il consiste à analyser l'efficacité de certaines procédures, etc.)
- contrôle a posteriori ou contrôle de suivi (ces contrôles servent à vérifier si les critiques exprimées à l'occasion de contrôles antérieurs ont eu des conséquences, et si les recommandations que la Cour des comptes autrichienne avait formulées à l'époque ont été mises en œuvre depuis).

7. Déroulement de l'audit

En fonction du programme d'audit adopté pour une année, les responsables déterminent le déroulement et l'ampleur des opérations d'audit.

Les différentes phases d'un audit se présentent comme suit:

- 7.1 les travaux préparatoires
- 7.2 les contrôles sur place
- 7.3 la rédaction du rapport d'audit
- 7.4 et le suivi des recommandations formulées (surveillance des conséquences de l'audit)

ad 7.1 : Les travaux préparatoires

En dehors de

- la définition des objectifs de l’audit (priorités, étendue, matériel d’information à collecter),
- l’estimation des ressources nécessaires et de
- l’établissement d’un calendrier,

de plus amples informations au sujet du domaine ou de l’entité à contrôler sont déjà réunies pendant cette phase.

Voici – à titre d’illustration – les sujets des documents qu’il convient de rechercher ou de collecter pendant la phase des travaux préparatoires :

- un organigramme et une description des attributions,
- les flux monétaires et le financement,
- le cadre réglementaire,
- une présentation des risques afférents à l’organisation spécifique et à l’environnement de l’entité (danger de corruption ou d’abus de pouvoir),
- comparaisons intra/internationales et
- rapports rédigés par des organes de contrôle internes.

En règle générale, un premier contact est établi dès cette phase préparatoire avec l’entité qui sera contrôlée. En outre, le matériel d’information disponible est passé en revue pour pouvoir demander à l’entité en question d’élaborer certains documents spécifiques.

Dans le courant de ces travaux préparatoires et sur la base des renseignements dont il dispose, le responsable de l’audit détermine le contenu de l’opération dans un concept correspondant. Ce concept d’audit devrait comporter au moins les éléments suivants :

- Le description de l’objet de l’audit ;
- les tâches des vérificateurs individuels ;
- les motifs de l’audit ;
- les thèmes de l’audit, y compris le choix et l’indication de la méthode qui sera appliquée lors de la révision des différents thèmes ;
- l’importance financière du domaine d’investigation (dépenses, recettes, ampleur des aides, chiffre d’affaires, résultat), mais aussi le personnel chargé d’accomplir ces tâches ;

- une évaluation des risques et – dans la mesure où le domaine sous révision a déjà fait l'objet d'un audit -
- la date du dernier audit.

Par ailleurs, le concept d'audit contient également des indications relatives aux ressources de personnel nécessaires et aux coûts de l'opération. Ces coûts comportent notamment les éléments suivants :

- les charges propres (frais de personnel et, au prorata, charges d'infrastructure)
- le coût du personnel externe et
- les frais de déplacement

Etant donné qu'en règle générale il est impossible de vérifier complètement tous les dossiers (aides, etc.) d'une entité contrôlée, on détermine dès la phase de la planification de l'audit une méthode par sondage permettant de sélectionner les cas à vérifier.

(Le vérificateur a la possibilité d'enquêter de différentes manières. Soit qu'il soumet toutes les informations à un audit (audit à 100%), soit qu'il se limite à certains domaines partiels. Du fait que les aides accordées dans le domaine de l'agriculture sont multiples, on se contentera dans la plupart des cas à une analyse par sondage. Avant de procéder au choix des informations qu'il souhaite contrôler, il appartient au vérificateur de déterminer laquelle des procédures par sondage est la plus appropriée pour pouvoir en tirer des conclusions sur la qualité de l'ensemble des données.)

Une fois que le concept d'audit est établi et qu'il a été autorisé, on passe à la révision des comptes sur place.

ad 7.2 : Les contrôles sur place

Lors des contrôles sur place, les informations réunies auprès du service objet de l'audit sont analysées et évaluées. De plus, les vérificateurs mènent des entretiens avec le personnel à tous les niveaux auxquels l'audit a une incidence.

Dans la mesure où cela s'avère nécessaire, ces entretiens sont menés avec le Ministre fédéral compétent, les fonctionnaires responsables, voire même avec les bénéficiaires des aides, à savoir les agriculteurs et les fermiers. La Cour des comptes autrichienne est habilitée à demander aux entités contrôlées qu'elles lui fournissent tous les documents, dossiers, décisions etc. nécessaires à l'exercice de l'activité de contrôle et à la rédaction des rapports d'audit.

Les conclusions auxquelles on arrive pendant les contrôles sont comparées et harmonisées avec le concept d'audit. A la fin de la révision sur place, l'équipe des vérificateurs informe déjà l'entité contrôlée de certaines constatations résultant de l'opération.

ad 7.3 : Rédaction du rapport d'audit

Les membres de l'équipe des vérificateurs reproduisent le résultat de l'audit dans un rapport ; le contenu de ce rapport est ensuite discuté encore une fois avec l'entité contrôlée en s'appuyant sur une liste de points (réunion de clôture). A la suite de cette réunion, le responsable de l'audit résume les constatations individuelles sous forme des conclusions du contrôleur qu'il soumet au Président de la Cour des comptes pour approbation. Ce n'est qu'à la suite de cette approbation que le rapport d'audit est transmis à l'entité contrôlée avec la demande de prendre position sur les différents points.

Observations annexes

– Procédure de prise de position

De par la loi, la Cour des comptes autrichienne est tenue de transmettre les conclusions du contrôleur aux entités ayant fait l'objet d'un audit pour que ces dernières prennent position. Pour ce faire, on leur accorde un délai de 3 mois. Au vu de cette prise de position, la Cour des comptes autrichienne peut formuler une réplique qu'elle transmettra à l'entité contrôlée.

– Rapport d'activité

En se basant sur les conclusions des contrôleurs, les prises de position et les répliques, la Cour des comptes autrichienne soumet tous les ans un rapport au Parlement (sur le plan central et régional): il s'agit du « Rapport d'activité de la Cour des comptes ».

ad 7.4 : Suivi des recommandations

La Cour des comptes autrichienne assure le suivi de ses recommandations et informe le législateur (les Parlements national et régionaux) au rythme annuel dans quelle mesure ses recommandations ont été mises en œuvre, si elles sont en cours d'application ou s'il ne leur a pas encore été donné suite.

8. Etude de cas

En Autriche, le secteur de l'agriculture et de la sylviculture est caractérisé par un système complexe d'aides nationales et européennes, et il le restera sans doute à l'avenir également. Il s'en suit que l'audit de ces aides représente un point fort de l'activité de contrôle de la direction de l'agriculture de la Cour des comptes autrichienne.

Dans le cadre des contrôles spécifiques portant sur les modalités de gestion des aides à l'agriculture, il s'agit donc d'élucider en premier lieu les questions suivantes :

- la gestion est-elle assurée par l'organisme le mieux placé pour le faire,
- cette gestion respecte-t-elle les principes d'efficacité, d'efficience et d'économie,
- la gestion est-elle effectuée dans le respect du cadre réglementaire,
- les dispositions réglementaires en vigueur sont-elles susceptibles de garantir la gestion optimale des aides,
- est-ce que les objectifs politiques qui sont à l'origine du dispositif d'aide sont vraiment atteints, respectivement
- est-ce que, en principe, il est possible de les atteindre par les mesures adoptées ?

A titre d'illustration, nous présenterons ci-après le déroulement d'une opération de vérification :

Dans le passé, l'Autriche a connu assez souvent des excédents de sa production céréalière. Afin de pouvoir exporter ces excédents, la République d'Autriche a versé des aides à l'exportation aux agriculteurs individuels parce que les cours mondiaux étaient inférieurs au prix de revient des céréales en Autriche. Dans le but de réduire le montant élevé des aides à l'exportation que l'Etat était amené à verser, le Ministère de l'agriculture a décidé d'encourager les alternatives à la culture de la terre pour éviter la surproduction de céréales.

La Cour des comptes a vérifié si cette décision a donné le résultat escompté, si elle a permis de faire des économies, et, dans l'affirmative, quel en était le montant.

Il a été procédé de la manière suivante :

Après avoir constaté l'état des faits avant l'intervention mentionnée (la situation de départ), les questions suivantes ont été posées et vérifiées :

- Comment l'objectif politique a-t-il été transposé dans une disposition réglementaire (examen de la disposition suivant laquelle l'aide est distribuée)?
- Relevé des résultats des récoltes après la mise en place du nouveau régime d'aide. Recherche de la réponse à la question de savoir si l'aide a induit un changement de la situation ; les excédents céréaliers sont-ils en voie de diminution ?
- Quel est le rapport financier entre les économies faites au titre de l'aide aux productions excédentaires et le coût du nouveau dispositif ?
- L'objectif a-t-il été atteint ? Sinon, quelle a été la cause de l'échec ?

Si l'objectif recherché n'a pas été atteint, une analyse subséquente devrait donner la réponse aux questions suivantes :

- Pourquoi l'aide aux alternatives à la culture de la terre n'a-t-elle pas donné le résultat escompté ?
- La mesure était-elle trop peu connue ?
- Les orientations étaient-elles mal définies ?
- Le montant de l'aide n'était-il pas suffisamment incitatif ?

Dans le cadre d'un audit de cette nature, la tâche de la Cour des comptes autrichienne consiste à exposer les raisons de l'échec de l'alternative et de proposer des améliorations.

Il a également été examiné s'il existe le danger de subventions multiples, et s'il y a éventuellement des compétences multiples (p.ex. si plusieurs ministères fédéraux sont impliqués dans le dispositif d'aide) et si, dans la mesure où une compétence unique n'a pas pu être instaurée, on est au moins arrivé à une certaine coordination.

Après cette analyse du principe même d'un dispositif d'aide déterminé, la Cour des comptes autrichienne vérifie l'efficacité et l'efficience de la gestion des aides. Dans cette partie du contrôle, il s'agit d'élucider les questions supplémentaires suivantes :

1. Les normes légales sont-elles formulées de manière claire et compréhensible ?
2. Le bénéficiaire de l'aide a-t-il respecté toutes les obligations et conditions rattachées à l'aide ?
3. Les paiements ont-ils été effectués en bonne et due forme ?
4. Comment et par qui est effectué le contrôle de l'affectation des aides à l'usage prévu?

Il ne fait aucun doute que la corruption, la protection et l'excès de pouvoir sont possibles dans le cadre de la distribution d'aides. La Cour des comptes autrichienne ne vérifie donc pas seulement si les aides ont été effectivement versées aux destinataires prévus, mais aussi si les bénéficiaires remplissent les conditions d'éligibilité.

Lors de ces contrôles, la Cour des comptes autrichienne vérifie sur place si les renseignements qui ont donné lieu au paiement d'aides correspondent à la réalité.

C'est ainsi que les surfaces sont contrôlées au vu de la documentation écrite, mais aussi par une inspection sur place. Le cheptel notifié est comparé au cheptel qui se trouve dans l'exploitation ; s'agissant d'investissements, leur exécution et les factures présentées font l'objet d'une révision.

Les agriculteurs sont tenus de soumettre tous les documents nécessaires dans le cadre de la vérification. Ce n'est que si tous les documents sont présentés, que les renseignements communiqués peuvent être vérifiés.

Lorsqu'il est constaté dans le courant d'une opération de contrôle que les documents soumis ne sont pas complets, le bénéficiaire des aides se voit accorder la possibilité de les compléter. Si les informations qu'il a transmises ne peuvent pas être étayées par des preuves - ce qui entraînerait une réduction ou une suppression des aides - la Cour des comptes autrichienne notifie ce fait à l'organisme chargé de la gestion des aides.

Ces contrôles sur place effectués par la Cour des comptes ne peuvent porter que sur une petite partie des aides distribuées. Il est donc important que l'organisme chargé de la gestion des aides prenne des mesures destinées à éviter la corruption, le clientélisme et la mauvaise gestion.

A cet effet, il est prévu en Autriche que la consultation, le dépôt et l'enregistrement des demandes d'aides soient assurés par un autre service administratif que celui qui est chargé de l'attribution et du paiement des aides.

Tous les ans, l'organisme chargé de l'autorisation et du paiement des aides est tenu de contrôler 5% des demandeurs pour constater si les renseignements fournis correspondent effectivement aux faits.

En vue de garantir que ces contrôles soient effectués, la Cour des comptes autrichienne vérifie les mécanismes de contrôle mis en place par l'organisme de gestion des aides et soumet un rapport relatif à ces contrôles au Ministre fédéral compétent et au Parlement.

3. Etats - Unis d'Amérique
Contrôle des programmes agricoles et
de la sécurité alimentaire aux Etats-Unis

Résumé

Le Congrès des Nations Unies s'appuie sur l'ISC des Etats-Unis (GAO), son bras droit dans le domaine du contrôle, pour examiner les résultats des programmes fédéraux et leur gestion financière. Entre autres domaines, le GAO contrôle les programmes agricoles et de sécurité alimentaire, présente des recommandations à l'organisme contrôlé et au Congrès en indiquant comment ces programmes pourraient être améliorés pour fonctionner plus efficacement et/ou permettre de réaliser des économies financières. Après avoir donné un aperçu général du travail du GAO dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, le présent exposé décrit deux types de contrôles – un rapport d'évaluation d'un programme accompagné de recommandations et un audit d'information. Bien que de contenus différents, ces deux missions démontrent comment le travail du GAO aide le Congrès à surveiller et améliorer les programmes fédéraux d'agriculture et de sécurité alimentaire.

Liste des abréviations

GAO = U.S. General Accounting Office (ISC des Etats-Unis)

USDA = U.S. Department of Agriculture (Ministère de l'agriculture des Etats-Unis)

BSE = Bovine Spongiform Encephalopathy (ESB, encéphalopathie spongiforme bovine)

FDA = Food and Drug Administration (Administration de surveillance des aliments et des médicaments)

L'ISC des Etats-Unis (GAO) a pour mission d'aider le Congrès dans l'exercice de ses responsabilités constitutionnelles et de contribuer à l'amélioration des résultats et de la justification de l'emploi des fonds au niveau du gouvernement fédéral, au profit du peuple américain. Sous la direction du Comptroller General, David Walker, le GAO présente au Congrès américain en temps opportun des rapports impartiaux et précis sur la mise en œuvre des programmes publics, en vue d'une meilleure information et instruction du public américain. L'ensemble des activités du GAO repose sur trois éléments clés : obligation de rendre compte afin d'améliorer l'économie, l'efficacité, la rentabilité et la crédibilité du gouvernement fédéral ; intégrité, permettant de faire un travail professionnel, objectif, basé sur les faits, impartial, non-idéologique, équitable et équilibré ; et fiabilité garantissant que les rapports et autres produits seront fournis à temps, qu'ils seront exacts, utiles, clairs et sincères.

Le GAO est organisé en équipes qui poursuivent quatre objectifs stratégiques pour fournir en temps opportun un service de qualité au Congrès américain. Le premier objectif consiste à s'occuper des défis actuels et émergents touchant au bien-être et à la sécurité financière du peuple américain. Le second est de réagir aux nouvelles menaces pour la sécurité et aux défis de l'interdépendance mondiale. Enfin, le troisième objectif est d'aider à la transition vers un gouvernement fédéral plus orienté sur les résultats et justifiant mieux l'emploi des deniers publics, l'objectif définitif étant de maximiser la valeur du GAO en tant qu'organisation modèle pour le gouvernement fédéral. Notre travail de contrôle de l'agriculture et de la sécurité de l'alimentation s'inscrit dans le cadre du premier objectif ; il a pour but d'améliorer la sécurité alimentaire dans le pays, de consolider le secteur alimentaire des U.S.A. en maintenant des prix stables et abordables pour les denrées alimentaires et de préserver les ressources naturelles et les terres arables pour les générations futures.¹ Un grand nombre de nos vérifications concernent le ministère de l'agriculture des U.S.A. (USDA).

L'USDA est l'une des plus vastes administrations fédérales ; elle occupe plus de 110.000 personnes et gère un budget dépassant les 75 milliards de dollars. Ses 29 départements et bureaux administrent plus de 200 programmes destinés entre autres à maintenir la rentabilité et la productivité de l'agriculture, protéger l'environnement, garantir la sécurité alimentaire, améliorer le bien-être dans les zones rurales américaines, promouvoir le marketing intérieur et les exportations de produits agro-alimentaires, conduire des recherches biotechnologique et autres recherches agronomiques et assurer la fourniture de produits alimentaires aux Américains dans le besoin. L'ampleur et la diversité de ces responsabilités font qu'il s'agit là d'une tâche intimidante certes, mais importante. L'agriculture qui représente près de 13 % du P.N.B. reste un élément crucial de l'économie des U.S.A. et elle est d'une importance

¹ On trouvera à la fin de ce texte des références aux rapports représentatifs du type d'audit en rapport avec l'agriculture.

vitale pour de nombreuses zones rurales. Depuis 1995, l'USDA a entrepris un travail de réorganisation et de modernisation visant à améliorer l'économie et la rentabilité ainsi que le service à la clientèle dans les régions agricoles et rurales. Ceci dit, l'USDA se trouve encore confrontée à un grand nombre de défis spécifiques concernant les performances et le management.¹ Il incombe au Congrès de permettre à l'USDA de maîtriser ces défis. Et le Congrès à son tour compte sur le GAO pour lui fournir des informations exactes et fiables sur l'USDA et ses différents programmes.

A côté de l'USDA, la Food and Drug Administration (FDA) est le principal organisme gérant des programmes de sécurité alimentaire relevant du contrôle du GAO. La FDA est l'un des organismes de protection des consommateurs les plus anciens du pays et les plus respectés. Elle a pour mission de promouvoir et protéger la santé publique en faisant le nécessaire pour que les produits sains et efficaces arrivent sur le marché dans des délais raisonnables et en surveillant les produits pour s'assurer qu'ils seront encore sains lorsqu'ils seront utilisés. Le GAO évalue l'efficacité des programmes de la FDA, y compris en ce qui concerne les questions de sécurité alimentaire.

Comment travaille le GAO

La presque totalité du travail du GAO, quelque soit le sujet concerné, lui est confié aux termes de la loi ou à la demande des principaux organes du Congrès, notamment des présidents de commissions ou sous-commissions, de leurs homologues de la minorité ou des membres individuels de commissions d'affectation des fonds, d'autorisation, établissement de budgets ou de surveillance. Le travail du GAO commence par la collecte et l'analyse de données et pièces originales. Il est effectué selon les règles des enquêtes et de la vérification professionnelles.

Les demandes émanant du Congrès sont présentées par écrit au GAO et adressées au Comptroller General. Puis elles sont transmises pour examen à l'équipe compétente. Une fois que celle-ci a examiné et accepté la mission, des personnes sont désignées pour effectuer le travail qui est soumis à une évaluation plus approfondie. Le GAO notifie alors par écrit au service dont émane la demande que le travail est en cours. Le groupe chargé de la mission de contrôle rédige un plan de travail avec une méthodologie appropriée, indiquant dans les grandes lignes comment ce travail sera effectué et combien d'hommes/jours il va requérir. Les personnels du GAO rencontrent alors ceux du service dont émane la demande pour se mettre d'accord sur le rapport spécifique à produire et la date de remise de ce dernier ; cet accord est ensuite confirmé par lettre.

¹ *Major Management Challenges and Program Risks: Department of Agriculture* (GAO-01-242, janvier 2001).

La mission de contrôle du GAO débute par une période de collecte et d'analyse des données. Au cours de cette période, le groupe se concentre sur les détails et communique régulièrement avec le Congrès, cette communication faisant partie de son approche de gestion du projet. La politique du GAO consiste à répondre à fond à toutes les questions pouvant faire l'objet de recherches et, le cas échéant, de présenter des conclusions et des recommandations défendables. Le GAO fournit au service dont émane la demande des rapports périodiques sur l'état des travaux et lui communique les constatations préliminaires effectuées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Une fois les données collectées et les analyses effectuées, le groupe prépare un projet de rapport approfondi en se conformant aux règles du contrôle des finances publiques généralement acceptées. Ce projet de rapport répond aux questions susceptibles de faire l'objet de vérifications et contient un chapitre sur le contexte, des conclusions et, le cas échéant, des recommandations, ainsi que des détails sur l'étendue et la méthodologie de l'audit. Le GAO organise une réunion de clôture avec l'organisme contrôlé pour discuter des résultats du contrôle et s'assurer de l'exactitude factuelle des données collectées. Le GAO revoit le projet de rapport en interne, apporte les modifications nécessaires et le prépare pour une révision externe. Le service ayant demandé la vérification est mis au courant des résultats de la mission et le projet de rapport est envoyé à l'administration contrôlée pour une prise de position formelle et, généralement, au service dont émane la demande. Le GAO incorpore alors les commentaires de l'administration contrôlée au rapport final qui est publié.

Exemples de vérifications récentes dans le domaine de l'agriculture

Alors que le GAO publie des rapports variés concernant l'agriculture, on trouvera ci-dessous des exemples des deux types les plus importants d'évaluations effectuées dans ce domaine : une évaluation accompagnée de recommandations en vue d'améliorer un programme existant et un audit d'information devant aider le Congrès à prendre des décisions politiques. Pour ce qui est de la description d'un rapport évaluatif, notre rapport récemment publié sur la maladie de la vache folle¹ – un sujet concernant tous les pays – illustrera de façon utile et intéressante le processus de contrôle et la façon dont nos contrôles peuvent influencer sur un programme. En décrivant un audit d'information, notre récent rapport au Président de la Commission du Sénat pour l'agriculture, la nutrition et la foresterie² montre comment le Congrès utilise nos rapports lorsqu'il s'agit de modifier une législation existante.

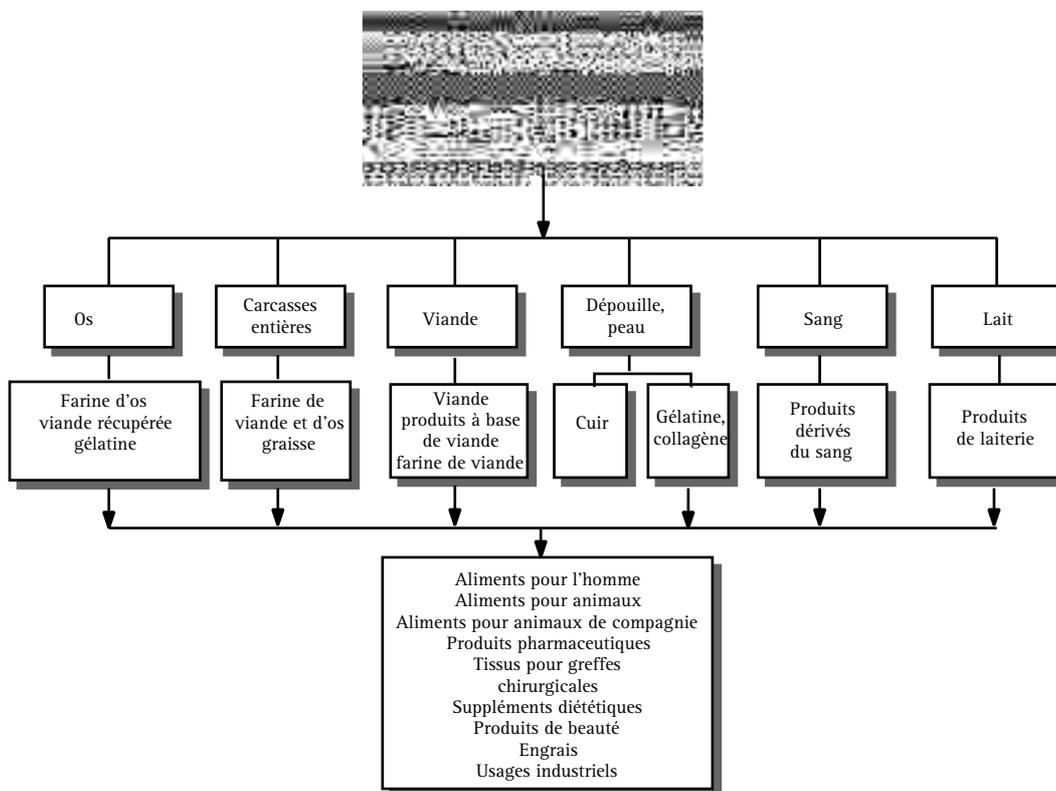
¹ *Mad Cow Disease: Improvements in the Animal feed Ban and Other Regulatory Areas Would Strengthen U.S. Prevention Efforts* (GAO-02-183, 25 janvier 2002).

² *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payments* (GAO-01-606, 15 juin 2001).

Maladie de la vache folle
Un exemple de rapport d'évaluation d'un
programme accompagné de recommandations

A la lumière des récents cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) survenus en Grande-Bretagne et dans d'autres pays, le Congrès des Etats-Unis est préoccupé par les risques que présente l'ESB pour le bétail et pour la santé des citoyens américains sous forme de maladie de Creutzfeldt-Jakob. Ainsi que l'illustre la figure 1, les bovins fournissent la viande et une grande variété de produits de consommation. Un certain nombre de ces produits pourraient présenter tout au moins un risque potentiel d'infection ESB. Ainsi, les suppléments diététiques, les vaccins, les produits de beauté, les tissus utilisés pour les greffes chirurgicales et la gélatine proviennent tous de carcasses, du système nerveux central et du sang des bovins. Dans le cadre des efforts entrepris sans relâche pour évaluer la menace que représente l'ESB, le sénateur Durbin, le président de la Commission pour l'agriculture, la nutrition et la foresterie Harkin et le sénateur Lugar, son homologue de la minorité dans la commission, ont demandé au GAO d'évaluer l'adéquation des efforts entrepris au niveau fédéral pour empêcher l'ESB de pénétrer aux Etats-Unis. Ils nous ont demandé en substance (1) d'évaluer l'efficacité des actions fédérales pour la prévention de l'ESB ; (2) d'évaluer l'impact économique potentiel et les risques pour la santé que pourraient présenter l'apparition de l'ESB dans les troupeaux des Etats-Unis ; et (3) comparer les actions entreprises aux Etats-Unis avec les mesures mises en œuvre dans les autres pays pour empêcher la déclaration ou la propagation de l'ESB.

Figure 1. Exemples de produits dérivés des bovins



Ce travail impliquait différentes méthodologies de collecte des données, y compris une analyse des données d'importation pour les années civiles 1980 à 2000, l'analyse des données de la FDA, l'organisme contrôlé, quant à leur concordance avec l'interdiction des farines animales pour les années civiles 1997 à 2001, ainsi qu'une vérification des procédures d'abattage et de traitement de la viande et des activités de surveillance de l'ESB. Comme à l'ordinaire, l'équipe a effectué des vérifications sur place y compris la visite de deux grands ports d'entrée pour observer les procédures de contrôle des cargaisons de produits présentant un risque d'ESB et des visites dans deux Etats : l'une pour observer le contrôle de l'interdiction relative aux farines animales, l'autre pour observer l'abattage et les opérations techniques d'obtention de la viande.

Le travail de l'équipe de contrôle du GAO est passé par un certain nombre de phases pour évaluer les efforts entrepris en vue de s'assurer du respect de l'interdiction relative aux farines animales – domaine relevant de la responsabilité de la FDA. C'est ainsi que l'équipe s'est fait transmettre et a analysé la base de données de contrôle de l'alimentation du bétail pour établir l'exactitude, l'intégrité et la vraisemblance des éléments clés et déterminer si les données ont été entrées en temps voulu ; elle a

interviewé des fonctionnaires de la FDA ainsi que des fonctionnaires appartenant à des industries tombant sous le coup de l'interdiction ; elle a vérifié différents documents de la FDA, y compris des formulaires d'inspection, des mémorandums de définition de missions d'inspection, des listes de sociétés n'ayant pas respecté l'interdiction et de sociétés ayant reçu une lettre d'avertissement de la FDA.

Après avoir analysé les données, le GAO a constaté que, bien qu'aucun cas d'ESB n'ait été enregistré aux Etats-Unis, les actions fédérales n'étaient pas suffisantes pour exclure qu'un animal ou produit infecté ne puisse entrer sur le territoire ou garantir que si un cas d'ESB devait se déclarer il serait détecté rapidement et qu'il n'y aurait pas transmission de la maladie à d'autres animaux par farines animales ou contamination d'aliments destinés à l'homme. Le GAO relevait entre autre dans son rapport des faiblesses du contrôle de l'USDA et de la FDA concernant les importations ; la veille ESB de l'USDA n'avait pas pris en compte de nombreux animaux morts dans les exploitations agricoles ; la FDA n'a pas réagi rapidement pour obliger les sociétés à ne plus introduire les protéines interdites dans les aliments pour le bétail et à étiqueter en conséquence les aliments pour animaux ne pouvant être utilisés pour l'alimentation du bétail ; enfin, les données de la FDA relatives au contrôle du respect de l'interdiction des farines animales étaient entachées de nombreux défauts ce qui fait que l'administration ne pouvait pas savoir dans quelle mesure l'industrie avait respecté cette interdiction.

Sur la base de ces constatations, le GAO a adressé plusieurs recommandations à l'USDA et à la FDA en vue de (1) renforcer le contrôle des produits importés susceptibles de présenter un risque d'ESB ; (2) renforcer la surveillance et l'application de l'interdiction relative aux farines animales ; (3) continuer à aider les consommateurs à reconnaître les denrées alimentaires et autres produits susceptibles de contenir des tissus du système nerveux central et (4) renforcer le programme de veille ESB. Suivant la procédure standard, les organismes contrôlés ont envoyé leurs commentaires sur le projet de rapport. La FDA et l'USDA étaient généralement d'accord avec les recommandations. Leurs commentaires écrits ont été publiés dans le rapport *Mad Cow Disease: Improvements in the Animal Feed Ban and Other Regulatory Areas Would Strengthen U.S. Prevention Efforts* (GAO-02-183; Jan. 25, 2002).

L'USDA et la FDA ont l'une et l'autre l'intention de se conformer aux recommandations. En réponse au rapport, le sénateur Durbin a annoncé des projets de législation en vue d'assurer la prévention de l'ESB et d'autres menaces pour la santé susceptibles d'émaner de la viande de même que de produits autres que la viande, d'origine américaine ou importés, en créant un groupe de travail national chargé d'actualiser les méthodes de détection rapide de la maladie de la vache folle pour le cas où elle gagnerait les Etats-Unis et en autorisant la FDA à exiger le respect de ses

instructions relatives à l'utilisation de produits d'origine animale dans la fabrication de produits non-alimentaires tels que produits de beauté et vaccins.

Programmes agricoles Un exemple d'audit d'information

L'aide fédérale aux agriculteurs est un élément central de la politique agricole fédérale depuis le début des années 1930, époque à laquelle le Congrès avait voté la première loi sur l'agriculture, l'Agricultural Adjustment Act de 1933. L'aide accordée était considérée au début comme un moyen de s'attaquer au "problème agricole", à savoir le bas niveau et l'incertitude des prix à la production et des revenus dans les milieux agricoles et ruraux. Depuis lors, le Congrès a fréquemment modifié les mécanismes de soutien des prix et revenus agricoles ou en a créé de nouveaux afin de répondre aux conditions changeantes dans le secteur agricole, aux pressions pesant sur le budget fédéral et au déplacement des objectifs politiques. Cela étant, le but de l'aide reste néanmoins le même et de nombreux aspects du programme remontant aux années 1930 à 1940 existent encore aujourd'hui.

Ces dernières années, l'aide aux agriculteurs relevant des programmes agricoles fédéraux a augmenté pour atteindre le pic historique de plus de 20 milliards de dollars pour l'année fiscale 2000. Près de la moitié des agriculteurs des U.S.A. reçoivent des allocations complémentaires de revenu ou de soutien des prix et/ou au titre d'activités telles que l'entretien des sites. Pour l'année fiscale 2000, l'ensemble de ces allocations représentaient près de la moitié du revenu net de l'agriculture. Alors qu'en 1999 le montant moyen des allocations était de 17.000 \$ environ par bénéficiaire, le niveau de l'aide s'échelonne entre quelques dollars et plusieurs dizaines de milliers de dollars. En dépit de ces milliards de dollars fédéraux injectés dans le secteur agricole, l'USDA relève une diminution du nombre des exploitations de l'ordre de 1 % par an environ. Selon le recensement agricole effectué tous les 5 ans par l'USDA, le nombre des exploitations est passé de 2,1 millions en 1987 à 1,9 millions en 1997. Cette diminution qui est en partie le résultat de la consolidation est particulièrement prononcée dans le cas des petites exploitations familiales. Par ailleurs, l'âge moyen des agriculteurs est de plus en plus élevé. Ainsi, la part des agriculteurs âgés de moins de 35 ans est passée de 15 % en 1954 à 8 % en 1997 tandis que celle des agriculteurs âgés de 55 ans et au-delà est passée pendant la même période de 37 % à 61%.

Préoccupé par le fait que les allocations versées aux agriculteurs n'étaient pas ciblées efficacement pour permettre aux petites exploitations agricoles de subsister et encourager les jeunes à se lancer dans l'agriculture, le président de la Commission du Sénat pour l'agriculture, l'alimentation et la foresterie a demandé au GAO de dresser un tableau de la distribution des allocations au cours de la dernière décennie, ventilées selon la taille de l'exploitation, l'âge des exploitants, l'Etat et la culture et de

déterminer les principaux obstacles auxquels se heurtent les jeunes débutant dans l'agriculture. Le GAO a effectué cette étude et publié en juin 2001 le rapport *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payment* (GAO-01-606), à temps pour que le Congrès puisse l'utiliser dans la discussion de la nouvelle loi agricole.

Conformément à la procédure habituelle, une équipe a développé une méthodologie pour cette mission. Pour déterminer la distribution des allocations accordées aux agriculteurs pendant la dernière décennie en fonction de la taille de l'exploitation, de l'âge des exploitants, de la culture et de l'Etat, le GAO a analysé les données fournies par l'Etude de l'USDA sur la gestion des ressources de l'agriculture (Agriculture Resource Management Study) et son Système de rapport sur les allocations versées dans le cadre d'un programme (Program Payments Reporting System).

Plus spécialement, pour déterminer la ventilation des allocations aux agriculteurs en fonction de la taille de l'exploitation, le GAO a analysé les données fournies par l'Etude sur la gestion des ressources de l'agriculture concernant les montants des allocations versées par le gouvernement aux agriculteurs, le montant en dollars du produit brut de leurs ventes de produits agricoles et le nombre d'acres exploités pour l'agriculture, et étudié comment l'USDA les avait classées selon sa typologie agricole basée, en partie, sur le produit brut des ventes de produits agricoles. Une partie de l'analyse du GAO consistait à revoir les données sur le pourcentage d'exploitations agricoles recevant des allocations, la moyenne des allocations par exploitation, le pourcentage des superficies plantées représenté par l'exploitation agricole et la valeur de production des cultures pour lesquelles ces allocations étaient versées, les allocations exprimées en pourcentage du revenu brut en espèces et la situation financière des exploitations.

Pour déterminer la ventilation des allocations agricoles en fonction de l'âge des agriculteurs, le GAO a analysé les données de l'Etude sur la gestion des ressources de l'agriculture concernant l'âge des chefs d'exploitations agricoles et les montants touchés par leurs exploitations respectives. Cette information contenait également des données sur le nombre d'exploitants agricoles indiquant recevoir une allocation, le pourcentage de la superficie cultivée et la valeur de production des cultures pouvant donner droit à une allocation, les allocations exprimées en pourcentage du revenu brut en espèces, la moyenne des allocations et la situation financière des exploitations.

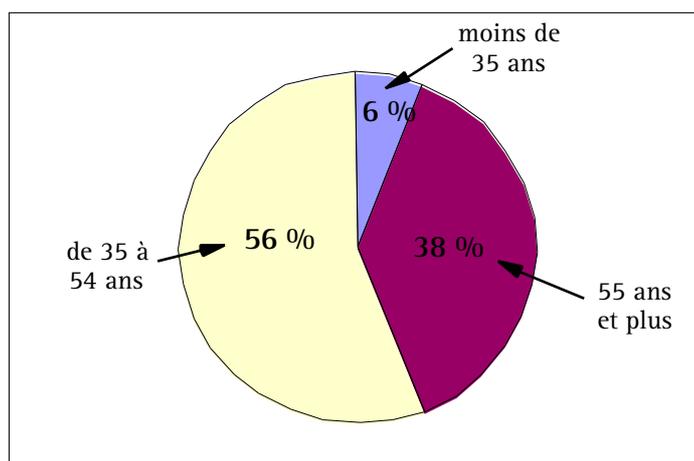
Le GAO a utilisé le Système de rapport sur les allocations versées dans le cadre d'un programme pour déterminer la ventilation des allocations agricoles selon les cultures et les Etats. Ce système contient un registre des allocations individuelles versées dans le cadre des programmes agricoles fédéraux. Ces données comprennent le nom du bénéficiaire, le montant de l'allocation, le programme, un code d'identification de

l'exploitation, l'endroit où se trouve l'exploitation et la culture pour laquelle l'allocation a été accordée.

Pour déterminer les obstacles majeurs rencontrés par les jeunes souhaitant devenir agriculteurs, le GAO a étudié les textes existant sur ce sujet et interviewé des fonctionnaires de l'USDA informés en la matière. Au cours de l'étude de ces textes et de ces interviews, le GAO a également rencontré différents programmes et initiatives de l'USDA et des Etats visant à aider les nouveaux agriculteurs débutants.

En utilisant cette méthode, le GAO a constaté que ces années dernières, plus de 80 % des allocations agricoles avaient été versées à des grandes et moyennes exploitations tandis que les petites exploitations recevaient moins de 20 % des montants versés. Ainsi que le montre la figure 2, en 1999, les agriculteurs de moins de 35 ans représentaient environ 6 % de l'ensemble des exploitations agricoles du pays et recevaient environ 6 % des allocations agricoles. Les agriculteurs de 35 à 54 ans représentaient 46 % de l'ensemble des exploitations agricoles et recevaient 56 % des allocations agricoles ; les plus de 55 ans représentaient les 49 % restants des exploitations agricoles et recevaient les 38 % restants des allocations agricoles. Ce modèle reste pratiquement constant sur la période de 9 ans entre 1991 et 1999. Le pourcentage d'allocations versées aux agriculteurs de moins de 35 ans est resté à peu près identique pendant les 3 dernières années.

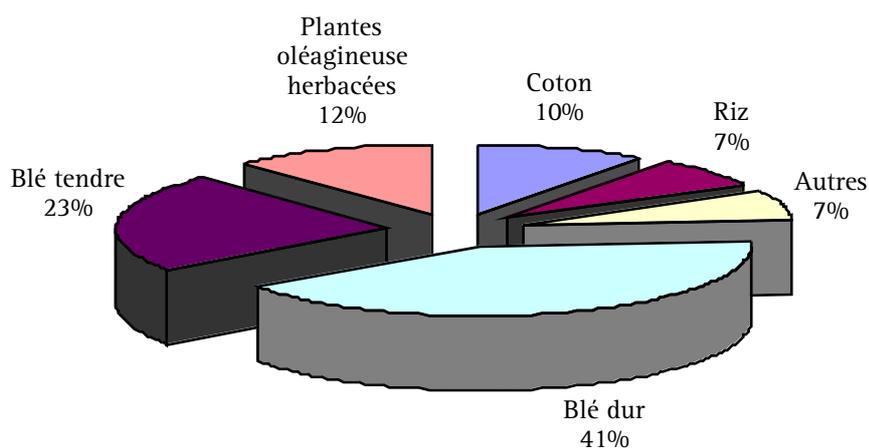
Figure 2: Pourcentage d'allocations agricoles reçues par les agriculteurs, ventilés par catégories d'âge, 1999



Le GAO a également constaté que les allocations agricoles étaient principalement versées aux producteurs de huit produits majeurs : blé tendre, blé dur, orge, avoine, sorgho, riz coton et plantes oléagineuses herbacées. En 1999, le blé dur et le blé tendre représentaient 64 % des allocations au titre d'un produit (voir figure 3). Des

agriculteurs de tous les Etats ont reçu ces allocations. Néanmoins les agriculteurs de six Etats - Iowa, Illinois, Texas, Kansas, Nebraska et Minnesota - recevaient à eux seuls la moitié des montants alloués en 1999.

Figure 3: Pourcentage des principales allocations versées dans le cadre du programme agricole ventilées par culture pour l'année 1999



Le GAO a par ailleurs relevé que le principal obstacle auquel se heurtaient les jeunes désirant débiter dans l'agriculture était le niveau élevé des investissements nécessaires, en particulier pour acquérir les terres et le matériel agricole. Les allocations accordées dans le cadre du programme agricole peuvent certes aider les agriculteurs débutants une fois l'activité mise en place, mais elles peuvent également constituer une difficulté du fait qu'elles se répercutent sur le prix d'acquisition ou de prise en bail de terrains agricoles. Selon l'USDA, généralement seuls les agriculteurs déjà établis peuvent acquérir les terres mises en vente lorsqu'un agriculteur cesse son activité. Bien que l'USDA et de nombreux Etats aient mis en place des programmes spécifiquement conçus pour aider ceux qui veulent débiter dans l'agriculture, le nombre de jeunes agriculteurs continue à diminuer. Certains experts de l'agriculture craignent que ce déclin n'ait des effets négatifs sur la production alimentaire dans le pays et sur le bien-être économique des communautés rurales. Néanmoins, l'USDA soutient que les mutations intervenant dans le secteur de l'agriculture n'auront pas de conséquences graves, que ce soit pour l'alimentation ou pour les économies rurales aux USA étant donné que le niveau général de production ne baisse pas et qu'aujourd'hui les communautés rurales ne sont plus aussi dépendantes, financièrement, de l'agriculture qu'elles ne l'étaient par le passé.

Le Congrès des USA cite actuellement ce rapport dans des débats autour de la rédaction de la nouvelle loi agricole pour 2002. Le Sénateur Harkin a en particulier utilisé ce rapport pour défendre son argumentation selon laquelle l'ancienne loi agricole profitait aux grandes exploitations aux dépens des petits agriculteurs, en citant notre rapport lorsque nous relevons que les petits agriculteurs reçoivent la plus petite part des allocations fédérales.¹ A la lumière de ces constatations, la Commission de l'agriculture du Sénat a tenu une séance au cours de laquelle la Secrétaire à l'agriculture Ann B. Veneman et l'économiste en chef de l'USDA ont apporté leur témoignage sur la conception de la politique alimentaire et agricole dans les services du Président et les changements proposés.² Le Sénateur Harkin et son homologue républicain Richard Lugar ont présenté une liste d'objectifs de politique commune pour la nouvelle loi agricole, de nature à offrir un plan de soutien des revenus alternatif – à la place des mesures de secours actuelles – répondant à une volonté de mettre en place une politique plus fiable et soutenable pour les agriculteurs et les communautés rurales des USA.

Nous avons discuté ces deux études de cas pour montrer comment le GAO effectuait les audits et travaillait avec le Congrès pour présenter une information valable sur les sujets d'actualité importants. Avec l'aide du GAO, le Congrès travaille actuellement à la mise en place d'un système de sécurisation de la production de denrées alimentaires et à la préparation d'une nouvelle loi agricole qui devrait permettre de mieux distribuer les paiements en espèces et encourager les nouvelles générations à se lancer dans l'agriculture. Ce ne sont là que quelques uns des nombreux sujets analysés quotidiennement par le GAO.³

Conclusion – Caractère unique des évaluations concernant l'agriculture

Le GAO effectue de nombreuses missions de contrôle sur une multitude de programmes publics dans l'ensemble du secteur de l'agriculture des USA, mais en fait un seul segment de ce vaste ensemble de programmes sociétaux est devenu de plus en plus complexe. La technologie, le commerce international et les pressions politiques sont intervenus et ont modifié la structure de l'agriculture lui conférant de nombreuses facettes et en faisant l'un des secteurs économiquement et politiquement les plus sensibles. Dans un monde en rapide mutation, la politique agricole évolue lentement,

¹ "Harkin Unveils GAO Showing Freedom to Farm Hurts Smaller Farmers" (17 juillet 2001). [On Line] : <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=177751>.

² "Statement of U.S. Senator Tom Harkin, Chairman Hearing on the Administration's Views on Food and Agricultural Policy" (26 septembre 2001), [On Line] : <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=178807>

³ On trouvera une liste complète des rapports récemment publiés par le GAO sous : <http://www.gao.gov>

reflétant l'attachement du public et des politiques à la culture fermière et leur désir de préserver les exploitations familiales.

Du fonds pour les agriculteurs de Thomas Jefferson aux immigrants européens fuyant la famine qui peuplèrent le Midwest américain et à la pénurie de denrées alimentaires pendant la Grande Dépression, les agriculteurs ont toujours été bien considérés par la société américaine les jugeant fiables et stables. Aujourd'hui encore, le tableau de collines aux pentes douces sur lesquelles les vaches paissent paisiblement derrière une clôture blanche évoque un sentiment de calme et de prospérité présentant les USA comme un pays en bonne santé, puissant et autosuffisant. Les responsables américains citent toujours Thomas Jefferson qui considérait comme son devoir politique de protéger et préserver les exploitations agricoles.¹ Ce sentiment a formé la base de la politique agricole, les responsables se rendant compte que cette image a une bonne résonance auprès des électeurs.

Ceci dit, aujourd'hui, des efforts intéressants sont entrepris pour aborder la politique agricole dans une perspective plus innovante et mieux orientée sur le marché. Par ailleurs les responsables prennent des mesures pour déplacer les allocations des grosses exploitations gérées par des sociétés vers les petits agriculteurs qui ont du mal à subsister. En réalité il est difficile de stabiliser les revenus de petits agriculteurs en difficultés sans enrichir outre mesure une grande exploitation par des mesures coûtant cher au public. Le débat actuel sur la loi agricole se concentre donc sur la question de savoir comment soutenir uniquement les agriculteurs dans le besoin tout en se conformant aux règles du commerce international et en éliminant les mesures de politique agricole inefficaces qui ont conduit à une surproduction pour certaines cultures comme le blé dur, le blé tendre, le coton, le riz et le soja. Néanmoins, tout défi à cet égard, toute évaluation de mesures de politique agricole constituent un sujet hautement sensible, faisant l'objet de vifs débats.

Outre la sensibilité politique du contrôle de l'agriculture, l'USDA se trouve confrontée à des défis managériaux et à des risques de programmes majeurs lorsqu'elle tente de gérer une industrie complexe et diversifiée et sa coordination avec des organismes indépendants tels que la FDA pour garantir la fourniture d'aliments sains au peuple américain, en particulier en période de risque accru de bioterrorisme. Le Congrès américain détient donc un rôle clé pour assurer que ces questions seront traitées efficacement et il compte sur le GAO pour fournir en temps opportun une information précise et fiable sur l'agriculture, un secteur de plus en plus complexe et dynamique.

¹ Browne, W. P., Skees, J. R., Swanson, L. E., Thompson, P. B., & Unnevehr, L. J. *Sacred Cows and Hot Potatoes: Agrarian Myths in Agricultural Policy*. Boulder, Co: Westview Press, (1992).

Choix de rapports représentatifs du travail du GAO concernant l'agriculture

Food Stamp Program: Implementation of Electronic Benefit Transfer Systems. (GAO-02-332, 16 janvier 2002).

Food Safety and Security: Fundamental Changes Needed to Ensure Safe Food. (GAO-02-47T, 10 octobre 2001).

Farm Programs: Changes to the Marketing Assistance Loan Program Have Had Little Impact on Payments. (GAO-01-964, 28 septembre 2001).

Peanut Program: Potential Effects of Proposed Farm Bill on Producers, Consumers, Government, and Peanut Imports and Exports. (GAO-01-1135R, 26 septembre 2001).

Dairy Industry: Estimated Economic Impacts of Dairy Compacts. (GAO-01-866, 14 septembre 2001).

Food Safety: Federal Oversight of Shellfish Safety Needs Improvement. (GAO-01-702, 9 juillet 2001).

Farm Loan Programs: Improvements in the Loan Portfolio but Continued Monitoring Needed. (GAO-01-732T, 16 mai 2001).

Food Safety: Federal Oversight of Seafood Does Not Sufficiently Protect Consumers. (GAO-01-204, 31 janvier 2001).

Food Stamp Program: States Seek to Reduce Payment Errors and Program Complexity. (GAO-01-272, 19 janvier 2001).

Packers and Stockyards Programs: Investigations of Competitive Practices Need Improvements. (T-RCED-00-299, 25 septembre 2000).

Packers and Stockyards Programs: Actions Needed to Improve Investigations of Competitive Practices. (RCED-00-242, 21 septembre 2000).

Food Safety: Overview of Food Safety and Inspection Service and Food and Drug Administration Expenditures. (T-RCED-00-300, 20 septembre 2000).

Food Irradiation: Available Research Indicates That Benefits Outweigh Risks. (RCED-00-217, 24 août 2000).

Sugar Program: Supporting Sugar Prices Has Increased Users' Costs While Benefiting Producers. (RCED-00-126, 9 juin 2000).

4. Colombie

L'Optimisation des ressources dans les opérations de contrôle des finances publiques (l'exemple de la Colombie)

La valeur ajoutée du contrôle des finances publiques – Colombie

Résumé

La thèse centrale autour de laquelle s'articule le présent exposé examine la pertinence d'une stratégie d'optimisation des ressources mise en place dans le contexte des opérations de contrôle des finances publiques, décrit sa mise en oeuvre ainsi que les avantages pouvant être tirés d'une telle approche. La discussion se concentre, d'une part sur les changements intervenus dans les opérations de contrôle des finances publiques en Colombie à la suite de la réforme constitutionnelle de 1991 qui s'est traduite par un profond remaniement de l'ISC (Contraloría General de la República) et, d'autre part, sur l'évolution actuellement en cours à l'intérieur du système des institutions agraires en Colombie.

L'exposé analyse ensuite les acteurs intervenant dans les opérations de contrôle des finances publiques: l'ISC et les organismes soumis au contrôle, l'ensemble des organismes soumis au contrôle de l'Institution de contrôle chargée du secteur de l'agriculture et de l'élevage étant traité comme secteur spécialisé. La thèse centrale reprend tous ces éléments en vue de présenter la méthode régissant la mise en oeuvre d'une stratégie d'optimisation des ressources dans le cadre défini par les deux premiers thèmes.

Les grands changements intervenus parmi les acteurs obligent, sans aucun doute, à aborder sous un angle nouveau les opérations de contrôle des finances publiques dans un secteur durement frappé par la crise qui a été précipitée par un processus de libéralisation économique encore en cours et par les transformations de la structure institutionnelle à la suite d'une redéfinition tendant à réduire le rôle de l'Etat. Le présent exposé s'inscrit dans ce contexte.

Samuel Antonio Gómez Ramírez ¹

¹ Contrôleur délégué responsable du secteur de l'agriculture et de l'élevage, ISC de la République de Colombie; Ingénieur forestier;Expert en planification/OPSA/Bureau de planification agricole/FAO;Spécialiste en droit agraire et environnemental;Prépare actuellement un Doctorat en économie internationale.

La promulgation de la Constitution de la Colombie, en 1991, a sensiblement modifié le système de contrôle de la gestion des fonds publics de l'Etat en éliminant le contrôle a priori et en instaurant le contrôle a posteriori et sélectif et, principalement, en étendant les fonctions de l'ISC au contrôle de gestion et de résultats de l'ensemble des services de l'administration publique et, par la mise en place dans le cadre des organismes publics, du Service de contrôle interne chargé de piloter les fonctions d'autocontrôle exercées par les institutions.

Ces changements ont entraîné une transformation radicale de l'ISC, lui permettant compte tenu de la nouvelle donne d'assurer l'intégrité des finances publiques et du trésor, de surveiller de manière exhaustive l'exécution des tâches incombant aux entités du secteur public et privé qui gèrent des ressources publiques, de vérifier le bilan national de l'Etat, de tenir les comptes en matière de budget et de trésor public, de tenir à jour le registre de la dette publique et d'émettre un avis sur la situation financière et l'évolution des opérations de trésorerie en ce qui concerne les dépenses et les recettes publiques. L'ISC prépare également les statistiques des finances de l'Etat et effectue des contrôles ad hoc, réguliers et exceptionnels au niveau local".

Bien que huit années se soient écoulées depuis la promulgation de la Constitution, l'ISC est toujours dans l'impasse car elle reste attachée au système du contrôle a priori. En 1998, le Dr. Carlos Ossa Escobar, Chef de l'ISC, a lancé un "processus de transformation approfondie permettant de recouvrer le prestige et d'édifier une institution technique autonome, efficiente et efficace en mesure de protéger les ressources publiques, ce qui devrait opérer une transformation de l'Etat, qui serait ainsi mieux à même de réaliser ses objectifs essentiels".

Cette transformation s'est concentrée sur quatre aspects principaux :

1. Un changement culturel s'exprimant par l'établissement de nouvelles valeurs morales et institutionnelles;
2. La mise en place de nouveaux instruments de travail destinés tant aux activités sur le plan interne qu'aux missions de contrôle ; l'élaboration et l'adoption du guide de contrôle des finances publiques se fondant sur une approche intégrée permettant d'examiner de manière coordonnée et simultanée les aspects relatifs aux résultats et à la gestion;
3. L'adoption d'un Centre d'information et d'un Plan informatique dans le cadre du réseau destiné à obtenir une optimisation des ressources;
4. Une nouvelle approche en matière de contrôle des finances publiques, privilégiant les mesures destinées à améliorer régulièrement le fonctionnement

des entités et ne se contentant pas de réprimer les comportements portant préjudice au patrimoine de l'Etat. Une approche tridimensionnelle a été mise en place et comprend:

- (i) En premier lieu, un contrôle à titre d'avertissement ou préventif, destiné à mettre en garde les entités contre les préjudices éventuels causés aux ressources publiques par leurs décisions et mesures ; ces contrôles sont effectués dans le cadre de processus en cours d'exécution et s'apparentent, par conséquent, à un contrôle ex-ante ;
- (ii) Deuxièmement, un contrôle correctif, découlant de l'exercice du contrôle à proprement parler et faisant intervenir l'adoption de plans destinés à améliorer le fonctionnement des institutions et à éliminer les facteurs structurels qui sont à l'origine de problèmes de gestion ou faisant obstacle à l'obtention de résultats; le plan visant l'amélioration expose la décision tendant à opérer un changement de comportement et doit être considéré comme le résultat d'un accord entre l'organe chargé d'effectuer le contrôle et les entités soumises au contrôle; il est le reflet d'un travail en équipe et constitue une base permettant aux agents publics de relever leur niveau d'efficacité et d'efficience;
- (iii) Le caractère tridimensionnel est complété par un contrôle des indemnisations et des dédommagements.

L'OPTIMISATION DES RESSOURCES EN TANT QUE STRATEGIE

Le plan stratégique sous-tendant les initiatives de l'ISC a pour objet de “rendre avec intérêts à l'Etat et aux citoyens l'investissement que représente le contrôle des finances publiques sous forme d'optimisation de la gestion des ressources publiques, la rendant ainsi plus efficiente et productive.”¹ Ceci implique que le contrôle des finances publiques doive reprendre ces caractéristiques à son compte.

Cette stratégie d'optimisation des ressources a imprégné l'ensemble des opérations de contrôle réalisées par l'ISC et, par conséquent, les contrôles effectués par nos soins dans le cadre de l'Institution de contrôle chargée de l'agriculture et de l'élevage et portant sur une gamme spécifique d'entités publiques, semi-publiques et privées qui gèrent des ressources publiques et qui constituent le système des institutions agraires de la Colombie.

¹ L'adoption du Centre d'information et du Plan informatisé, comme élément du réseau destiné à optimiser les ressources.

L'optimisation des ressources provient de la redéfinition de la vision et de la mission de l'ISC qui sous-tendent l'ensemble de la stratégie. D'après cette vision, l'ISC se définit comme un "vecteur de transformation du pays" et sa mission consiste à "garantir l'usage en bonne et due forme des ressources publiques", ce qui étoffe le rôle assumé dans le passé par l'ISC et qui comprenait le contrôle des états financiers, le contrôle matériel et le contrôle de gestion, la vérification des comptes, le contrôle de conformité ainsi que la sanction des responsables, autant d'éléments autour desquels s'articulaient les opérations menées antérieurement par l'ISC et qui, en raison d'une approche réductionniste et de leur exécution déficiente se soldaient par une faible contribution à l'amélioration du fonctionnement de l'Etat et qui ont transformé l'ISC en une entité suscitant la méfiance de l'opinion publique et le rejet de la part des entités soumises au contrôle. Le Chef de l'ISC a résumé ce rôle en disant que l'ISC était conçue pour effectuer la comptabilité des pertes, signalant par là qu'elle intervenait lorsque le préjudice causé aux ressources publiques était irréparable.

L'élargissement de la vision et de la mission de l'ISC s'est traduit par des changements politiques, organisationnels, juridiques, techniques et méthodologiques qui, pris ensemble, ont transformé sa structure. La portée de ces changements, tout comme leur orientation, sont présentées dans un document intitulé "*Cambio en la Contraloría y Reforma del Estado*", disponible auprès du secrétariat de la réunion.

L'ISC a été structurée en fonction d'Institutions de contrôle déléguées correspondant à des secteurs donnés afin de parvenir à une plus grande spécialisation en matière de contrôle et à une définition plus précise des responsabilités. La réforme administrative a entraîné un plus grand professionnalisme ainsi qu'une dépolitisation des fonctionnaires, qui ont été sélectionnés par la première université publique du pays dans le cadre d'une procédure dont la transparence et la portée ont été distingués par un prix décerné par le bureau du Président de la République. Il convient de signaler dans le contexte de la stratégie d'optimisation des ressources, qu'une direction des études sectorielles a été instaurée à l'intérieur de chaque Institution de contrôle déléguée; il s'agit, en l'occurrence, d'une équipe professionnelle chargée de recueillir et d'analyser les données relatives au pays; d'examiner le développement agricole et les tendances économiques du secteur de l'agriculture et de l'élevage, en vue de faciliter l'exécution des missions chargées de l'évaluation de la gestion, des politiques et de l'incidence des activités réalisées par les institutions.

La présentation détaillée des changements intervenus et de leurs effets sur les institutions exigerait un long développement, ce qui mettrait votre patience à rude épreuve. Je préfère aborder maintenant les autres acteurs intervenant dans les opérations de contrôle des finances publiques: les institutions agricoles.

Le contrôle des finances publiques porte sur des entités soumises au contrôle dont les caractéristiques et l'évolution doivent être mises en exergue puisque celles-ci conditionnent également les spécificités inhérentes au contrôle de ce secteur qui est le thème de notre réunion.

LE SYSTEME DES INSTITUTIONS AGRAIRES DE COLOMBIE OU L'ENSEMBLE DES ENTITES SOUMISES AU CONTROLE

Il convient d'évoquer l'organisation des institutions relevant de ce secteur.

Le Ministère de l'agriculture, en sa qualité d'organe d'orientation politique, de surveillance et de contrôle, constitue l'instance publique suprême. Trois grands types d'institutions sont rattachés au Ministère ou en relèvent :

Le premier type comprend les institutions publiques organisées compte tenu de la fonction exercée: réforme agraire, mise en valeur des terres, santé des plantes et du bétail, pêche artisanale et fonds de co-financement pour le développement rural, qui ont échappé à la tendance visant la réduction des activités effectuées de l'Etat et qui a caractérisé le développement des institutions depuis le début des années 90, et entraîné la disparition des instituts de commercialisation tout comme une diminution rapide des effectifs et des budgets de la majorité des institutions, alors que le Ministère, qui avait été établi et organisé pour assumer un rôle d'orientation politique et de surveillance, a poursuivi une politique de centralisation des principaux programmes tout comme du budget public destiné à ce secteur, au point de gérer -ces dernières années- plus de 70 programmes et 60 % du budget d'investissement.

Un deuxième groupe d'institutions est constitué par les entreprises mixtes, où prédominent les ressources publiques à plus de 90 %, affectées par le biais de différents mécanismes mais gérées selon des critères relevant du secteur privé et placées sous l'administration majoritaire du secteur privé ; celles-ci se consacrent à des fonctions essentielles, telles que la recherche agricole et l'identification et la promotion de produits d'exportation prometteurs ainsi qu'à la veille commerciale. Ces institutions font l'objet d'une réglementation insuffisante, et représentent à ce titre un pan de l'économie difficile à définir qui s'est toujours soustrait au contrôle par l'ISC .

Une troisième catégorie se compose d'entreprises telles que le *Banco Agrario*, une forme de banque de développement agricole, le *Fondo de Financiamiento Sectorial*, le Fonds de financement sectoriel, les *fondos ganaderos*, les fonds spécialisés dans les activités d'élevage du bétail et faisant intervenir des actionnaires régionaux et privés, *l'Empresa Colombiana de Productos Veterinarios*, l'entreprise colombienne de produits

vétérinaires (VECOL) et divers entrepôts généraux. Ce groupe englobe une gamme hétérogène d'institutions caractérisées par des fonctions financières et commerciales.

Un quatrième groupe qui n'est pas sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et qui n'y est pas rattaché mais sur lequel ce dernier exerce un contrôle et une surveillance, incluant l'obligation de formuler un avis positif lors de l'approbation de ses budgets et programmes, se compose des *Fondos parafiscales* alimentés par les droits perçus auprès des agriculteurs, notamment dans le cadre des activités de commercialisation ; ces fonds para-fiscaux réalisent toute une variété de fonctions en matière de recherche, développement, commercialisation et protection des prix. Ces fonds sont généralement organisés par produit et leurs profits sont limités aux fermiers de la filière qui contribue aux ressources. En réalité, pour citer les propos du Chef de l'ISC, ils reflètent "la prédominance de ceux qui, à la recherche de profits, ont réussi à créer en enchevêtrement de fonds para-fiscaux, d'exemptions et de déductions leur permettant non seulement de se livrer à la fraude et à l'évasion fiscales mais aussi de mettre en place de manière exclusive des mécanismes de financement destinés à des groupes très précis par le truchement du système fiscal de l'Etat".

Une telle classification des entités soumises au contrôle ne se prête pas à une approche d'optimisation des ressources dans le cadre des opérations de contrôle des finances publiques permettant d'émettre une opinion sur l'efficacité, l'efficience, l'économie, l'équité et la pertinence, cette opinion devant inclure également une appréciation du système institutionnel lui-même.

Mise en place dans le cadre du modèle protectionniste antérieur, cette structure d'organisations publiques basée sur des fonctions perdure dans le système agraire actuel, bien que contestée et menacée, alors que de nouvelles formes d'organisation se développent et annoncent l'émergence du phénomène de la mondialisation au cours d'une phase de transition incomplète suscitant des réserves de la part des groupes sociaux et des analystes, qui dénoncent sa tendance à l'exclusion, tout comme sa tendance à favoriser des secteurs modernes.

Les résultats du système des institutions ne pourraient pas être pires et peuvent être résumés comme suit: perte d'un million d'hectares de cultures saisonnières, disparition de filières de production agricole, augmentation des importations agricoles de 500.000 à 7.000.000 tonnes entre 1990 et 1999, niveaux accrus de pauvreté et de misère, violence rurale, exode rural frappant environ 2.000.000 de personnes vivant en milieu rural et, finalement, faillite du secteur de la production de café de Colombie face aux prix internationaux et à l'apparition de nouveaux concurrents.

Les niveaux de productivité actuels de différentes cultures sont faibles, ce qui dénote l'existence de problèmes de compétitivité associés au retard technologique. Une

analyse de la compétitivité se fondant sur le potentiel de commercialisation sur le marché national et international de six produits de base commercialisables a donné les résultats suivants:

Analyse de compétitivité sectorielle: Colombie

Culture	Position mondiale	Nombre de pays analysés
Riz	28	120
Maïs	90	156
Pomme de terre	48	134
Canna à sucre	11	96
Sorgho	12	102
Sésame	9	61
Oignons secs	28	112

Source: Département National de Planification (DNP), 2000

En ce qui concerne le rendement, certains produits occupent une position relativement bonne mais ne représentent malheureusement pas une part importante de la production agricole.

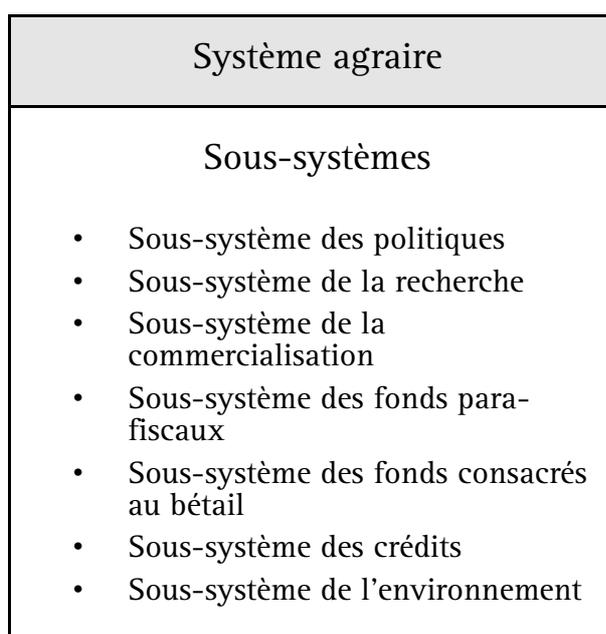
MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Quelle forme prend la stratégie d'optimisation des ressources dans la pratique du contrôle des finances publiques? Comment est-elle mise en oeuvre? Quelles sont, à l'intérieur du système général, les particularités du travail réalisé par l'Institution de contrôle déléguée responsable du secteur de l'agriculture et de l'élevage et qui sont tributaires de l'ensemble des institutions soumises au contrôle des finances publiques et relevant du système des institutions agraires de la Colombie? Quels sont les résultats obtenus et comment les mesurer? Les réponses à ces questions constituent le thème final et spécifique du présent exposé.

A titre d'orientation, ce que nous évoqué au titre de l'optimisation des ressources dans le cadre des opérations de contrôle des finances publiques du secteur de l'agriculture et de l'élevage peut se résumer comme suit : du contrôle au niveau micro au contrôle intégré ; de l'évaluation des entités à l'évaluation des sous-systèmes ; de l'évaluation des sous-systèmes à l'évaluation du système des institutions du secteur de l'agriculture et de l'élevage, y compris la pertinence et l'incidence des normes et des politiques; et, de l'évaluation de l'incidence à l'audit social du modèle de développement.

Examinons ceci en détail.

Dans l'optique du contrôle des finances publiques, nous avons adopté une approche se fondant sur les sous-systèmes institutionnels en vue de mettre en œuvre la stratégie de l'optimisation des ressources dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage. Au vu des objectifs distincts poursuivis par les différentes institutions, nous avons regroupé celles qui exercent des fonctions analogues, tout en signalant que certaines d'entre elles correspondent à divers sous-systèmes vu les objectifs multiples qui sont les leurs. A notre avis, le système central peut être ventilé comme suit :



Le point de départ de ce processus est une perspective générale à l'échelle du pays ainsi que du secteur particulier, préparée à l'aide d'études et de rapports sectoriels de l'ISC au niveau de contrôle macro; c'est sur la base de cette vue d'ensemble qu'est planifié le processus de contrôle de l'entité au niveau micro sous forme de plans de contrôle semestriels; il s'agit là d'une caractéristique qui, dans le contexte du secteur de l'agriculture et de l'élevage, englobe toutes les composantes d'un sous-système. Ceci est pleinement justifié dans le contexte présenté ci-dessus et marqué par la diversité institutionnelle. Par exemple, tous les fonds para-fiscaux sont soumis à un contrôle relevant du même PLAN GENERAL DE CONTROLE.

Cette simultanéité se traduit par l'optimisation des ressources au profit de l'opération de contrôle. Les normes, les politiques, les champs d'action, les conclusions des contrôles précédents ainsi que les atouts et les lacunes qui y ont été décelés constituent un thème d'examen et de délibération confié à un groupe se composant de nombreux contrôleurs responsables des opérations de contrôle. Cette réflexion collective, menée sur la base de documents émanant de la direction des études sectorielles de l'Institution de contrôle déléguée, permet la mise en commun

d'expériences et d'avis se concentrant sur le contrôle d'aspects clés inhérents aux entités soumises au contrôle. On pourrait dire que le thème s'empare de l'Institution de contrôle déléguée. Le résultat est le mémorandum de mission qui en énonce les principaux aspects et qui définit avec précision la portée et l'étendue du contrôle.

A ce stade ainsi que plus tard, au cours de la mission de contrôle, on dispose d'un véritable arsenal de données systématisées et portant sur tous les aspects nécessaires au contrôle:

Le système d'indicateurs de risques institutionnel (SIRI) détermine les niveaux de risque de corruption dans toutes les activités réalisées par les entités du secteur public;

Le système intégré de contrôle des finances publiques (SICOF) conçu afin de permettre à l'ensemble de l'organisation de disposer des informations en temps réel. C'est un système sous-tendant la planification et l'administration générale des ressources, la supervision des contrôles, les enquêtes, les actions du ministère public, les procédures judiciaires coercitives et les procédures destinées à imposer des sanctions;

Le système d'informations réglementaires (SINOR) est un instrument de consultation de documents légaux, de normes et de statuts régissant les entités soumises au contrôle;

Le système de gestion documentée (SIGED) recueille sous forme numérique tous les documents, les études et les rapports relatifs aux entités soumises à un contrôle;

Le système de surveillance des marchés publics (SICE) présente sous un format Internet ainsi qu'en ligne toutes les données chiffrées concernant les marchés publics;

Le système d'information officiel (RIO) utilisé pour évaluer et surveiller la gestion des institutions de l'Etat.

De telles données, combinées avec les systèmes d'information de l'ISC permettent de réduire le temps passé par les vérificateurs dans les services des entités soumises au contrôle et d'obtenir des éléments d'appréciation de manière à ce que le rapport final de vérification puisse orienter les plans d'exécution en fonction des aspects qui sont à l'origine de problèmes de gestion et d'impact.

Deux exemples servent à illustrer les avantages pouvant être tirés de cette démarche: tout d'abord, l'identification des décrets et règlements ne s'inscrivant pas dans la loi et qui ont permis aux fonds para-fiscaux de détourner l'usage des ressources et aux administrateurs de s'approprier d'importants pourcentages des recettes et de les affecter à leurs activités corporatives ou à d'autres fins, la loi interdisant tout contrôle

de ses ressources. Deuxièmement, les fonctions de contrôle et de surveillance du Ministère ont été entravées par le roulement continu de ses représentants aux assemblées. Un contrôle effectué sans disposer pour autant d'une vue d'ensemble du système n'aurait pas permis de déceler de telles lacunes qui, dans leur ensemble, ont été à l'origine de détournements de ressources non imputables aux entités soumises au contrôle.

LE PLAN GENERAL DE CONTROLE transforme par conséquent un contrôle se fondant sur l'entité en un contrôle se fondant sur le système. Dans ce nouveau contexte, les conclusions du contrôle peuvent prendre la forme d'opinions sur la para-fiscalité dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage de la Colombie, pour continuer avec l'exemple cité plus haut, et formuler des propositions visant à améliorer ou à amender le cadre réglementaire ou des opinions sur la gestion dans son ensemble et sa pertinence dans le contexte du développement agricole.

Les plans d'amélioration feront intervenir, par conséquent, toutes les personnes impliquées dans le système para-fiscal et seront considérés comme instruments garantissant aux différents niveaux l'utilisation en bonne et due forme des ressources publiques gérées par ces entités.

Normalement, tous les sous-systèmes sont soumis à un contrôle annuel .

Tous les sous-systèmes forment le système central ou supra-système soumis au contrôle. Il s'agit par la suite de regrouper dans un cadre interprétatif les conclusions des processus de contrôle intégré, en vue d'émettre une opinion sur les progrès du secteur de l'agriculture et de l'élevage et qui, prises ensemble avec les conclusions d'autres Institutions de contrôle déléguées, constituent un résumé qu'il est convenu d'appeler « l'état de l'Etat » dans le rapport du Chef de l'ISC au Congrès.

Ce travail vise le contrôle de gestion et de résultats des institutions relevant du système de l'agriculture et de l'élevage dans son ensemble ; son exécution est guidée par le Plan de Développement National ainsi que par des documents de politique publique des organes de planification et d'exécution de l'Etat. Il est résumé dans un aperçu général du secteur établi sur une base annuelle qui, comme on l'a vu plus haut, est la période au cours de laquelle tous les sous-systèmes font l'objet d'un contrôle.

Les rapports de contrôle intégré, les résultats de l'appréciation des sous-systèmes et l'évaluation des progrès enregistrés par le secteur sont le fondement de l'appui fourni au contrôle politique effectué par le Congrès qui doit bénéficier du soutien apporté par l'ISC en vertu de son mandat. Le contrôle des finances publiques au niveau micro, méso et macro devient alors un instrument de contrôle politique et, à son tour, un mécanisme de contrôle social.

Il va de soi qu'un principe supérieur anime l'action et l'organisation de l'Etat: le modèle de développement prévalant dont elles sont l'expression. Dans le contexte du contrôle des finances publiques, il convenait de formuler une opinion sur le modèle et ses effets. Dans le cas spécifique de l'Institution de contrôle chargée du secteur de l'agriculture et de l'élevage, les revendications persistantes des fermiers, les analyses effectuées par les experts, les résultats en matière d'exécution, tels qu'esquissés plus haut, attribuèrent la cause fondamentale des problèmes à la libéralisation économique et au néo-libéralisme.

Dans l'optique d'un contrôle intégré, la boucle vertueuse de l'optimisation des ressources doit être bouclée par une opinion sur le modèle s'inspirant des rapports de l'ISC mais, avant tout, de la perception du public. Ceci a pris la forme d'un audit social sur le modèle de développement réalisé par le secteur agricole de la Colombie qui, de manière décentralisée, a permis à la population d'exprimer par le biais de forums régionaux son avis sur ses effets et de proposer des mesures correctives ou de substitution.

Il s'agit, par conséquent, d'un processus systématique qui mesure et évalue, en fonction des normes de contrôle des finances publiques établies par l'ISC, l'administration ou les activités d'une série d'organisations par le biais de l'application coordonnée et simultanée de modèles de systèmes de vérification, en vue de pouvoir déterminer avec exactitude et fiabilité la gestion et l'utilisation des ressources publiques, la cohérence entre les stratégies, les opérations et les objectifs des entités soumises au contrôle et leur rapport avec l'environnement ; ce qui doit permettre à l'organe chargé du contrôle de justifier son opinion et ses évaluations ; ce qui, par le biais d'une approche systémique, permet de les étendre à l'ensemble du système institutionnel, étant entendu qu'il s'agit des entités, des normes qui les sous-tendent et des politiques menées par ces dernières.

Trois types de produit sont ainsi générés: le rapport de contrôle des finances publiques et l'appréciation de l'entité, un rapport évaluant chaque sous-système et un aperçu du secteur de l'agriculture et de l'élevage comprenant les résultats du contrôle et leur incidence sur les institutions et les règles régissant les développements de l'agriculture en Colombie.

Quelle est la pertinence de cette approche dans le cadre du nouveau système institutionnel?

Nous nous sommes demandé si, sans cette approche, il serait possible d'exprimer une opinion sur la nouvelle et l'ancienne structure des organisations, et la réponse est négative.

Nous avons étudié si ceci présente une utilité pour orienter les propositions relatives au système des institutions et nous pouvons affirmer que c'est le cas.

Ceci est utile dans les opérations de contrôle des finances publiques qui se veut un facteur de changement, dans la mesure où il fournit des éléments qui définissent où et pourquoi des changements devraient intervenir.

Tout en étendant le processus de contrôle de manière à englober la gestion des institutions, ce qui est une étape fondamentale dans la garantie d'une utilisation en bonne et due forme des ressources publiques, nous estimons que l'approche systémique contribue grandement à rendre cette garantie effective.

Nous pensons que l'adoption d'une approche simultanée face aux sous-systèmes institutionnels entraîne une optimisation des ressources dans le cadre des opérations de contrôle, parce qu'elle fournit un moyen d'évaluer les politiques et d'apprécier leur incidence ainsi que l'efficacité des instruments politiques.

De même, nous estimons que cette approche permet aux nouveaux mécanismes de surveillance, tels que les contrôles d'avertissement et les plans d'amélioration, de viser et de faire intervenir l'ensemble du système affecté.

Finalement, nous considérons que les contrôles ainsi menés, par le biais simultané de l'approche micro et macro, représentent une aide effective pour l'administration publique, car ils mettent le doigt sur ses faiblesses et ses atouts, à la lumière des plans et des programmes adoptés par les gouvernements, du rôle assigné à chaque entité et à chaque instrument politique dans leur mise en œuvre, compte tenu des principes établis par la Constitution.

Un facteur préalable à l'introduction du système proposé concerne la mise en place de l'organisation en vue de sa mise en œuvre. Une ISC est une organisation se fondant sur les connaissances où les apports de ses composantes doivent être canalisés de manière effective pour que l'Institution dans son ensemble soit en mesure d'apprendre à apprendre, d'accumuler des connaissances et d'optimiser ses ressources.

Nous avons opté en faveur d'une structure d'organisation plate caractérisée par de nombreuses réunions de groupe où le désaccord et l'accord sont possibles. Dans notre cas, la structure d'organisation se fonde sur des commissions de travail se composant de membres de l'équipe de contrôle afin de combiner les compétences et les perceptions ainsi que sur des exemples de coordination au niveau local et central. Nous estimons que, dans les séances de discussion, le point de vue du contrôleur est enrichi par la nature multidisciplinaire du groupe et par l'opposition à et l'accord avec

des personnes qui assument un rôle analytique dans les étapes subséquentes du processus d'optimisation des ressources.

Un exemple des résultats obtenus concerne les analyses micro, qui font partie intégrante de ce processus d'optimisation des ressources, et qui sont à l'origine de la première proposition de réforme du système des institutions agraires en Colombie ; ce document, conjointement à un autre document préparé par le Ministère de l'agriculture, servira de base aux débats portant sur la nouvelle loi-cadre au Congrès.

Les analyses de l'ISC rendent compte du retard considérable des institutions publiques face à la dynamique prévalant sur le plan économique et social; preuve en est la grave crise sectorielle, la dégradation visible de leur potentiel qui se reflète dans la situation budgétaire, le démantèlement des instances régionales face à la preuve de leur inutilité et la crise financière des départements, la politisation des organisations à tous les niveaux et l'impossibilité de coordonner un système agricole à cause de la multiplicité des agences qui le composent tout comme une structure complexe qui fait du Ministère de l'agriculture le principal organe chargé de l'exécution du modeste budget public du secteur, morcelé en multiples programmes disposant tous d'un financement insuffisant pour obtenir des résultats effectifs alors que toutes les autres institutions agricoles dépérissent.

Notre hypothèse est que la nouvelle organisation sectorielle se concentrera vraisemblablement sur de nouvelles formes institutionnelles en réponse à la crise mais également aux tendances mondiales caractérisant le rôle futur de l'Etat.

En plus des deux organisations publiques chargées de la politique agricole, à savoir le Ministère des finances avec ses engagements souscrits vis-à-vis des organisations multilatérales et le Ministère du commerce extérieur assumant le rôle de promoteur et de gardien des accords commerciaux internationaux, des programmes ont été mis en œuvre dans le sillage du processus introduit par le Fonds de développement rural intégré (DRI), sous l'égide du Plan de réhabilitation, le Plan Colombie, et le Plan national de développement alternatif (PLANTE), des programmes transversaux aux termes desquels le gros des investissements et de l'influence prévalant dans le secteur rural sont le fait d'institutions non agraires, de programmes présidentiels et de programmes et de projets n'ayant pas de liens avec le système des institutions du secteur de l'agriculture et de l'élevage.

Toutefois, à la faveur de la crise, des institutions, des règles et des organisations ont commencé à faire leur apparition. De nombreux fonds de développement para-fiscaux et certains fonds de stabilisation des prix approuvés par le Congrès ont assuré aux associations commerciales un moyen de survie au milieu de la crise qui se soldait par un manque total d'intérêt pour leurs activités et pour le paiement de contributions

volontaires, en leur fournissant des fonds leur permettant de fonctionner. Cette structure institutionnelle a permis aux associations commerciales de continuer d'exister et la gestion des ressources leur a conféré une légitimité aux yeux des agriculteurs et des éleveurs et a contribué à valoriser leur pouvoir de ralliement.

En vertu de la loi No. 101 de 1993 ou Loi générale régissant le secteur, le nombre des fonds para-fiscaux a augmenté tout comme les ressources à leur actif, au cours des années 90, pour devenir le centre des investissements sectoriels dans une situation caractérisée par une baisse des investissements publics. Les réussites technologiques de certains d'entre eux, la conservation de leurs secteurs en tant qu'activités compétitives par le biais de la recherche et du transfert technologique en faveur des producteurs, le fait qu'une grande partie du pays ait été déclarée exempte de la fièvre aphteuse et l'augmentation des superficies de certaines cultures—bref, des succès partiels—en font un nouveau système institutionnel se fondant sur les contributions des producteurs, la gestion des ressources étant entre les mains des associations commerciales.

Deux institutions créées à un stade précoce du développement du modèle néo-libéral sont caractérisées par le fait qu'elles reçoivent des fonds publics; elles sont le résultat d'accords conclus principalement avec des entreprises du secteur public mais sont sous administration privée et sont dirigées par des représentants du secteur privé ; il s'agit d'une nouvelle stratégie de mobilisation de ressources et d'un modèle imitant le système économique public supplanté qui n'avait pas réussi à attirer des contributions privées, tel que ceci avait été envisagé lors de leur création, pour deux domaines d'activité essentiels dans un modèle libéralisé : la recherche agricole et la veille économique. Les contrôles de l'ISC indiquent que ces institutions perdurent uniquement grâce à l'aide de ressources budgétaires ou d'un traitement préférentiel accordé lors de la conclusion d'accords ou de l'attribution de marchés.

De nouveaux concepts, diffusés dans de nombreux pays d'Amérique latine, ont gagné du terrain et commencent à être reconnus comme des stratégies viables. Un nouveau système institutionnel s'est instauré de manière subtile mais progressive dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage ; ce nouveau système se fonde sur la coopération, l'affermissement de la confiance mutuelle, l'obtention d'accords qui font toute la différence et où la concertation vient se substituer au conflit. Ceux-ci ne représentent pas encore un modèle parfaitement abouti et il est prématuré d'en évaluer les contributions.

La présente étape, tout comme les entreprises créées dans ce contexte, se caractérisent par un accent mis sur les outils que sont la compétitivité et les accords de compétitivité. Même si les premières initiatives en matière de concertation ont été prises dans le secteur industriel, il est patent que le secteur de l'agriculture et de l'élevage, tout comme le secteur agro-industriel, ont progressé davantage que les

autres dans la discussion et la conclusion d'accords de compétitivité dans diverses filières, cette évolution étant stimulée par les dix années de crise qui suivirent l'établissement du modèle de libéralisation.

Ces organisations témoignent de la prise en compte de la réalité, à savoir, le caractère régional de l'agriculture colombienne et développent un mécanisme que l'on pourrait qualifier d'agendas régionaux, se traduisant pas des plans d'exportation régionaux, en mettant de toute évidence l'accent sur le volet agricole dans les départements les plus ruraux ainsi que sur les accords de compétitivité régionale.

C'est dans le droit fil de cette tendance qui s'est dégagée du processus de contrôle des finances publiques et qui s'inspire de la stratégie de l'optimisation des ressources, qu'a été développée la proposition d'un système institutionnel soumise par l'ISC au Congrès pour examen.

Quels sont les résultats atteints eu égard à l'utilisation en bonne et due forme des ressources publiques? Un système d'établissement des coûts ayant pour acronyme SISCO a été mis en place par l'ISC afin de mesurer le rapport coût-bénéfice des activités réalisées par l'Institution dans le cadre de ses missions. Voici les résultats obtenus pour le système de l'agriculture et de l'élevage :

	Millions US\$
Budget annuel contrôlé par l'Institution de contrôle chargée du secteur de l'agriculture et de l'élevage	342,00
Coûts annuels d'exploitation de l'Institution de contrôle chargée du secteur de l'agriculture et de l'élevage	4,241
Bénéfices déclarés au titre de l'action directe de l'Institution de contrôle déléguée 2001-2002	40,405
Nombre d'entités soumises au contrôle de l'Institution de contrôle chargée du secteur de l'agriculture et de l'élevage	62
Plans d'amélioration signés avec des entités au cours de l'année écoulée	45

Il est prévu que 90 % des observations figurant dans les plans d'amélioration seront prises en compte d'ici juillet 2002.

Pour résumer: l'Institution de contrôle chargée du secteur de l'agriculture et de l'élevage de l'ISC de la République de Colombie réalise des opérations de contrôle intégré qui portent sur un système institutionnel dispersé, hétérogène présentant des degrés divers de réglementation et organisé compte tenu d'une série d'entités polyvalentes publiques, semi-publiques et privées par le biais d'une stratégie

d'optimisation des ressources dont la mise en œuvre et les résultats ont été présentés aux participants de la présente réunion. Je remercie les organisateurs de leur invitation à participer à ce forum qui, j'en suis convaincu, parviendra à d'excellents résultats.

V. RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL

1. Rapport du groupe de travail 1 (Groupe de travail anglophone I)

Introduction:

Le groupe de travail anglophone I se composait de pays d'Europe centrale et orientale (PECO), de l'Iran et du Maroc. La diversité de ces pays s'est traduite par un large éventail de problèmes et d'opinions. La mesure dans laquelle les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) participent au contrôle agricole dépend souvent de la place revenant à l'agriculture dans le budget national. On observe une tendance à l'amplification du contrôle agricole dans les pays en instance d'entrer dans l'Union européenne (UE).

La discussion s'est concentrée sur les quatre points suivants :

1. Mise en œuvre des recommandations et suivi des résultats

Il semble que la question de la mise en œuvre des recommandations soit liée dans une certaine mesure à celle de l'indépendance des ISC. A cet égard, les membres du groupe sont d'une façon générale d'avis que l'indépendance est assurée dans la mesure où, dans la plupart des pays, les ISC proposent elles-mêmes leur budget qui doit ensuite être adopté par le Parlement. Une réserve a toutefois été faite dans la mesure où l'autorité budgétaire peut exercer une certaine influence lors de l'adoption du budget de l'ISC. Une solution proposée serait la création d'un mécanisme d'autofinancement pour les ISC.

Un facteur important si l'on veut améliorer l'indépendance des ISC serait, de l'avis du groupe, l'application plus rigoureuse des codes de déontologie professionnelle.

Pour ce qui est de l'indépendance opérationnelle des ISC, tous les membres du groupe estiment qu'elle existe de façon suffisante dans leur institution.

Concernant la mise en œuvre des recommandations, l'on se trouve en présence de différentes variantes allant du système où les recommandations faites par les ISC ont force obligatoire aux situations où les recommandations ne deviennent obligatoire que

si leur observation est imposée par le Parlement. Dans certains pays, les systèmes en vigueur sont plutôt complexes et exigent plusieurs types de documents et de niveaux de discussion pour imposer l'observation des recommandations aux organismes contrôlés. Dans certains cas, la mise en œuvre des recommandations est imposée par le Parlement par le truchement de commissions spécifiques.

Dans les pays où les recommandations n'ont pas force obligatoire, les participants déplorent le faible niveau de mise en œuvre. Dans ceux où les recommandations ont force obligatoire, le système prévoit des sanctions pour le cas où il ne serait pas donné suite aux recommandations.

D'une façon générale, toutes les ISC déclarent effectuer des vérifications de suivi.

On estime cependant en général que la loi devrait établir dans tous les pays la force obligatoire des recommandations.

2. Coordination avec les autres autorités de contrôle

2.1 Services d'audit interne

Pour ce qui est des pays représentés dans le groupe de travail, la situation concernant la mise en œuvre des systèmes d'audit interne diffère d'un pays à l'autre. Dans quelques uns, les systèmes d'audit interne viennent juste d'être mis en place, tandis que d'autres sont déjà en mesure de se fier aux résultats de l'audit interne.

Il semble que la distinction conceptuelle entre audit interne et systèmes de contrôle interne constitue un problème fondamental. Il conviendrait de définir la fonction et le rôle des systèmes de contrôle interne.

L'on estime d'une façon générale qu'il devrait exister une meilleure co-ordination entre le contrôle externe, le contrôle interne et celui exercé par le gouvernement.

2.2 Institutions de l'Union européenne

Quelques pays ont mentionné les problèmes de coordination avec le contrôle de l'UE exécuté soit par la CEA, par la Commission ou par l'OLAF (Organisation anti-fraude de l'UE), spécialement dans le cas des programmes de pré-adhésion financés par des fonds tels que SAPARD, ISPA ou PHARE. Un plus haut degré de consultation et d'harmonisation des procédures d'audit et des critères serait nécessaire pour améliorer l'efficacité et permettre de disposer de résultats comparables.

2.3 Autres organismes donneurs

Plusieurs pays ont rencontré des problèmes dans l'audit de prêts émanant d'organismes donneurs internationaux et accordés dans le cadre de projets agricoles. Bien que le gouvernement des pays concernés fournisse des garanties et/ou rembourse les prêts gérés par des banques commerciales, il semble que les ISC n'aient pas de bases juridiques suffisantes pour contrôler l'usage fait de ces prêts. La solution pourrait consister dans la création d'une base de coopération et d'accès aux résultats des audits réalisés par l'organisme donneur.

2.4. Groupes de travail régionaux de l'INTOSAI

Un certain nombre de pays ont mentionné leur collaboration au sein de groupes de travail régionaux de l'INTOSAI tels que l'ASOSAI et l'AFROSAI. Ils les trouvent importants et très utiles.

3. Elargissement du domaine du contrôle au-delà du contrôle financier

Le statut des ISC concernées étant relativement récent, il contient toujours des dispositions relatives à l'exécution d'un contrôle financier et d'un contrôle de performance. Dans certains cas, le contrôle de performance est même obligatoire pour l'ISC. En revanche, un pays déclare avoir un problème juridique au niveau de l'exécution du contrôle de performance. Dans un autre cas, le contrôle complet - associant contrôle financier et contrôle de performance - est obligatoire.

Les membres du groupe de travail sont d'accord pour reconnaître que le contrôle de performance pose dans une certaine mesure des problèmes d'économie, d'efficacité et de rentabilité. Certaines ISC ont créé des services spécifiques de contrôle de performance mais, d'une manière générale, toutes semblent plutôt en être aux débuts de la conception de ce type de contrôle. L'un des principaux problèmes est l'absence de personnel qualifié ainsi que le manque de méthodologie et d'expérience pratique.

Une solution pourrait être l'échange d'informations avec des ISC ayant une plus longue expérience. Cet échange pourrait se faire sous forme de programmes de formation, de contrôles effectués en commun et de séminaires INTOSAI.

Un autre problème semble être l'absence de programmes ou d'objectifs administratifs définis. Ces objectifs devraient être définis au niveau des textes législatifs, de la réglementation ou par les organismes de gestion.

Dans la mesure ou le contrôle de performance fait appel aux statistiques agricoles il faut avoir la certitude que celles-ci sont fiables. Certains pays estiment que l'on pourrait améliorer les statistiques sur la base de stratégies TI.

4. Amélioration des méthodes de contrôle

4.1 Contrôle des subventions

Les ISC rencontrent des problèmes dans le contrôle de subventions basées sur une législation trop complexe (au niveau UE comme au niveau national). L'adoption de règles plus simples pour l'attribution de subventions permettrait d'améliorer le contrôle.

Un problème spécial se pose lorsque les organismes de contrôle régionaux ne peuvent pas exécuter correctement leur mission en raison du manque de clarté et de la complication des lois.

4.2 Contrôle de performance

Le principal problème réside dans l'absence de méthodologie commune et généralement acceptée.

Bien que les normes de contrôle définies par des institutions internationales telles que l'INTOSAI et l'IFAC constituent un cadre général pour toutes les ISC, la mise en œuvre de ces normes varie en fonction de la situation constitutionnelle et juridique spécifique du pays considéré. Le développement d'un modèle unique de base juridique pour le contrôle de performance ne semble donc pas réaliste. Néanmoins, les ISC pourraient spécifier les détails de quelques uns des principes généraux tandis que les normes nationales se baseraient sur les normes internationales.

On pourrait améliorer le contrôle de performance en définissant clairement les critères d'évaluation des résultats. Là encore une solution permettant de résoudre les problèmes pratiques serait une étroite coopération avec d'autres ISC fonctionnant dans des conditions juridiques et administrative similaires. Le groupe de travail recommande l'utilisation de questionnaires.

L'attention a été attirée sur le fait que le contrôle de performance devait se concentrer sur des points sur lesquels il existe effectivement une responsabilité de l'organisme contrôlé. On ne saurait par exemple considérer un organisme responsable des risques climatiques qui pourraient faire échouer un projet agricole.

4.3 Contrôle des vérificateurs

Un problème spécifique mentionné concerne le contrôle de la qualité de l'audit en fonction des normes de l'INTOSAI. Certains pays ont institué à cet effet une commission externe spéciale de haut niveau parfois reliée au Parlement ou au gouvernement. D'autres solutions ont été mentionnées, telles que le contrôle de pairs effectué par d'autres ISC ou des sociétés d'audit privé.

2. Rapport du groupe de travail 2 (Groupe de travail anglophone II)

Introduction

Le groupe de travail anglophone II se composait de représentants des pays suivants : Dominique, Jordanie, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Sierra Leone, Soudan, Swaziland, Vanuatu et Zambie.

Le groupe de travail a discuté les sujets suivants :

I. Les membres du groupe de travail ont observé que, si les rapports de contrôle sur l'agriculture contiennent fréquemment des recommandations demandant de corriger les problèmes, les organismes contrôlés omettent parfois, pour diverses raisons, de mettre ces recommandations en œuvre.

a) En recherchant les raisons pour lesquelles les recommandations n'étaient pas mises en œuvre, le groupe de travail a relevé les obstacles suivants :

- Conflits d'intérêts : L'organisme contrôlé décide délibérément de ne pas donner suite aux recommandations en raison d'intérêts personnels.
- Manque de ressources :
 - L'institution de contrôle ne dispose pas des ressources nécessaires pour assurer le suivi de ses recommandations.
 - L'organisme contrôlé ne dispose pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations.
- Manque d'intérêt : L'engagement de l'institution à laquelle incombe la responsabilité de contrôle n'est pas suffisant pour garantir que l'organisme contrôlé donnera suite aux recommandations.
- Orgueil professionnel : L'organisme contrôlé n'accepte pas les suggestions de changement venant d'une source externe pour des raisons d'orgueil professionnel et de fierté du patron.
- Autorité : L'organisme contrôlé ne dispose pas du cadre juridique nécessaire pour effectuer les changements recommandés.
- Craintes : L'organisme contrôlé craint que la mise en œuvre des recommandations n'entraîne une compression ou autre réduction des ressources.

b) Le groupe de travail a suggéré les solutions suivantes :

- Délais : Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) devraient laisser suffisamment de temps à l'organisme contrôlé pour mettre en œuvre les changements recommandés ;
- Communication : Les ISC devraient discuter avec les fonctionnaires compétents de la faisabilité et de la possibilité de mise en pratique des recommandations avant de rédiger le rapport final.
- Spécificité : Les ISC devraient faire des recommandations aussi spécifiques que possible.
- Clarté : Le rapport de l'ISC devrait faire apparaître clairement le but des recommandations.
- Autorité juridique : L'ISC devrait envisager des recommandations permettant de renforcer l'autorité juridique de l'organisme contrôlé afin de faciliter l'action corrective.
- Code de bonne conduite : Elaborer et appliquer un code de bonne conduite pour l'ISC comme pour les organismes contrôlés.
- Intérêt : Amener l'ISC à s'intéresser de plus près au suivi de la mise en œuvre de ses recommandations.

II. Les membres du groupe de travail ont observé que les ISC estimaient qu'il était difficile de coordonner et d'exécuter les missions de contrôle avec d'autres institutions et leurs auditeurs, en particulier lorsqu'il s'agit d'organismes donateurs.

a) Les membres du groupe de travail ont constaté que la réalisation de missions de contrôle en association avec des instances de contrôle externes peut se heurter aux problèmes suivants :

- Organismes donateurs : Les conditions pré-établies dans l'accord passé entre les donateurs et les pays récepteurs empêchent de procéder à un contrôle complet. Dans d'autres cas, l'organisme donneur n'a pas connaissance des lois et règlements locaux qui autorisent les ISC à contrôler les fonds fournis par le donneur .

b) Les membres du groupe de travail ont proposé les solutions suivantes :

- Mise en évidence : Le rôle de l'ISC doit être mis en évidence au stade initial de l'accord de prêt ou de subvention passé entre les organismes donneur et récepteur, en particulier en ce qui concerne les responsabilités réglementaires et relatives au contrôle.

- Coopération et communication : Les ISC devraient avoir un entretien avec le donneur et autres organismes relatifs pour les instruire de l'existence d'autorités de contrôle et améliorer la coopération entre toutes les parties, y compris la possibilité d'effectuer des contrôles en commun.

III. Les membres du groupe de travail ont observé que, alors que les ISC de tous les pays effectuaient des contrôles financiers, elles rencontraient des obstacles lorsqu'il s'agissait de réaliser un contrôle de performance.

a) Les membres du groupe ont dégagé les problèmes suivants comme posant des difficultés pour la réalisation de contrôles de performance :

- Formation : Le personnel a été formé uniquement en vue du contrôle financier et manque des connaissances nécessaires pour effectuer un contrôle de performance.
- Normes de contrôle : On ne dispose pas de normes applicables au contrôle de performance.
- Cadre juridique : Certaines ISC ne sont pas juridiquement autorisées à effectuer des contrôles de performance.

b) Les membres du groupe ont proposé les solutions suivantes :

- Introduire progressivement les contrôles de performance : Les ISC devraient commencer graduellement à effectuer des contrôles de performance ;
- Cadre juridique : En cas d'absence de cadre juridique ou si ce cadre n'est pas clairement défini, l'ISC devra chercher à obtenir une base juridique l'autorisant en toute clarté à effectuer un contrôle de performance ;
- Mise en évidence : La nécessité des contrôles de performance devra être mise en évidence pour les organismes clés tels que le Public Accounts Committee ou le pouvoir législatif ;
- Développer les connaissances : Assurer une formation complémentaire du personnel et développer les connaissances existantes pour permettre la réalisation de contrôles de performance ;
- Recrutement : Recruter des personnes ayant les compétences nécessaires pour effectuer des contrôles de performance.

IV. Les membres du groupe de travail ont relevé un certain nombre de problèmes rencontrés lors du contrôle des programmes agricoles, indiquant qu'il était nécessaire d'améliorer les méthodes de contrôle.

a) Le groupe de travail a établi la liste suivante de problèmes liés aux méthodes de contrôle :

- Définition du contrôle agricole : Du fait de la diversité et de la nature particulière des programmes agricoles, certaines ISC ont des difficultés à définir l'étendue du domaine du contrôle dans le cas de l'agriculture.
- Indicateurs de performance : Lorsque les objectifs des programmes ne sont pas clairement définis ou ne sont pas indiqués, le vérificateur n'a pas à sa disposition d'indicateurs spécifiques lui permettant de mesurer les performances dans le secteur agricole.
- Expertise agricole : Nombreuses sont les ISC qui ne disposent pas de personnels ayant une expertise suffisante concernant les programmes agricoles.
- Fiabilité des données : Les ISC mettent en question la fiabilité des données essentielles, ce qui empêche le contrôle de progresser.
- Sensibilité politique : Dans de nombreux pays, le contrôle de l'agriculture se heurte à la nature politique de l'agriculture. En outre, les agriculteurs sont souvent réticents à renseigner les vérificateurs de peur de voir leurs bénéfices amenuisés.
- Disponibilité des données : Les ISC doivent fréquemment attendre assez longtemps pour obtenir les informations importantes demandées ou bien les informations ne sont pas disponibles.

b) Les membres du groupe de travail ont suggéré les solutions suivantes :

- Objectifs : Les ISC devraient définir clairement les objectifs du contrôle agricole et établir un planning approprié aux niveaux macro et micro.
- Indicateurs de performances : Les ISC devraient chercher à obtenir des textes de loi demandant aux organismes d'élaborer des indicateurs de performance.
- Archivage des données : Les ISC devraient chercher à obtenir des textes de loi demandant aux organismes d'élaborer un système efficace d'archivage des données.
- Média : Les ISC devraient envisager de publier les rapports en vue d'informer le public sur l'usage fait de l'argent du contribuable et lui permettre de mieux comprendre le rôle de l'ISC.

- Développement de l'expertise agricole :
Les ISC devraient
 - développer l'expertise agricole en complétant sur ce point la formation du personnel existant ;
 - recruter des personnes ayant des connaissances et un savoir dans le domaine de l'agriculture
 - faire appel à des consultants experts dans certains domaines spécifiques.

3. Rapport du groupe de travail 3 (Groupe de travail germanophone)

Introduction

Les membres du groupe de travail germanophone ont traité les points suivants en analysant les problèmes qu'ils soulèvent.

1. Mise en œuvre des recommandations de l'ISC et suivi

Le groupe a constaté que la réglementation concernant la mise en œuvre des recommandations d'une Institution supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC) différait d'un pays à l'autre. Cette question doit donc être étudiée à la lumière de la législation en vigueur.

Lorsque les recommandations ont force obligatoire il suffira de vérifier, dans le cadre d'un contrôle de suivi intervenant dans un délai déterminé, si toutes les recommandations ont été mises en œuvre et comment elles ont été mises en œuvre. Si elles n'ont pas été mises en œuvre comme il se doit, l'ISC a la possibilité d'appliquer des sanctions.

Si, dans le cas où les recommandations n'ont pas force obligatoire, un contrôle de suivi révèle que les recommandations n'ont pas été mises en œuvre, il y aura lieu d'analyser la situation afin de savoir pourquoi elles n'ont pas été mises en œuvre. Il arrive que cette analyse ait pour résultat de relativiser les recommandations auquel cas l'ISC se rallie à l'argumentation de l'organisme contrôlé et admet par exemple qu'il n'est pas opportun de mettre en œuvre les recommandations proposées ou bien que les recommandations ne peuvent pas ou ne peuvent plus être mises en œuvre en raison d'un changement de situation intervenu entre temps. Si, en revanche, l'ISC persiste, en dépit de l'argumentation de l'organisme contrôlé, à être d'avis que les recommandations doivent être mises en œuvre, elle devra signaler cette non-observation au corps dont elle a reçu mandat (Parlement) en joignant à son rapport l'argumentation de l'ISC et l'exposé de la situation fourni par l'organisme contrôlé.

2. Coordination avec les autres institutions de contrôle

La multiplication des contrôles exercés par différentes institutions dans un pays donné peut susciter une impression de contrôle à outrance. Aussi le groupe de travail

estime-t-il qu'il y a lieu de procéder à une coordination des différentes interventions de contrôle et des objets du contrôle. Il est également recommandé de pousser les différents organismes de contrôle à collaborer étroitement entre eux de manière à ce que l'ISC puisse baser ses contrôles sur des rapports existants.

On devra en particulier encourager à cet égard la transmission des rapports existants et intensifier les échanges d'expérience. Le groupe de travail estime que l'échange et l'harmonisation des méthodes de contrôle permettrait de mieux accorder les rapports.

3. Elargissement de la compétence de contrôle au-delà du contrôle de légalité et de régularité

Le contrôle des finances publiques doit normalement englober l'ensemble des contrôles de régularité, légalité et rationalité économique. Concernant les contrôles de régularité et de légalité, on dispose de normes et méthodes de contrôle généralement reconnues. Par contre, des contrôles tels que :

- le contrôle de la rationalité économique,
- le contrôle de l'efficacité,
- le contrôle orienté sur des critères d'économie politique, etc.

s'avèrent plus difficiles étant donné qu'il n'existe pas dans ce cas de données de référence et normes obligatoires.

Le choix des critères de contrôle utilisés dans ces domaines exige donc de chaque vérificateur créativité et compétence de contrôle.

Le contrôle de la rationalité économique cherche pour l'essentiel à déterminer si la gestion a été :

- **économe**
Analyse d'opérations de gestion basée sur les principes d'administration ainsi que sur la stratégie de gestion,
- **rentable**
Utilisation des ressources en personnel comme des ressources matérielles et autres ; étude et analyse des critères de gestion, du système d'information et autres mécanismes de contrôle de l'organisme contrôlé
- **efficace**
Le contrôle détermine si l'objectif a été atteint et compare les effets effectivement obtenus à ceux qui avaient été fixés.

Le groupe de travail estime que le contrôle d'efficacité comporte plus particulièrement le risque de déclencher un débat public sur les résultats du contrôle, étant donné que dans certains cas les conclusions et les recommandations ne peuvent pas être mises en relation de façon claire avec une base mathématique ou des textes de loi déterminés.

Le groupe de travail recommande donc d'harmoniser les données de référence et éléments d'appréciation avec les organismes contrôlés dès le stade de la préparation de la vérification pour éviter toute discussion ultérieure.

4. Amélioration des méthodes de contrôle

Le groupe de travail a discuté en détails de nombreuses méthodes de contrôle et dégagé quatre éléments essentiels :

- Interrogation des responsables,
- Etude de documents sélectionnés, en rapport avec la vérification et dont l'ISC aura demandé la présentation,
- Evaluation statistique et
- Analyse et appréciation des faits observés.

Pour assurer une bonne coordination, la méthode de contrôle devrait être fixée sous forme de plan de contrôle établi dans une phase préparatoire avant le début de la vérification. Étant donné cependant que, une fois sur place, les choses se présentent parfois différemment, le vérificateur devra aborder le contrôle avec un maximum de flexibilité et sans idées préconçues ; il doit être prêt à s'écarter de la méthode fixée au départ et à adopter accessoirement d'autres méthodes de vérification.

Concernant la pondération des méthodes utilisées, on fera remarquer que l'on ne saurait attacher une importance excessive à la seule interrogation orale en ce qui concerne la perception subjective. Il est toutefois indispensable d'y avoir recours parallèlement ou en complément au choix et à l'appréciation des documents. On devra accorder une très grande importance aux analyses statistiques qui permettent encore de tirer des conclusions dans le cas d'une matière très compliquée.

4. Rapport du groupe de travail 4 (Groupe de travail hispanophone)

Considérations générales

Dans un premier bilan de l'expérience des Institutions supérieures de contrôle des Finances publiques (ISC) représentées au sein de ce groupe de travail, l'on constate un processus de modernisation et de restructuration, principalement en ce qui concerne les pays en voie de développement, et la perte de crédibilité des organes législatifs. En même temps, la pression publique exercée par les organisations non-gouvernementales (ONG) et par les mass media impriment un nouveau souffle aux ISC en général et au contrôle agricole en particulier.

Cet état de fait invite à tenir compte de l'écart considérable existant dans le développement des différentes ISC en particulier si l'on compare les institutions des Etats de l'Union européenne ou des USA et celles d'autres pays. L'adoption de stratégies en vue d'améliorer les méthodes de contrôle doit donc établir un moyen terme afin qu'elles soient applicables à toutes les ISC.

La diversité des rapports et des sujets présentés au cours de ce séminaire reflète bien les efforts énormes entrepris dans les différents pays. On peut affirmer à bon droit que chaque pays peut faire état d'expériences réussies qui pourraient servir de référence. Il importe de les saisir et de les renouveler.

Une préoccupation majeure commune aux membres de ce groupe est l'application effective des recommandations formulées par les ISC à l'issue du processus de contrôle. Lorsque la mise en œuvre de ces recommandations a force obligatoire il importe que des accords sur les mesures correctives définissent des règles claires pour l'institution de contrôle comme pour les organismes contrôlés. Ceci permettra une meilleure acceptation ainsi que des actions appropriées, intervenant en temps opportun en se référant à des indicateurs précis.

La globalisation a apporté de nombreux changements dans la vie quotidienne. Plus que tous autres, le secteur de l'agriculture se ressent de cette situation et l'on a assisté dans tous les pays, à une dynamisation des actions politiques en vue de gérer ces changements. Tarifs, marges de prix, primes, restrictions et accords internationaux sont à l'ordre du jour. Toutefois, ce qui est plus important encore, c'est le fait que, dans la mesure où elle est en relation avec la croissance économique, l'agriculture est associée

aux problèmes sociaux, environnementaux, culturels et autres. Cependant, dans une approche multi-fonctionnelle, il importe de ne pas laisser la productivité économique prendre le pas sur la productivité sociale.

Le secteur agricole joue aujourd'hui un rôle très important dans le contexte socio-économique mondial et mérite par conséquent que soient intensifiés les efforts en vue de son contrôle et de son orientation.

Recommandations

Sur la base des contributions présentées au Séminaire ONU/INTOSAI sur le Rôle des Institutions supérieures de Contrôle des finances publiques dans le contrôle agricole, le Groupe de travail a formulé les recommandations suivantes :

1. a) En premier lieu, les Institutions supérieures de Contrôle des finances publiques devraient disposer des moyens d'assurer le suivi des résultats du contrôle exercé par elles afin de pouvoir évaluer la suite donnée à leurs recommandations et observations et s'assurer que les recommandations ont été mises en œuvre.
 - b) Les plans d'application des mesures correctives devraient contenir les résultats du contrôle, les noms des gestionnaires et co-gestionnaires responsables ainsi que la liste des mesures correctives à mettre en place et stipuler la date butoir de mise en œuvre.
 - c) Le public devra être informé des résultats des contrôles et de la suite que les organismes contrôlés ont donnée aux observations (p.ex. via Internet).
2. Etant donné l'importance de l'agriculture pour l'économie des pays en voie de développement, le contrôle agricole constitue une tâche prioritaire pour les ISC, chacune selon ses conditions spécifiques.

La complexité du secteur agricole exige une approche de contrôle allant au-delà du contrôle de gestion financière. Les ISC sont ici appelées à effectuer des contrôles de résultats, des contrôles opérationnels ou de réalisation des objectifs.

Les résultats obtenus avec ce type de contrôle constituent un instrument d'orientation des administrations vers un plus haut niveau d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans la gestion des ressources financières, humaines et naturelles, et permet de vérifier si leurs activités sont en conformité avec les dispositions qui les régissent.

Avec ce type de contrôle, les ISC effectuent un examen objectif et systématique des faits, qui permet une évaluation indépendante du fonctionnement d'une organisation, d'une fonction sociale ou de la réalisation d'un programme, dans le but d'améliorer les mécanismes d'administration et de prise de décision et d'inciter à prendre des mesures correctives compatibles avec l'utilisation durable des ressources naturelles et la sauvegarde de la biodiversité.

3. Les méthodes et procédures de contrôle proposées dans le contexte de l'INTOSAI pour les ISC des pays les plus développés doivent être présentées de façon à être compréhensibles et applicables pour les ISC des pays en voie de développement si l'on veut obtenir un véritable transfert de savoir-faire et renforcer la solidarité avec les ISC qui souhaitent améliorer et consolider leurs méthodes de travail.

Il est par ailleurs nécessaire de mettre en place des mécanismes au niveau de l'INTOSAI afin d'assurer que ses normes soient connues et appliquées par les ISC membres si l'on veut que les efforts entrepris pour mettre à la disposition de ces institutions les outils dont elles ont besoin dans leur travail ne soient pas vains et permettent d'obtenir le résultat cherché.

De même, des efforts devraient être entrepris pour compiler les normes et méthodes de contrôle développées de façon indépendante par les ISC en vue de générer au niveau de l'INTOSAI une base de données à laquelle tous les membres pourraient avoir accès électroniquement. Ceci permettrait d'éviter de faire à double en développant des instruments qui ont déjà été définis et testés par d'autres ISC.

ANNEXES

I. Nations Unies

The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture

Introduction

Dear colleagues, ladies and gentlemen, it is for me a great honour and pleasure to be here today and take part in this important interregional seminar on government auditing. As you all know, good governance and transparency have become a top priority in the political agenda of many countries. The United Nations Millennium Declaration has forcefully emphasized that meeting the Declaration's development goals, including poverty eradication, depends, *inter alia*, on good governance at the international level and on transparency in the financial, monetary and trading systems.

The Monterrey Consensus also places highest priority to good governance and fighting corruption at all levels. It considers corruption as a serious barrier to effective resource mobilization and allocation, and diverts resources away from activities that are vital for poverty eradication and sustainable economic development. It is additionally essential that an effective, efficient, transparent and accountable system for mobilizing public resources and managing their use by Governments is given the highest priority and that governments as well as intergovernmental organizations, NGOs and the private sector join forces to ensure their adoption.

It is within these mandates that the United Nations (UN), through the Department of Economic and Social Affairs, has continued its normative, advocacy, analytical and operational activities on strengthening public financial management systems particularly in developing countries and in economies in transition. It is also under this framework that we have continued our ever-increasing partnership with INTOSAI. We jointly promoted a number of interregional seminars aimed at enhancing the audit techniques of Supreme Audit Institutions (SAIs) of developing countries and of economies in transition and at providing opportunities for the exchange of experiences in audit systems and procedures between developed and developing countries and economies in transition. I am pleased to note that this UN/INTOSAI Interregional Seminar on "the Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use

of Public Funds in the Field of Agriculture” is the fifteenth of such similar partnerships we have had with INTOSAI.

Audit of Agriculture by the SAI

The importance of auditing the use of public funds in the field of agriculture lies squarely on the Millennium Declaration goal for sustained development and poverty eradication. The least developing countries, particularly those of the sub-Saharan region rely primarily on their agricultural outputs. Mismanagement of the already meager public funds in this sector normally leads to catastrophic economic and financial consequences; thus further hampering their economic growth.

In most countries, the Ministry or Department of Agriculture is established to promote the agricultural interests of the State and to develop safeguards to protect the public from disease and unsanitary conditions in connection with animals, plants, dairy products, food production, food handling, and product labelling. The Department's Financial Services Division is generally responsible for accounting and financial reporting. The **objective of audit should be to** assess the adequacy of the Department's internal control structure, including applicable administrative controls related to the management of financial assistance programs. The SAI may find reportable conditions related to imprest cash controls, gross pay adjustments, and financial reporting which, if corrected, would help prevent or detect errors and irregularities. While its systems of internal accounting and administrative control may be in order, the SAI may find that the Department's internal auditor may not be organizationally independent and that the internal auditor did not conduct periodic audits of the Department's financial activities.

Another **audit objective would be to** assess the Department's compliance with both State and federal laws and regulations that could have a material effect on either the Department's financial schedules or any of its major federal financial assistance programs. So far as agricultural policy support schemes are concerned, it is necessary for the SAI to examine the methods the authorities use to combat irregularity, whether unintentional error or deliberate fraud. The SAI has to ensure that the authorities comply with the Government's requirements in its implementation of schemes. Those include controls such as clerical checking of claims, the verification and scrutiny of claims and systems at trader premises and the stocktaking of intervention stores.

However, the SAI can also recommend ways in which the authorities might develop further their methods of tackling irregularity by seeking to:

- 1) Record systematically its assessment of potential risks when designing detailed schemes and controls;
- 2) Analyse in more detail the irregularities identified by its controls, to improve the assessment of risk and identification of schemes or traders most prone to irregularity;
- 3) Use this improved information to adjust its targeting of controls where appropriate and to monitor the relative success of those controls in identifying irregularity;
- 4) Continue improvements in the content of reports produced by verification and scrutiny staff to enhance the review of quality of this work and for use in future visits and risk analysis;
- 5) Record the internal sources, which identify the more serious cases of irregularity; and
- 6) Enhance the training and guidance given to staff involved in verification and scrutiny activities, on types of irregularity and results of investigations and on computerised systems used by traders in administration and production.

Intellectual Property Issues

In connection with the research establishments dealing with agricultural research, it is necessary to verify the awareness of intellectual property issues within the Ministry and its research contractors, and to provide advice to policy groups and scientists. In managing the Ministry's intellectual property portfolio, the SAI should focus on protecting intellectual property through patent applications, relying on the Ministry's research contractors to undertake most of the marketing and licensing activities. Research and exploitation are long-term businesses, but there may be little prospect in the next few years that the research establishment's income may meet its running costs.

For example, the SAI may find that it was not always informed of intellectual property arising from Ministry funded research nor was it always clear how or whether patenting decisions were related to the likely prospects for commercialisation. In some cases, the SAI did not review cases regularly and systematically in order to assess the value of continuing to spend substantial sums on patents. There may be no reliable system for accounting for income due to the Ministry from intellectual property exploitation, although steps were being taken to develop one. And finally, the Ministry had not exploited fully the patent agent market.

The SAI may conclude that, if the exploitation of intellectual property is to continue to be managed centrally, it will need to focus more effectively on licensing and income generation. To this end the SAI should develop performance targets, such as the setting of minimum financial returns. For this purpose, the Ministry can plan to review their intellectual property policy and the SAI's role therein. Such a review should address whether the research contractors are better able to manage the exploitation of the Ministry's intellectual property themselves.

Subsidies

In some developing countries, the SAI may find that the food and fertiliser subsidies have consistently grown among the explicit subsidies of the national government. In some cases, it may even reveal as to how both fertiliser and food subsidies hide inefficiencies. For example, in the case of food subsidy, the economic cost may have gone up at a very fast pace because of increased operational cost of the authority for storing, handling and transporting food grains. In the case of fertiliser subsidy, the system of retention prices may ensure a common rate of return on capital whether the producer/plant is old or new, efficient or not efficient. In such cases, the government needs to consider redesigning these subsidies. In addition to the above subsidies, explicitly provided in the budget, the national government also bears expenditures, which are in the nature of implicit subsidies. Implicit subsidies arise when the government is unable to recover the costs it incurs in the provision of social and economic goods/ services, which are mainly private goods/services in nature, even though sometimes these may have extended benefits. It would be necessary for the SAI to bring out the implicit and explicit subsidies to the notice of the government as also to the Parliament and leave the decision in this behalf to them.

Contribution of audit to public sector management

Audit reports identify and highlight instances where laws and regulations have not been complied with, where financial systems need strengthening and in some cases, where value-for-money has not been achieved. SAIs not only report weaknesses but also increasingly recommends actions needed to be taken by government officials to rectify reported deficiencies. The advantage of including recommendations is that they serve as a basis for subsequent follow-up and to help ensure that reported weaknesses do not recur. By reporting weaknesses found and their impacts and consequences, SAIs serve to inform and improve appropriate management practices, particularly as regards accounting and financial management systems. While the deterrent effect is difficult to measure or prove, the fact that the work will be subject to review will tend to contribute to greater care being taken.

In its resolution A/RES/50/225 dated 1 May 1996 on Public Administration and Development, the General Assembly invited Governments “to strengthen their public administrative and financial management capacities through public sector administrative and management reform, with emphasis on enhanced efficiency and productivity, accountability and responsiveness of the public institutions, and encourages, where appropriate, decentralization of public institutions and services;”

A public financial management system must be supported by an appropriate audit system which will determine how public resources have been used, evaluate the results achieved with those resources and verify compliance with legal accounting and administrative provisions and procedures. In fact, an adequate integrated public financial management and audit system is essential to sustainable long-term economic growth and the strengthening of democracy. Accordingly, the role of SAIs and their audit work is of considerable importance not only as a means of improving government systems and practices but also for strengthening accountability and transparency.

The increasing size and complexity of government transactions enhance the importance of audit and place a special responsibility on the audit institutions to maintain and improve the quality and coverage of audit. The extent and quality of audit make a significant contribution to enhancing accountability, efficiency and effectiveness in the public sector. The importance of formulating and adopting audit standards stems from these considerations, since audit standards represent broad but basic principles and conditions related to the professional and personal conduct expected of auditors, the planning and performance of audit and the reporting on the audit results. They are influenced by the legal, political and administrative environments. Audit standards help to assure the quality and consistency of audit and enable proper projection of the credibility of audit institutions to the legislature, executive branches of governments, civil society and the international lending agencies. The necessity for laying down comprehensive and unambiguous audit standards cannot be overemphasised, since they serve four purposes, namely:

- 1) Audit standards specify the personal qualifications that an auditor must possess and the quality of work performance that must be achieved;
- 2) The standards establish the criteria by which the work of an auditor may be evaluated;
- 3) Audit standards establish the communication between the auditor and others utilizing his work; and
- 4) Audit standards reflect the maturity of the auditing profession and promote the development of the professional.

Evidence shows that in fighting corruption and mismanagement, the SAIs were employing primarily *a posteriori* audits. Their activities focused on the investigation of corrupt associations and criminal systems, for example, where award of contracts processes or subsidies were concerned. These audits also reported corrupt practices and provided support to the prosecution in criminal proceedings and investigation of the causes of corruption and mismanagement with a great emphasis on preventive action. Further responsibilities included examination of compliance with regulations, suggestions on practical approaches to improvement of institutional framework, investigation of weaknesses in public administration systems, enforcement of audit findings (possibility to impose sanctions), development of strategies to check improper use of discretionary powers and remedial measures to prevent corrupt practices and recurrence of mistakes resulting in losses to the Exchequer.

UN and INTOSAI partnership

For over 40 years, the International Organization of Supreme Audit Institutions, the professional organization of supreme audit institutions (SAI) in countries that belong to the United Nations or its specialized agencies, has provided an institutional framework for exchange of information and the direction and guidance to its members who play a major role in auditing government accounts and operations and in promoting sound financial management and accountability in their governments. Along with the United Nations, INTOSAI has sponsored biennial seminars for the auditing staff of SAIs in developing countries and economies in transition that promotes sharing of experiences and findings and insights which guarantee that government auditing continuously progresses with new developments.

The United Nations is committed to developing new structures and practices for governance, consonant with democracy and rule of law that greatly enhances the role of civil society and to creating an enabling environment for private sector development and increasing the capacity of governments in the mobilization, management and accountability of financial resources.

Supreme audit institutions can take the lead in encouraging in-country auditing and accounting training by online courses or educational and professional advancement. United Nations and UNDP have supported these initiatives and have stressed the importance of expanding the information technology, networking and telecommunications systems in different parts of the developing world to serve this purpose.

The United Nations firmly believes that a strengthened independent audit office is a basic pre-requisite to ensure improved accountability and transparency. Towards this

end, there are several areas that are mutually beneficial to the goals of the United Nations and INTOSAI in which both organizations should continue to cooperate:

- 1) Further development of value-for-money auditing (or management or performance auditing);
- 2) Assistance in placing more audit focus on “accountability and auditing for results”;
- 3) Assistance in developing audit methodology to support improved accountability and transparency; and
- 4) As technology continues to advance, assistance in the development and implementation of computerized audit tools and record-keeping.

It is most evident that the United Nations and INTOSAI have several common and consistent aims and objectives and complementary activities in promoting economical, efficient and effective public financial management systems in developing countries and economies in transition. It is hoped that this partnership and co-operation will continue in the future.

II. Royaume - Uni

The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture

Secretary General, colleagues I feel very privileged to be sitting here, having been asked to act as technical chair of such an important seminar on Government auditing. Sir John Bourn, the Comptroller and Auditor General, has asked me to pass on his good wishes for the success of the seminar. I hope that we can all rise to the challenge of improving the effectiveness and impact of our audit of Government expenditure on agriculture.

1. Agriculture is a core activity in all countries and carries many more responsibilities than the straightforward production of food. These responsibilities are social, economic and environmental. The relative weighting of these responsibilities can be radically different in different parts of the world. In some countries, agriculture is heavily subsidised, in others it is a major contributor to the economy.

2. Even in the UK, where agriculture only accounts for some 2.2 per cent of the total workforce, the Government regards the rural economy and the management of the countryside as very important. The aims of the UK Department for Environment, Food and Rural Affairs include:

- A better environment at home and internationally, and sustainable use of natural resources;
- Economic prosperity through sustainable farming, fishing, food, water and other industries that meet consumers' requirements; and
- Thriving economies and communities in rural areas and a countryside for all to enjoy.

Issues in agriculture

3. The many and varied issues in agriculture much affect the way we choose to conduct any audit of agriculture in our countries. I have listed some of the key areas facing agriculture such as:

- malnutrition - 815 million people suffering from chronic malnutrition including 777 million in developing countries, 27 million in the countries in transition and 11 million in the industrialised countries. There are countries where there are food surpluses and others where there are deficits

- emergencies - food shortages caused by natural disasters
- water shortages, pest control and other problems causing crop failures
- animal health crises such Bovine Spongiform Encephalopathy, Foot and Mouth Disease, salmonella and E-coli.
- health threats to humans caused by animal health problems eg BSE, salmonella and E-coli and by pesticide, herbicide and fertiliser use.
- employment - very important in some countries - and support of rural populations
- sustainable agriculture including farming as a business
- environmental concerns - protecting the countryside
- subsidies - World Trade Organisation issues
- food safety and healthy and tasty food
- animal welfare issues

4. I have listed the above to illustrate that we are all working in different and very difficult audit environments. If we as auditors are to make a valuable contribution to our countries then we need to recognise which aspects of agriculture will most benefit from our audit expertise, resources and attention.

Auditing issues

5. Government spend varying amounts on support of agriculture, for example in the UK farmers received nearly £2,500 million in subsidies last year. A first priority for most Supreme Audit Institutions (SAIs) is to ensure that the money is spent according to the intentions of the issuing authority and is proper and regular expenditure. SAIs are then faced with determining the resources that they can devote to the value for money auditing of spending on agriculture. This is not an easy decision given other competing priorities such as health, education and transport.

6. Once resources are agreed then there are decisions to be made as to which areas of expenditure to examine. On which of the issues listed above would auditors generate the most impact? And what aspects of value for money should we look at - economy, efficiency or effectiveness. As we all know, the key question about all programmes of expenditure is will they create the intended impact. But as we know the measurement of the effectiveness of government interventions is also the most difficult.

7. In the UK, we conduct the usual financial audit together with regular value for money studies for Parliament. Some years ago, we carried out studies into how government agencies prevent, detect and act on financial irregularities in subsidy payments with particular regard to CAP schemes. We also conducted detailed studies

into the economic and efficient administration of specific Common Agriculture Policy schemes such as arable and sheep payment schemes. These studies were not concerned with the effectiveness of these schemes but with their administration.

8. We then did VFM examinations of the Ministry of Agriculture's approach to the environment such as protection of areas of outstanding beauty and environmental value and inland flood defence - a particular problem in recent years in UK. In more recent years, we have examined how the Government has dealt with the big animal disease crises. We published our study into BSE: the cost of the crisis in July 1998 and are currently finalising a study into foot and mouth disease. Another current study is the Department's commercialisation of R&D expenditure of £100 million a year.

9. Future studies are likely to include tracking livestock - animal health control measures; and support measures to help farmers' business.

Seminar - programme

10. All of these studies need careful planning and well thought though methodologies. We need to direct our effort where we can have most impact and then carry out our examinations in the most effective way. I hope that our work this week will help us to do our work in a more directed and focused way and will add significant value to our countries.

11. The seminar is focusing on an in-depth examination of the audit of subsidy payments; the scope and methods of agricultural auditing; audit of agriculture and food safety programmes and the value added achieved by Government audit.

III. Liste des exposés

1. *Rapports nationaux des ISC*

Azerbaïdjan	Iran	Philippines
Bosnie - Herzégovine	Jordanie	Pologne
Bulgarie	Lituanie	Sierra Leone
Costa Rica	Myanmar	Slovaquie
Cuba	Nigéria	Soudan
Dominique	Pakistan	Swaziland
Erythrée	Papouasie - Nouvelle - Guinée	Ukraine
Fédération de Russie	Paraguay	Zambie
Géorgie	Pérou	

2. *Exposés des ISC*

Auteur	Pays	Titre
Walter Hubl	Cour des comptes européenne	Le contrôle des dépenses agricoles par la Cour des comptes européenne (CCE) illustré à l'aide de deux exemples
DI Ing. Hannelore Ursula Horak	Autriche	Etendue et méthode de l'audit de l'agriculture en Autriche
Larry Dyckman Dr. Mary Denigan	Etats-Unis	Contrôle des programmes agricoles et de la sécurité alimentaire aux États-Unis
Dr. Samuel Antonio Gómez Ramirez	Colombie	L'optimisation des ressources dans les opérations de contrôle des finances publiques (selon l'exemple de la Colombie)

3. *Exposés d'autres organisations*

Auteur	Organisation	Titre
Jacinto DE VERA	Royaume - Uni	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture
Karen JACKSON	Nations Unies	The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture

IV. Liste des participants

M. Paulino DE SOUSA
Technical Director
Tribunal de Contas
rua 17 de Setembro
caixa postal 2250
Luanda
Angola
Tel: ++244 (2) 37 19 90, 37 20 05
Fax: ++244 (2) 33 71 54
E-mail: tcontas.ang@ebonet.net

M. Gasham H. BAYRAMOV
Director Department
Azorbaycan Respulikasinin Auditorlar Palatasi
Alisher Navoi's Street House 14
370072 Baku
Azerbaïdjan
Tel: ++994 (12) 982855, 64 45 47
Fax: ++994 (12) 98 28 55
E-mail: audit-azerbaijan@artel.net.az

M. Nedžad REDZEP
Certified Auditor
Ured za Reviziju Finansijskog Poslovanja
Institucija Bosne i Hercegovine
Musala 9
71 000 Sarajevo
Bosnie - Hercegovine
Tel: ++387 33 26 47 40
Fax: ++387 33 26 47 40
E-mail: saibih@bih.net.ba

Dr. Georgi NIKOLOV
President
Smetna Palata
37, Exarch Jossif St.
1000 Sofia
Bulgarie
Tel: ++359 (2) 980 36 90
Fax: ++359 (2) 981 07 40, 981 19 41
E-mail: nao-pres@otel.net, sp-mdp@otel.net

Mme Elmira Konstantinova TEMELKOVA
expert interpreter
Smetna Palata
37, Exarch Jossif St.
1000 Sofia
Bulgarie
Tel: ++359 (2) 980 36 90
Fax: ++359 (2) 981 07 40, 981 19 41
E-mail: nao-pres@otel.net

Lic. Marco Vinicio SÁNCHEZ Villalobos
Fiscalizador
Contraloria General de la República
Apartado Postal: 1179-1000
San José
Costa Rica
Tel: ++506 220 31 20 - 2317, 2301, 3212,
220 35 19
Fax: ++506 296 05 63, 220 43 85
E-mail: msanchez@cgr.go.cr,
marcovi@costarricense.cr

Lic. Alina VICENTE Gainza
Oficina Nacional de Auditoria
Calle Obispo 211 Esq. Aa Calle Cuba
Municipio Habana Vieja
La Habana
Cuba
Tel: ++53 (7) 57 30 21
Fax: ++53 (7) 33 80 50, 66 91 07

M. Ralph J. M. ELWIN
Director of Audit
Audit Department
Roseau 1
Dominique
Tel: ++1 (767) 448 24 01, 448 68 34
Fax: ++1 (767) 448 52 00

M. Ivan G. DAKHOV
Auditor
Accounts Chamber of the Russian Federation
(Schetnaya Palata)
Zubovskaya street 2
121901, Moscow
Fédération de Russie
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01
Fax: ++7 (095) 247 31 60
E-mail: intrel@ach.gov.ru, zylis@gov.ru

M. Tamaz IMEDASHVILI
Deputy Head of IV Department
Chamber of Control of Georgia
96, Ketevan Tsamebuli Ave.
Tbilisi, 380044
Géorgie
Tel: ++995 (32) 95 44 69, +995 99 15 15 08
Fax: ++995 (32) 95 88 49, 95 44 69
E-mail: chamber@gol.ge

M. Buick MARDANI
Director General
Supreme Audit Court of Iran
Divan_e Mohasebat_e Keshvar
No 99, Shahid Golabi St.
Karimkhan Zand Ave.
Tehran, 15946
Iran (République islamique d')
Tel: ++98 (21) 890 20 20, 890 03 85
Fax: ++98 (21) 890 04 04
E-mail: irisac@majlis.ir

M. Yahia Mohamed SALAMONEH
Divan Al Muhasabeh
P.O. Box 950334
Amman 11195
Jordanie
Tel: ++962 (6) 593 01 74, 66 21 74, 66 31 79,
593 01 79, 593 01 91, -08 30, -08 43, -19 14
Fax: ++962 (6) 593 11 80
E-mail: Audit.b@nic.net.jo,
audit.b@amra.nic.net.jo

Mme Vilma PUMPUTYTE
Auditor
Valstybes Kontrole
Pamėnkalnio 27
LT-2669 Vilnius
Lituanie
Tel: ++370 (2) 62 24 18
Fax: ++370 (2) 61 08 24
E-mail: ialeliunas@vkontrole.lt

M. BOUZIDI Kamal
Cour des Comptes
44 Av. de France, Agdal
B.P. 706
Rabat
Maroc
Tel: ++212 (37) 77 30 98
Fax: ++212 (37) 77 31 68, 68 03 77

Mme Daw THINN THINN
Director General
Office of the Auditor-General
No 35/87, Lower Kyimyindie Road
Ahlone
Yangon
Myanmar
Tel: ++95 (1) 22 13 32
Fax: ++95 (1) 22 13 31
E-mail: AUDITORGNERAL@mptmail.net.mm

M. Johnson E. OKOTIE
Director of Audit, Finance and Administration
Office of the Auditor General
Plot 849 Koforidua Str., Off Michael Okpara
Str.
Zone 2 Wuse
P.M.B 128, Garki, Abuja
Nigéria
Tel: ++234 (9) 523 77 94, 523 77 92, 523 14
96, 523 57 52, 263 45 14, 63 45 06, Lagos: (1)
263 23 35
Fax: ++234 (9) 523 53 22, 810 0287, Lagos:
(1) 26 35 857

M. JEHANGIR Mehmood
Director General
Office of the Auditor General of Pakistan
Constitution Avenue
Islamabad 44000
Pakistan
Tel: ++92 (51) 922 40 80, 920 83 26
Fax: ++92 (51) 922 40 85, 922 52 43
E-mail: jehangir@pol.com.pk

M. Thomas G. HOLLAND
Assistant Auditor-General
Auditor General's Office
P.O. Box 423
Waigani, N.C.D.
Papouasie - Nouvelle - Guinée
Tel: ++675 301 22 00
Fax: ++675 325 28 72
E-mail: hollandt@dg.com.pg

Dr. Alberto Máximo AYALA Balmoris
Director
Contraloría General de la República
Bruselas # 1880 c/ Belgica
Barrio Herrera Casilla de Correos N° 1458
Asunción
Paraguay
Tel: ++595 (21) 603 961, 61 26 84, 66 22 94,
66 28 70
Fax: ++595 (21) 60 11 52, 66 28 77
E-mail: a_balmoris@hotmail.com ,
yankiecosierra@hotmail.com , ast-
cgr@scecnc.una.py, cgr@pla.net.py

M. Josè Luis COLLAO Alanya
Contraloría General de la República
Jr. Camilo Carrillo N° 114
Jesús María
Lima
Pérou
Tel: ++51 (1) 330 41 19, 330 31 50, 330 31 54
Fax: ++51 (1) 330 32 80, 330 05 12
E-mail: olacefs@contraloria.gob.pe

Mme Rosa de la CRUZ
State Auditor
Commission on Audit
Central Office
Commonwealth Avenue
Quezon City 1119
Philippines
Tel: ++63 (2) 931 1233, 931 92 32
Fax: ++63 (2) 931 92 23
E-mail: rosaadc@hotmail.com,
gemcarague@coa.gov.ph

Mme Ewa CALCZYNSKA
Chief specialist
Supreme Chamber of Control, Najwyższa Izba
Kontroli
P.O.Box P-14
PL-00-950 Warszawa
Pologne
Tel: ++48 (22) 825 19 59, 825 15 23
Fax: ++48 (22) 825 19 59, 825 73 76
E-mail: ewcal@nik.gov.pl

M. Leslie S. JOHNSON
Deputy Auditor General
The Auditor General's Department
9th Floor, Youyi Building
Brookfields
Freetown
Sierra Leone
Tel: ++232 (22) 24 12 18
Fax: ++232 (22) 24 21 48

Mme Ing. Viera EISELOVÁ
Prüferin
Oberstes Kontrollamt der Slowakischen
Republik
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej
republiky
Priemyselná 2
SK - 824 73 Bratislava 26
Slovaquie
Tel: ++421 (2) 5542 3069, 5542 4628,
542 30 69, 542 46 28
Fax: ++421 (2) 55 56 83 63
E-mail: molnar@controll.gov.sk,
pisarova@controll.gov.sk

M. IZZ ELDEEN Mohamed Ahmed
General Auditing Chamber
P.O. Box 91
Khartoum
Soudan
Tel: ++249 (11) 778 231, 888 231, 778 232,
778 233, 77 15 66, 77 99 36
Fax: ++249 (11) 77 53 40

M. Andreas M. DLAMINI
Office of the Auditor General
P.O. Box 98
M'Babane
Swaziland
Tel: ++268 404 27 96, 27 97
Fax: ++268 404 28 39

Mme Mariya SHULEZHKO
Deputy Director
Accounting Chamber of Ukraine
Rakhunkova
Palata
7 M. Kotzyubynskogo Str.
01601, Kyiv(Kiev)-30
Ukraine
Tel: ++380 (44) 224 95 65, 226 26 64
Fax: ++380 (44) 224 05 63, 224 20 30
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

Mme Julie-Ann VOTERI ROVO SUMBETОВI
Auditor-General
The Auditor General's Office
PMB 037
Port Vila
Vanuatu
Tel: ++678 232 32
Fax: ++678 260 79
E-mail: audit@vanuatu.com.vu

M. L.S. MALAMBA
Director of Audits
Office of the Auditor General
Audit House, P.O. Box 50071
Ridgeway
Lusaka
Zambie
Tel: ++260 (1) 25 26 11, 25 27 72
Fax: ++260 (1) 25 03 49
E-mail: auditorg@zamnet.zm

V. Liste des conférenciers

Dr. Samuel Antonio GÓMEZ Ramirez
Contralor Delegado para el Sector
Agropecuario
Contraloria General de la República
Calle 17 No 9-82, Piso 27
Edificio Torre Colseguros
Santafe de Bogotá, D.C.
Colombie
Tél: ++57 (1) 283 87 90, 282 23 64
Fax: ++57 (1) 286 28 81, 341 54 32
E-mail: SAGomez@contraloriagen.gov.co

M. Walter HUBL
Cour des comptes européenne
12, rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Luxembourg
Tél: ++352 43 98 45 - 350
Fax: ++352 43 98 46 - 350
E-mail: walter.hubl@eca.eu.int

Dipl. Ing. Hannelore HORAK
Leiterin der Abteilung C6
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71 - 8329
Fax: ++43 (1) 711 71 - 8492
E-mail: horak@rechnungshof.gv.at

M. Jacinto DE VERA
Senior Public Finance Officer Public Policy
Analysis and Development Branch (DPEPA)
Nations Unies
O-I-C, DPEPA/UNDESA
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tél: 001 (212) 963-8476, - 3924
Fax: 001 (212)
E-mail: devera@un.org

M. Larry DYCKMAN
General Accounting Office
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
Etats-Unis d'Amérique
Tél: ++1 (202) 512 - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: dyckmanL@gao.gov

Dr. Mary DENIGAN
Senior GAO Agriculture Analyst
General Accounting Office
441 G. Street, N.W.
Washington, D.C.20548
Etats-Unis d'Amérique
Tél: ++1 (202) 512 - 4707
Fax: ++1 (202) 512 - 4021
E-mail: oil@gao.gov

M. David M. KANJA
Manager, World Bank Internal Auditing Dep.
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Etats-Unis d'Amérique
Tél: 001 (202) 458 - 5412
Fax: 001 (202) 522 - 3575
E-mail: dkanja@worldbank.org

Mme Karen JACKSON
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
Londres SW1W 9SP
Royaume Uni
Tél: ++44 (20) 77 98 - 7821
Fax: ++44 (20) 79 31 - 9072
E-mail: karen.jackson@fco.gov.uk

VI. Secrétariat de la réunion

M. Jacinto DE VERA
Senior Public Finance Officer Public Policy
Analysis and Development Branch (DPEPA)
Nations Unies
O-I-C, DPEPA/UNDESA
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tél: 001 (212) 963-8476, - 3924
Fax: 001 (212)
E-mail: devera@un.org

Dr. Franz FIEDLER
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Mag. Wilhelm KELLNER
Sektionschef
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71 - 8211
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Mag. Wolfgang WIKLICKY
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71 - 8178
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Dr. Gertrude SCHLICKER
Abteilungsleiter Stellvertreterin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: schlicker@rechnungshof.gv.at

M. Norbert KRIEGER
Abteilungsleiter-Stellvertreter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8307
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: krieger@rechnungshof.gv.at

Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Mag. Monika GONZALEZ-KOSS
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8474
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Mag. Jasmine MITTERBUCHNER
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8521
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: mitterbuchner@rechnungshof.gv.at

Mme Claudia SIMEONOFF
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8478
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: simeonoff@rechnungshof.gv.at

Mme Renate VOCEDALEK
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8467
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: vocedalek@rechnungshof.gv.at

Mme Gabriela EGER
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8572
Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-mail: eger@rechnungshof.gv.at

Mme Manuela ERNST
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8549
Fax: ++43 (1) 712 94 25
E-mail: ernst@rechnungshof.gv.at

M. Georg JERABEK
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Vienne
Autriche
Tél: ++43 (1) 711 71-8434
Fax: ++43 (1) 712 94 25